

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Entwicklung der Versorgungsausgaben Bericht über den Stand und Ergebnisse des Instruments zur Prognose zukünftiger Versorgungsausgaben im öffentlichen Dienst der Freien und Hansestadt Hamburg

A. Gliederung

B. Bericht

1. Zusammenfassung der Prognoseergebnisse
 - 1.1. Gesamtentwicklung
 - 1.2. Entwicklung im Beamtenversorgungsbereich
 - 1.3. Entwicklung im Zusatzversorgungsbereich
2. Neuerungen der Stufe 2 des Prognoseinstruments
 - 2.1. Versorgungsänderungsgesetz 2001
 - 2.2. Nachbesetzungen
 - 2.3. Alterstrend
3. Prognoseergebnisse der Stufe 2 im Einzelnen
 - 3.1. Datengrundlage
 - 3.2. Gesamtschau
 - 3.2.1. Entwicklung der Berechtigtenzahlen
 - 3.2.2. Kostenentwicklung
 - 3.3. Auswirkungen der Neuerungen
 - 3.3.1. Einbeziehung von Nachbesetzungen

- 3.3.2. Alterstrend
- 3.3.3. Versorgungsänderungsgesetz 2001
- 3.4. Auswirkungen linearer Anpassungen
- 3.5. Zusammensetzung der Versorgungsausgaben nach Einzelplänen
4. Bewertung der Ergebnisse
 - 4.1. Vergleich mit den Basisprognosen der Vorjahre
 - 4.2. Bandbreite
 - 4.3. Gesamtschau
 - 4.4. Nachbesetzungen
 - 4.5. Alterstrend
 - 4.6. Versorgungsänderungsgesetz 2001
5. Vorsorge für künftige Versorgungsaufwendungen
 - 5.1. Versorgungsrücklage nach § 14 a BBesG
 - 5.2. Zusätzlicher Versorgungsfonds
 - 5.3. Sondervermögen Zusatzversorgung

C.

Schlussbetrachtung

B. Bericht

Nach wie vor wird in allen staatlich garantierten Alterssicherungssystemen die Ausgabenentwicklung durch die allgemeine demografische Entwicklung bestimmt, die u. a. dazu führt, dass sich die Versorgungslaufzeiten in Zukunft verlängern und die Versorgungskosten entsprechend steigen. Hinzu kommen für die Beamtenversorgung die Folgen der Ausweitung des Personalbestands in den Jahren zwischen 1960 und 1980 sowie eine weitgehend fehlende kapitalgedeckte Vorsorge.¹⁾ Senat und Bürgerschaft haben sich in den letzten Jahren intensiv mit der Entwicklung der Versorgungsausgaben befasst. Ziel war es, einerseits Erkenntnisse über die Kostenentwicklung für den Hamburger Haushalt zu gewinnen, andererseits Möglichkeiten zu finden, den Ausgabenanstieg zu dämpfen.

Mit Unterstützung der Länder hat der Bund in der Vergangenheit durch verschiedene Reformgesetze, zuletzt mit

- dem Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Reformgesetz) vom 28. Februar 1997,
- dem Gesetz zur Umsetzung des Versorgungsberichts (Versorgungsreformgesetz 1998 – VReformG) vom 29. Juni 1998,
- dem Gesetz zur Neuordnung der Versorgungsabschlüsse vom 19. Dezember 2000 und
- dem Versorgungsänderungsgesetz (VersÄndG 2001) vom 20. Dezember 2001

diesem Ausgabentrend entgegen gewirkt. In diesen Gesetzen sind einschneidende Maßnahmen enthalten, z. B.: die Anhebung der Antragsaltersgrenze vom 62. auf das 63. Lebensjahr, das Vorziehen der Versorgungsabschlüsse bei Eintritt in den Ruhestand auf eigenen Antrag auf das Jahr 1998 und die Einführung von Versorgungsabschlüssen auch für Schwerbehinderte und bei Dienstunfähigkeit, die nicht auf einem Dienstunfall beruht, der schrittweise Wegfall der Ruhegehaltfähigkeit vieler Zulagen, die Verlängerung der Wartezeit für die Versorgung aus dem letzten Amt von 2 Jahren auf 3 Jahre und die Verschärfung der Hinzuverdienstregelungen²⁾. Mit dem VersÄndG 2001 schließlich wird das Versorgungsniveau um insgesamt 6,33% gesenkt, und zwar nicht nur für zukünftige, sondern auch für vorhandene Versorgungsempfängerinnen und -empfänger. Die gesetzgeberische Zuständigkeit für das Beamtenversorgungsrecht liegt beim Bund; die Länder können aber über den Bundesrat Einfluss nehmen und – soweit die Haushalte dies zulassen – Vorsorge treffen.

Damit der Senat künftig die Ausgabenentwicklung möglichst frühzeitig einschätzen kann, hatte er sich bereits 1999 für die Entwicklung eines Instruments entschieden, mit dem die Zahl der Versorgungsberechtigten und die aufzuwendenden Versorgungsausgaben prognostiziert sowie alternative Szenarien simuliert werden können. Prof. Dr. Dietmar Pfeifer, Universität Oldenburg, Fachbereich Mathematik, hatte sich bereit erklärt, dieses Instrument zu entwickeln. Mit der vorliegenden Drucksache berichtet der Senat zum dritten Mal über die Fortschritte dieses Projekts.

Im Jahr 2000 hatte Prof. Dr. Pfeifer mit einem Grundmodell des Prognoseinstruments eine erste Prognose vorgenommen³⁾. Obwohl dieses Grundmodell noch viele Vereinfachungen enthielt, ermöglichte es bereits zum damaligen Zeitpunkt eine Einschätzung des Entwicklungstrends der Versorgungsausgaben. Im nächsten Entwicklungsschritt (im Folgenden: Stufe 1) wurden die Inanspruchnahme der Antragsaltersgrenze, also der Möglichkeit, auf eigenen Antrag vor Erreichen des 65. Lebensjahres bereits ab dem 63. Lebensjahr in den Ruhestand

einzutreten, sowie die damit verbundenen Versorgungsabschlüsse einbezogen⁴⁾. Zudem wurde mit dieser Weiterentwicklung ein so hoher Grad an Genauigkeit erreicht, dass das Instrument auch für die Veranschlagung des Haushalts eingesetzt werden kann.

Mittlerweile ist die Stufe 1 weiter ausgebaut und verfeinert worden und es liegt die nächste Entwicklungsstufe (im Folgenden: Stufe 2) vor. Sie enthält drei Neuerungen: Die Auswirkungen des VersÄndG 2001 werden erfasst, Nachbesetzungen für ausscheidende Beschäftigte werden einbezogen und es wird alternativ mit einem Alterstrend gerechnet, dem das Szenario weiter steigender Lebenserwartung zu Grunde liegt.

1. Zusammenfassung der Prognoseergebnisse

Die Stufe 2 des Prognoseinstruments zeigt im Wesentlichen, dass

- die Ausgabenentwicklung weiterhin überwiegend durch die Beamtenversorgung geprägt wird,
- das VersÄndG 2001 im Bereich der Beamtenversorgung – auch bei Einbeziehung von Nachbesetzungen und Alterstrend – eine deutliche Senkung des Versorgungsniveaus bringen wird und
- die Ausgabenentwicklung im Beamtenbereich maßgeblich durch die Einstellungen der Jahre zwischen 1960 und 1980 insbesondere im Bildungsbereich bestimmt wird.

Wie bisher erfasst die Prognose einen Zeitraum von 20 Jahren: von 2002 bis 2022. In der nachfolgenden Zusammenfassung der Ergebnisse der Stufe 2 werden die Werte im Datenerfassungsjahr 2001, im Prognoseausgangsjahr 2002, im Prognoseendjahr 2022 sowie in den Jahren, in denen sich ein Höchststand im jeweiligen Bereich ergibt, aufgezeigt. Daneben wird auch der Stand zur Mitte des Prognosezeitraums im Jahr 2012 angegeben.

Mit dem Ausbau des Instruments zur Stufe 2 hat Prof. Dr. Pfeifer alternativ zur Basisprognose auch mit einem Alterstrend gerechnet, dem die Annahme weiter steigender Lebenserwartung zu Grunde liegt. Für beide Szenarien – Basisprognose und Alterstrend – hat Prof. Dr. Pfeifer nicht nur die Auswirkungen von Nachbesetzungen und VersÄndG 2001 einbezogen, sondern auch jeweils drei Szenarien zur linearen Anpassung berechnet: Es werden lineare Anpassungen von 1%, 2% und 3% angenommen.

Sowohl für die Basisprognose als auch für die Prognose mit Alterstrend hat Prof. Dr. Pfeifer die Strukturentwicklung berechnet, also die Entwicklung ohne lineare Anpassungen. Diese wird in der Drucksache regelmäßig zu Grunde gelegt, da sie die Betrachtung von Effekten ermöglicht, die sonst durch lineare Anpassungen verdeckt werden. Daher ist selbst für das VersÄndG 2001, dessen Wirkungen nur im Zusammenhang mit linearen Anpassungen tatsächlich eintreten, eine fiktive Strukturentwicklung errechnet worden, die die Auswirkung auf die Versorgungskosten „in Preisen von heute“ darstellt. Dies beruht darauf, dass die finanzwirtschaftliche Beurteilung linearer Anpassungen davon abhängt, wie sich die Leistungsfähigkeit des Hamburger Betriebshaushalts insgesamt entwickelt. Diese

1) Hierüber ist bereits in den Drucksachen 16/4727 und 17/247 berichtet worden

2) Eine Übersicht befindet sich in der Drucksache 16/4727

3) s. Drucksache 16/4727

4) s. Drucksache 17/247

wiederum hängt z. B. von der Entwicklung des Hamburg verbleibenden Steueraufkommens, dem Länderfinanzausgleich, Zinsentwicklungen oder Belastungen aus Leistungsgesetzen ab – sämtlich Parameter, für die keine mittel- und langfristig belastbaren Szenarien zur Verfügung stehen. Gleiches gilt für allgemeinere Aspekte wie die Entwicklung der öffentlichen Haushalte insgesamt oder das Bruttoinlandsprodukt. Stehen aber solche Vergleichsparameter nicht zur Verfügung, muss die Strukturentwicklung herangezogen werden.

Für die verschiedenen Szenarien werden folgende Begriffe verwendet; die Übersicht ist der besseren Lesbarkeit wegen auch als Anlage 1 beigefügt:

- Stufe 2 B
Basisprognose der Stufe 2 (entspricht dem Ergebnis, das erzielt wird, wenn mit der Stufe 1 des Instruments der neue Datensatz mit Einbeziehung der linearen Anpassung um 2,2 % per 1. Januar 2002 berechnet wird)
- Stufe 2 BN
Basisprognose der Stufe 2 mit Nachbesetzungen
- Stufe 2 BV
Basisprognose der Stufe 2 mit VersÄndG 2001
- Stufe 2 BG
Basisprognose der Stufe 2 Gesamt mit Nachbesetzungen und VersÄndG 2001
- Stufe 2 A
Alterstrendprognose der Stufe 2
- Stufe 2 AN
Alterstrendprognose der Stufe 2 mit Nachbesetzungen
- Stufe 2 AV
Alterstrendprognose der Stufe 2 mit VersÄndG 2001

- Stufe 2 AG
Alterstrendprognose der Stufe 2 Gesamt mit Nachbesetzungen und VersÄndG 2001

Für die Zusammenfassung wird die Stufe 2 AG herangezogen, da sie durch die Erfassung aller drei Neuerungen – Einbeziehung von VersÄndG 2001, Nachbesetzungen und Alterstrend – das Szenario ist, das die größte zu erwartende Haushaltsbelastung enthält. Dabei wird angenommen, dass das VersÄndG 2001 sich nur auf die Kosten, nicht aber auf die Zahl der Berechtigten auswirkt. Das VersÄndG 2001 senkt die Versorgung der vorhandenen und zukünftigen Beamtenversorgungsempfängerinnen und -empfänger. Die Auswirkungen betreffen ausschließlich den Beamtenbereich – und haben insofern aber auch Einfluss auf die Gesamtkostenentwicklung.

1.1. Gesamtentwicklung

Die Gesamtzahl der Versorgungsberechtigten (Beamten- und Zusatzversorgungsbereich) wird sich – ausgehend vom Datenerfassungsjahr 2001 mit 56.606 Berechtigten – bis zum Jahr 2013 bis auf einen Höchststand von 61.334 Berechtigten entwickeln. Dies ist eine Steigerung um 8,35 % bezogen auf das Datenerfassungsjahr 2001. Ab 2014 sinkt die Zahl bis zum Endjahr der Prognose 2022 auf 58.722 Berechtigte ab und liegt dann um 3,74 % höher als im Jahr 2001.

Bei den Gesamtkosten ist in den Jahren 2001 bis 2022 nach wie vor mit einer strukturbedingten, erheblichen Zunahme zu rechnen. Ausgehend von einem Kostenvolumen von 841 Mio. Euro im Jahr 2001 steigen die Ausgaben in der Strukturentwicklung kontinuierlich auf 998 Mio. Euro im Jahr 2012 – dem Mitteljahr des Prognosezeitraums – und danach bis zum Endjahr 2022 auf einen Betrag von 1.034 Mio. Euro. Gegenüber dem Ausgangsjahr bedeutet dies eine Steigerung um 22,9 % in der Strukturentwicklung.

Tabelle 1: Erwartete Berechtigte und Kosten (in Mio. Euro)

Prognosejahr	Zahl der Berechtigten	Struktur-entwicklung	lineare Anpassung 1 %	lineare Anpassung 2 %	lineare Anpassung 3 %
2001	56.606	841	841	841	841
2002	56.894	870	879	887	896
2012	61.278	998	1.114	1.241	1.382
2013	61.334	1.009	1.137	1.280	1.439
2022	58.722	1.034	1.275	1.568	1.924

1.2. Entwicklung im Beamtenversorgungsbereich

Im Beamtenbereich resultieren aus dem Dienst- und Treueverhältnis einerseits die Pflicht zur ausschließlichen Dienstleistung und andererseits der Anspruch auf amtsangemessene Alimentation; diese umfasst Besoldung und Versorgung. Die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge bestimmen sich daher grundsätzlich nach dem letzten Amt, das der Beamte mindestens in den letzten drei Jahren innehatte, und der maßgebliche Ruhegehaltssatz richtet sich nach der ruhegehaltfähigen Dienstzeit.

Im Beamtenversorgungsbereich beträgt die Anzahl der erwarteten Versorgungsempfängerinnen und -empfänger im Jahr 2001 – dem Datenerfassungsjahr – 25.901 und im Jahr 2022 – dem Endjahr der Prognose – 33.075; das ist eine Zunahme um 27,7 %.

Die Versorgungskosten werden sich von 725 Mio. Euro im Datenerfassungsjahr 2001 bis auf 952 Mio. Euro im Endjahr der Prognose 2022 steigern.

Tabelle 2: Gesamtkostenentwicklung mit linearer Anpassung in Mio. Euro

Prognosejahr	Zahl der Berechtigten	Struktur-entwicklung	lineare Anpassung 1 %	lineare Anpassung 2 %	lineare Anpassung 3 %
2001	25.901	725	725	725	725
2002	26.285	753	760	768	775
2012	31.684	896	999	1.114	1.240
2022	33.075	952	1.173	1.442	1.770

1.3. Entwicklung im Zusatzversorgungsbereich

Die Anzahl der Zusatzversorgungsempfängerinnen und -empfänger wird sich in den nächsten Jahren auf einem stabilen Niveau bewegen. Im Datenerfassungsjahr 2001 werden 30.705 Zusatzversorgungsempfängerinnen und -empfänger berechnet und das Maximum wird im Jahre 2006 mit 30.818 Zusatzversorgungsempfängerinnen und -empfängern erwartet. Ab dem Jahre 2008 verringert sich die Anzahl auf 25.646 im Prognoseendjahr 2022.

Korrespondierend mit der Abnahme der Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger verlaufen auch die Annahmen zur künftigen Kostenentwicklung. Auch hier ist der Effekt erkennbar, den lineare Anpassungen über einen langen Betrachtungs-

zeitraum auf die Gesamtausgaben haben. Je nach linearer Entwicklung verschiebt sich der Ausgabenhöhepunkt zeitlich nach hinten. In der Strukturentwicklung ist der Ausgabenhöhepunkt bereits im Jahre 2002 erreicht. Dagegen wird bei einer linearen Anpassung von 1 % die Spitze der Ausgaben in den Jahren 2004 bis 2006 mit jeweils 119 Mio. Euro, bei einer linearen Anpassung von 2 % in den Jahren 2012 bis 2017 mit jeweils 128 Mio. Euro und bei einer linearen Anpassung von 3 % im Endjahr des Prognosezeitraums 2022 mit 154 Mio. Euro erreicht. Bei diesen Daten sind sowohl Nachbesetzungen als auch die Annahme weiter steigender Lebenserwartung berücksichtigt; das VersÄndG 2001 hat in diesem Bereich keine Auswirkungen.

Tabelle 3: Gesamtkostenentwicklung mit linearer Anpassung in Mio. Euro

Prognosejahr	Zahl der Berechtigten	Struktur-entwicklung	lineare Anpassung 1 %	lineare Anpassung 2 %	lineare Anpassung 3 %
2001	30.705	116	116	116	116
2002	30.609	117	118	120	121
2012	29.594	103	114	128	142
2022	25.646	83	102	125	154

2. Neuerungen der Stufe 2 des Prognoseinstruments

In der Stufe 2 sind die Auswirkungen des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 für Beamtinnen und Beamte sowie für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger – mit den antizipierten Absenkungen des Versorgungsniveaus – berücksichtigt; weiter ist die Möglichkeit der Berücksichtigung von nach Alter abgestuften Nachbesetzungen aufgenommen worden.

In der Stufe 2 werden zudem alle Berechnungen alternativ auch unter der Annahme einer stetig sinkenden Alterssterblichkeit durchgeführt. Hierzu ist eine Trendfunktion in das Prognosemodell integriert worden. Berechnungen ohne diesen Alterstrend werden als Basisprognose, die alternativen Berechnungen als Alterstrend bezeichnet.

2.1. Versorgungsänderungsgesetz 2001

Mit dem Rentenreformgesetz 1999 vom 11. Dezember 1997 war ein sog. demografischer Faktor in die Rentenformel eingebaut worden, mit dem steigender Rentenbezugsdauer Rechnung getragen werden sollte. Dessen Wirkung wurde in der Beamtenversorgung durch die Verminderung linearer Anpassungen um 0,2 % über 15 Jahre zur Bildung einer Versorgungsrücklage nachgebildet, mit der das Besoldungs- und Versorgungsniveau um insgesamt 3 % abgesenkt werden sollte. Der demografische Faktor

wurde – anders als die Bildung der Versorgungsrücklagen – noch vor seiner Anwendung mit dem Korrekturgesetz 1998 ausgesetzt. Mit dem Altersvermögensgesetz vom 26. Juni 2001 und dem Altersvermögensergänzungsgesetz vom 21. März 2001 wurde die Rentenanpassungsformel erneut geändert – und in Reaktion darauf auch das Beamtenversorgungsrecht: Noch im Dezember vergangenen Jahres ist das VersÄndG 2001 verabschiedet worden und in seinen wesentlichen Teilen am 1. Januar 2002 in Kraft getreten. Ziel des Gesetzes ist eine wirkungsgleiche und systemgerechte Übertragung der jüngsten Rentenreform in das Beamtenversorgungsrecht.

Als Äquivalent zur ersten Stufe der Rentenreform soll insbesondere das Versorgungsniveau abgesenkt werden. Dies geschieht dadurch, dass bei den acht ab dem Jahre 2003 folgenden linearen Anpassungen die Erhöhung der Versorgungsbezüge in gleichmäßigen Schritten abgeflacht wird. In diese Maßnahme werden sowohl künftige als auch vorhandene Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger einbezogen. Das Versorgungsniveau sinkt damit im Ergebnis um 4,33 %. Bezogen auf den Höchstruhegehaltssatz von 75 %, der nach 40 Dienstjahren erreicht wird, bedeutet dies eine Verminderung auf 71,75 % der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge. Gleichzeitig wird damit der jährliche Steigerungssatz pro Jahr ruhegehaltfähiger Dienstzeit von 1,875 % auf 1,79375 % gesenkt. Die

Hälfte der sich dadurch ergebenden jährlichen Einsparungen ist bis zum Jahr 2017 der Versorgungsrücklage zuzuführen.

Der Aufbau der Versorgungsrücklagen im Übrigen wird verzögert. Der auf Grund der drei linearen Anpassungen von 1999 bis 2002 erreichte Basiseffekt von 0,6 % sowohl der Besoldung als auch der Versorgung wird fortgeführt, die weitere Absenkung linearer Anpassungen für Besoldungs- und Versorgungsempfängerinnen und -empfänger um jeweils 0,2 % setzt jedoch erst wieder nach der achten auf den 1. Januar 2003 folgenden linearen Anpassung ein;

sie endet im Jahr 2017. Damit wird das Versorgungsniveau bei jährlichen linearen Anpassungen um weitere 2 %, also insgesamt 6,33 %, und das Besoldungsniveau um insgesamt 2 % abgesenkt. Die folgende Tabelle verdeutlicht die Auswirkungen, wobei für die Prognose jährliche lineare Anpassungen ab dem 1. Januar 2003 angenommen wurden. Dann wird ab 2011 nicht mehr nur das Versorgungsniveau gesenkt, sondern die linearen Anpassungen werden generell – für Beamtinnen und Beamte sowie für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger um 0,2 % vermindert.

Tabelle 4: VersÄndG 2001 – Absenkung des Versorgungsniveaus um insgesamt 6,33 %

Bereich	Maßnahme	Zeit (bei jährlicher linearer Anpassung)	Wirkung der Maßnahme (Absenkung des Versorgungsniveaus)	Absenkung Versorgungsniveau insgesamt
Besoldung Versorgung	Absenkung linearer Anpassungen um 0,2 % (VersRücklG)	1999 bis 2002	0,6 %	0,6 %
Versorgung	Absenkung des Versorgungssatzes	2003 bis 2010	4,33 %	4,93 %
Besoldung Versorgung	Absenkung linearer Anpassungen um 0,2 % (VersRücklG)	2011 bis 2017	1,4 %	6,33 %

Für die Prognose ist die Bildung von Versorgungsrücklagen außer Betracht geblieben; es sind allein die Zahlungen an Versorgungsempfängerinnen und -empfänger prognostiziert worden. Die Pflicht, die Hälfte der Niveauabsenkung der Versorgungsrücklage zuzuführen, bedeutet einerseits, dass die mögliche Haushaltsersparnis endgültig erst mit Abschluss dieser Maßnahme im Jahr 2017 eintritt, andererseits aber auch, dass zu Zeiten höchster Versorgungsausgaben Kapital zur Haushaltsentlastung zur Verfügung steht.

stufenweise, nach Alter abgesenkte und nach Laufbahngruppen differenzierte Form gewählt. Es wurde – nur im Rahmen der Prognose – angenommen, dass für alle ausscheidenden Personen eine Nachbesetzung stattfindet und für jeden Ausscheidenden eine Person mit vergleichbaren persönlichen Verhältnissen in gleicher Position nachrückt, die zwar jünger ist, aber bereits eine Reihe von ruhegehaltfähigen Dienstjahren abgeleistet hat. Bildhaft: Jeder Bedienstete bekommt einen jüngeren „Schatten“, der beim Ausscheiden auf die Position nachrückt. Der Altersabstand ist an den Übergängen pauschaliert worden.

2.2. Nachbesetzungen

Um eine möglichst realistische Form der Nachbesetzung in das Prognoseinstrument zu integrieren, wurde eine

Tabelle 5: Altersannahmen bei Nachbesetzungen

Altersgruppe	Höherer Dienst	Gehobener Dienst	Mittlerer Dienst
	Absenkung des Alters bei Nachbesetzung		
bis 29	keine Absenkung; gleichaltrige Nachbesetzung	keine Absenkung; gleichaltrige Nachbesetzung	keine Absenkung; gleichaltrige Nachbesetzung
30–39	5 Jahre	10 Jahre	15 Jahre
40–49	10 Jahre	15 Jahre	20 Jahre
50–65	15 Jahre	20 Jahre	25 Jahre

2.3. Alterstrend

Die Prognosewerte für die Versorgungsausgaben stellen mathematisch gesehen die Summe der Erwartungswerte der zukünftigen Versorgungskosten jeder einzeln erfassten Person dar (im Passiv-Bereich: noch lebende Empfänger bzw. Hinterbliebene, im Aktiv-Bereich: innerhalb des Prognosezeitraums ausscheidende Personen bzw. bei vorherigem Versterben deren Hinterbliebene). Aus diesem Grund sind für die verschiedenen Ausscheidemöglichkeiten (Tod bzw. Invalidität) geeignete Sterbe- bzw. Invaliditätstafeln zu verwenden. Dem Gutachten von Prof. Dr. Pfeifer liegen die Sterbetafel R94, die Invaliden-Sterbetafel

TI94 sowie die Invalidentafel I94 der Deutschen Aktuar-Vereinigung zu Grunde. Die Tafel R94 wird üblicherweise für rentenversicherungsmathematische Berechnungen herangezogen; sie berücksichtigt mit dem Schlussalter von 110 insbesondere die erhöhte Lebenserwartung heute lebender Personen. In Ergänzung der Prognose aus 2001 werden in den Prognosen ab 2002 alle Berechnungen alternativ auch unter der Annahme einer künftig stetig sinkenden Alterssterblichkeit durchgeführt.

3. Prognoseergebnisse der Stufe 2 im Einzelnen

In den folgenden Tabellen und Grafiken sind die Ergebnisse der Stufe 2 dargestellt. Dabei wird regelmäßig der

Vergleich zu den Ergebnissen der Stufe 2 B einbezogen, um die Wirkungen der verschiedenen neuen Parameter zu zeigen. Diese Ergebnisse entsprechen denen, die sich ergeben, wenn mit der Stufe 1 des Instruments eine Prognose mit den Daten per 1. Dezember 2001 erstellt worden wäre, um Veränderungen im Personalbestand auszugleichen und dabei die lineare Anpassung per 1. Januar 2002 in Höhe von 2,2% berücksichtigt worden wäre.

Es wird angenommen, dass sich das VersÄndG 2001 nicht unmittelbar auf die Empfängerzahlen auswirkt. In Zukunft wird aber zu beobachten sein, ob es im Nebeneffekt auch zu einer geringeren Inanspruchnahme der Antragsaltersgrenze führt. Direkte Auswirkung auf die Empfängerzahl haben nur die Nachbesetzung und der Alterstrend. Auf die Gesamtkosten wirken sich hingegen alle drei Neuerungen, VersÄndG 2001, Nachbesetzung und Alterstrend aus; das VersÄndG 2001 hat jedoch nur Einfluss im Beamtenbereich. Bis zum Jahr 2022 zeigt sich bei Einbeziehung aller Faktoren eine deutlich abgeflachte Kostenentwicklung im Vergleich zur Stufe 2 B.

Nachfolgend wird zunächst eine Übersicht über die Grundlagen sowie die zusammengefasste Entwicklung mit Einbeziehung aller neuen Parameter (Stufe 2 AG) gegeben, und zwar sowohl bezogen auf Berechtigte als auch auf die Kosten. Anschließend werden die Auswirkungen der neuen Parameter gesondert betrachtet.

3.1. Datengrundlage

Die Stufe 2 ist wiederum auf der Basis der personenbezogenen, anonymisierten Daten der Beschäftigten sowie der Beamten- und Zusatzversorgungsberechtigten der Freien und Hansestadt Hamburg und ihrer Hinterbliebenen (mit Ausnahme der Waisen), deren Versorgungsausgaben zu Lasten des Kernhaushalts verbucht werden, erstellt worden. Stichtag für die Datenerhebung ist der 1. Dezember 2001. In den Datensätzen sind dementsprechend die Beschäftigten des UKE nicht enthalten; ebenso wenig die

Beschäftigten der Landesbetriebe (§ 26 LHO)⁵⁾, die Pensionsrückstellungen bilden müssen, und die Verpflichtungen rechtlich selbstständiger Einrichtungen, für die Hamburg als Gewährsträger kraft Gesetzes (Anstalten öffentlichen Rechts) oder durch Bürgschaften haftet, mit einem Gesamtvolumen nicht passivierter Versorgungsanswartschaften (keine Verpflichtung zum Ausweis) per Ende des Jahres 1999 von 1.192,16 Mio. Euro. Es werden grundsätzlich alle aktiv Beschäftigten und alle Versorgungsberechtigten einbezogen, die für Dezember 2001 Bezüge von der Freien und Hansestadt Hamburg erhalten haben.

Erfasst werden ausschließlich die Versorgungsausgaben, nicht aber Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger, Versorgungsausgleiche an Sozialversicherungsträger oder Zuführungen an Versorgungsrücklagen. Wie auch in den Vorgängermodellen sind regelmäßige Bezügeanpassungen berücksichtigt und die linearen Anpassungen, einschließlich der um 2,2% per 1. Januar 2002, eingearbeitet worden.

Die Prognose geht im Bereich der Zusatzversorgung von dem Gesamtversorgungssystem des 1. Ruhegeldgesetzes aus, das für die allermeisten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen der Freien und Hansestadt Hamburg gilt. Es ist jedoch geplant, dieses Gesamtversorgungssystem für die Zukunft durch ein anderes zu ersetzen. Insoweit ist die Prognose als vorläufig anzusehen; das neue System wird zwar an der Berechtigtenzahl nichts ändern, nach erster Einschätzung wohl aber zu einer Kostendämpfung führen.

3.2. Gesamtschau

Die Entwicklung der Versorgungsausgaben wird u. a. durch die Zahl zu erwartender Versorgungsempfängerinnen und -empfänger bestimmt.

3.2.1. Entwicklung der Berechtigtenzahlen

⁵⁾ mit Ausnahme des LIT

Tabelle 7: Anzahl der erwarteten Versorgungsberechtigten⁶⁾

Prognosejahr	Erwartete Versorgungsberechtigte Stufe 2 AG			Erwartete Versorgungsberechtigte Stufe 2 B		
	insgesamt	Beamtenbereich	Zusatzversorgungsbereich	insgesamt	Beamtenbereich	Zusatzversorgungsbereich
2001	56.606	25.901	30.705	56.606	25.901	30.705
2002	56.894	26.285	30.609	56.893	26.284	30.609
2003	57.811	27.161	30.650	57.789	27.149	30.640
2004	58.705	27.964	30.740	58.640	27.932	30.708
2005	59.433	28.657	30.776	59.308	28.595	30.713
2006	60.126	29.309	30.818	59.921	29.207	30.713
2007	60.621	29.831	30.790	60.316	29.682	30.634
2008	60.951	30.291	30.659	60.526	30.083	30.442
2009	61.127	30.664	30.464	60.566	30.388	30.177
2010	61.170	30.986	30.185	60.453	30.633	29.819
2011	61.205	31.313	29.891	60.314	30.875	29.439
2012	61.278	31.684	29.594	60.195	31.149	29.047
2013	61.334	32.040	29.295	60.043	31.399	28.645
2014	61.303	32.346	28.956	59.790	31.591	28.201
2015	61.172	32.565	28.608	59.425	31.688	27.737

Prognosejahr	Erwartete Versorgungsberechtigte Stufe 2 AG			Erwartete Versorgungsberechtigte Stufe 2 B		
	insgesamt	Beamtenbereich	Zusatzversorgungsbereich	insgesamt	Beamtenbereich	Zusatzversorgungsbereich
2016	60.938	32.717	28.220	58.942	31.709	27.234
2017	60.650	32.820	27.830	58.393	31.671	26.722
2018	60.319	32.905	27.414	57.787	31.607	26.181
2019	59.945	32.946	26.999	57.127	31.489	25.639
2020	59.611	33.030	26.581	56.494	31.403	25.092
2021	59.180	33.053	26.127	55.756	31.248	24.508
2022	58.722	33.075	25.646	54.981	31.083	23.898

6) Die Anzahl der erwarteten Berechtigten insgesamt wird hier nicht durch eine Addition der Anzahl der Beamtenversorgungsberechtigten und der Anzahl der Zusatzversorgungsberechtigten ermittelt, sondern die drei Gesamtzahlen werden für sich berechnet. So können Rundungsdifferenzen von +/- 2 im Vergleich zum bloßen Additionswert auftreten.

In der Entwicklung der Gesamtempfängerzahlen zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den beiden Stufen. Die Ergebnisse der Stufe 2 AG liegen bei Einbeziehung von Nachbesetzungen und Alterstrend deutlich über der mit der Stufe 2 B prognostizierten Entwicklung. Nach der Stufe 2 AG wird die Gesamtzahl der Versorgungsberechtigten – im Beamten- und Zusatzversorgungsbereich – ihren Höhepunkt im Jahr 2013 mit 61.334 Berechtigten haben und bis zum Endjahr der Prognose 2022 wieder auf 58.722 sinken. Damit liegt die Zahl der Versorgungsberechtigten im Jahr 2013 um 8,4% höher als im Datenerfassungsjahr 2001. Auch wenn die Berechtigtenzahl bis zum Jahr 2022 wieder sinkt, wird sie im Endjahr 2022 noch mit 3,7% über dem Datenerfassungsjahr 2001 liegen. Im Jahr 2009 wird es im Beamten- und im Zusatzversorgungsbereich etwa gleich viel Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger geben.

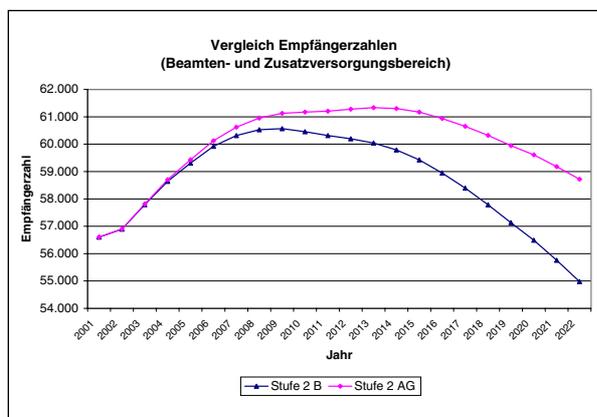
Während im Beamtenbereich die Berechtigtenzahl durchgängig ansteigt und ihren Höhepunkt erst zum Ende des Prognosezeitraums mit 33.075 Berechtigten erreicht haben wird – das ist ein Zuwachs von 27,7% –, ist der Höhepunkt im Zusatzversorgungsbereich bereits im Jahr 2006 mit 30.818 Berechtigten erreicht und fällt bis zum Ende des Prognosezeitraums kontinuierlich auf 25.646 Berechtigte wieder ab.

Die Entwicklung im Zusatzversorgungsbereich unterscheidet sich damit erheblich von der der Beamtenversorgung. Bezogen auf das Datenerfassungsjahr 2001 steigt die Empfängerzahl bis zum Jahr 2006 um 0,4% auf 30.818 Berechtigte an, sinkt dann aber bis zum Endjahr der Prognose auf 83,5% des Standes im Datenerfassungsjahr 2001 ab. Diese Entwicklung ist nach wie vor auf die Verselbstständigung von ehemals zur Freien und Hansestadt Hamburg gehörenden Einrichtungen zurückzuführen; es lässt sich daraus schließen, dass sich die Umsetzung weiterer Verselbstständigungen langfristig auf die Versorgungskosten auswirken wird.

Ein Vergleich mit der Stufe 2 B zeigt, dass dort der Höhepunkt der Gesamtzahl der Berechtigten beider Versorgungsbereiche bereits im Jahr 2009 mit 60.566 Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern erreicht wird, bis zum Endjahr der Prognose der Stufe 2 B in 2022 auf 54.981 sinkt und somit unter dem Ausgangswert des Datenerfassungsjahres 2001 liegt. Die höheren

Berechtigtenzahlen in der Stufe 2 AG sind damit zu erklären, dass sich zum einen der Alterstrend auf Grund der längeren Lebenserwartung auswirkt und zum anderen Nachbesetzungen integriert worden sind. Die Auswirkungen im Vergleich zur Stufe 2 B der Prognose verdeutlicht die nachfolgende Grafik 1.

Grafik 1: Vergleich der Zahl erwarteter Versorgungsempfängerinnen und -empfänger



In der Gesamtempfängerzahl wird es in der Prognose der Stufe 2 AG im Vergleich zur Entwicklung der Stufe 2 B bis zum Jahr 2022 einen Zuwachs um 6,8% geben.

3.2.2. Kostenentwicklung

Die Gesamtversorgungsausgaben setzen sich aus denen für die Beamtenversorgung und denen für die Zusatzversorgung zusammen. Diese tragen in unterschiedlichem Maß zur Gesamtausgabenentwicklung bei. Die erheblichen Einsparungen durch das VersÄndG 2001 wirken sich nur auf die Beamtenversorgung aus, während die Nachbesetzung und der Alterstrend sich Kosten erhöhend auf beide Statusgruppen auswirken. Dennoch zeigt sich bei der Gesamtbetrachtung eine deutliche Kostenminderung.

Tabelle 8: Gesamtkostenentwicklung in Mio. Euro

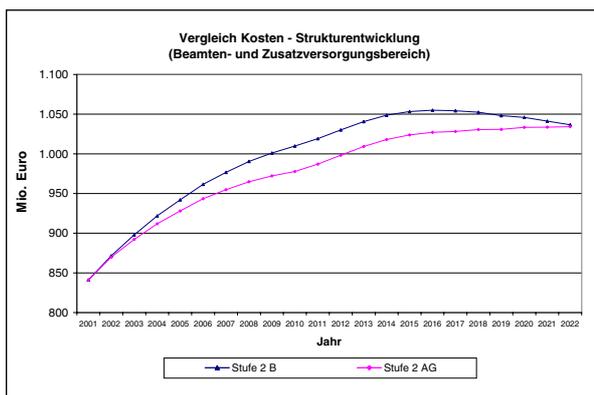
Prognose- jahr	Struktur- entwicklung	Stufe 2 B			Stufe 2 AG			
		lineare Anpassung 1 %	lineare Anpassung 2 %	lineare Anpassung 3 %	Struktur- entwicklung	lineare Anpassung 1 %	lineare Anpassung 2 %	lineare Anpassung 3 %
2001	841	841	841	841	841	841	841	841
2002	872	880	889	898	870	879	887	896
2003	898	916	934	953	892	910	928	947
2004	922	950	978	1.007	912	939	968	996
2005	942	980	1.020	1.060	928	966	1.005	1.045
2006	962	1.011	1.062	1.115	944	992	1.042	1.094
2007	977	1.037	1.100	1.166	955	1.014	1.075	1.140
2008	990	1.062	1.138	1.218	965	1.034	1.108	1.187
2009	1.001	1.084	1.173	1.268	972	1.053	1.139	1.232
2010	1.010	1.105	1.207	1.318	978	1.069	1.169	1.276
2011	1.019	1.126	1.242	1.370	987	1.090	1.203	1.327
2012	1.030	1.149	1.281	1.426	998	1.114	1.241	1.382
2013	1.041	1.173	1.320	1.484	1.009	1.137	1.280	1.439
2014	1.049	1.193	1.357	1.540	1.018	1.159	1.317	1.495
2015	1.053	1.211	1.390	1.593	1.024	1.177	1.351	1.549
2016	1.055	1.225	1.420	1.644	1.027	1.193	1.382	1.600
2017	1.054	1.236	1.447	1.692	1.028	1.206	1.412	1.650
2018	1.052	1.246	1.474	1.740	1.031	1.221	1.443	1.703
2019	1.048	1.254	1.497	1.784	1.031	1.233	1.472	1.755
2020	1.046	1.264	1.524	1.834	1.033	1.248	1.505	1.812
2021	1.041	1.270	1.547	1.881	1.034	1.261	1.536	1.867
2022	1.037	1.278	1.571	1.928	1.034	1.275	1.568	1.924

Der Kostenhöhepunkt nach der Stufe 2 B wird im Jahr 2016 bei 1.055 Mio. Euro liegen und bis zum Endjahr des Prognosezeitraums 2022 um knapp 20 Mio. Euro auf 1.037 Mio. Euro gesunken sein. Die Höchstkosten der Stufe 2 AG steigen in der Strukturentwicklung bis zum Prognoseendjahr 2022 auf 1.034 Mio. Euro – das sind immer noch 3 Mio. Euro weniger als nach der Stufe 2 B.

Wie sich bei der Betrachtung der Strukturentwicklungen zeigt, ist die Anstiegsdynamik der Ausgaben im Vergleich zur Stufe 2 B, die den Ergebnissen der Stufe 1 mit dem aktuellen Datensatz und der linearen Anpassung um 2,2 % per 1. Januar 2002 entspricht, durch das VersÄndG 2001 gebremst und damit nach unten korrigiert worden. Damit werden sogar die Kosten erhöhenden Effekte aus der Einbeziehung von Nachbesetzungen und Alterstrend kompensiert. Die Wirkung des VersÄndG 2001 tritt nur im Zusammenhang mit linearen Anpassungen ein. Die gleichwohl ausgewiesene (fiktive) Strukturentwicklung zeigt die grundlegenden Effekte. Auch bei den Szenarien mit linearen Anpassungen liegen die Kosten aber unter denen, die ohne das VersÄndG 2001 entstanden wären.

In der Gesamtkostenentwicklung der Stufe 2 zeigt sich im Vergleich zu Stufe 2 B, dass das VersÄndG 2001 bereits deutlich zu einer Kostendämpfung führen wird.

Grafik 2: Kostenvergleich



In der Zeit zwischen 2008 und 2010 kommt es in der Stufe 2 AG zu einem wesentlich flacheren Anstieg der Ausgaben. In diesem Zeitraum steigen die Kosten durchschnittlich um ca. 0,7 % jährlich, während es in dem Zeitraum vorher – 2001 bis 2007 – noch durchschnittlich 2,3 % und in dem Zeitraum 2011 bis 2014 ca. 1 % jährlich waren. Ab dem Jahr 2015 flacht die Kostenkurve im Anstieg bis zum Endjahr 2022 völlig ab. In diesem Zeitraum steigen die Kosten insgesamt nur noch um knapp 1,0 %, d. h. jährlich um 0,14 %.

Im Vergleich zur Entwicklung der Berechtigtenzahlen, die in beiden Bereichen etwa ausgewogen ist, wird die Ent-

wicklung der Kosten zu ca. 87% von den Beamtenversorgungs-kosten geprägt.

Tabelle 9: Kostenentwicklung Beamten- und Zusatzversorgungsbereich in Mio. Euro

Prognosejahr	Stufe 2 B Strukturentwicklung			Stufe 2 AG Strukturentwicklung		
	Beamten- bereich	Zusatz- versorgungs- bereich	Gesamt	Beamten- bereich	Zusatz- versorgungs- bereich	Gesamt
2001	725	116	841	725	116	841
2002	754	117	872	753	117	870
2003	782	116	898	776	116	892
2004	807	115	922	797	115	912
2005	828	114	942	814	114	928
2006	849	112	962	831	113	944
2007	866	111	977	843	111	955
2008	881	109	990	855	110	965
2009	894	107	1.001	864	108	972
2010	905	105	1.010	871	106	978
2011	916	103	1.019	883	104	987
2012	930	101	1.030	896	103	998
2013	942	98	1.041	908	101	1.009
2014	952	96	1.049	919	99	1.018
2015	959	94	1.053	927	97	1.024
2016	964	91	1.055	932	95	1.027
2017	965	89	1.054	935	93	1.028
2018	966	87	1.052	940	91	1.031
2019	964	84	1.048	942	89	1.031
2020	964	82	1.046	946	87	1.033
2021	962	79	1.041	949	85	1.034
2022	960	77	1.037	952	83	1.034

Im Vergleich von Beamten- und Zusatzversorgungsbereich zeigt sich, dass Nachbesetzungen und Alterstrend Kosten erhöhend wirken – auf den Zusatzversorgungsbereich wirken sich nur diese Faktoren aus. Auf die Kostenentwicklung im Beamtenbereich wirkt zusätzlich das VersÄndG 2001 mit der Folge, dass hier die Ausgaben, die mit der Stufe 2 AG prognostiziert werden, deutlich unter denen der Stufe 2 B liegen.

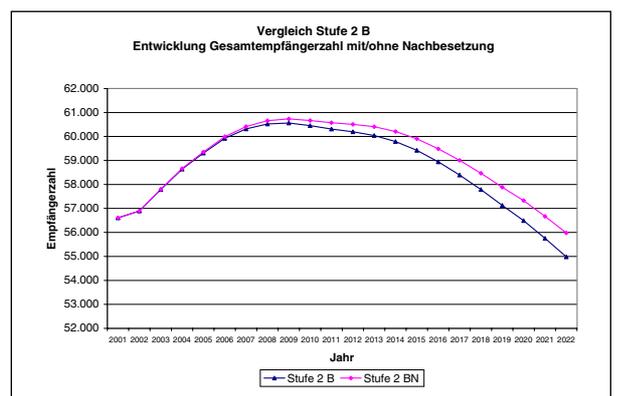
3.3. Auswirkungen der Neuerungen

Die Prognose von Prof. Dr. Pfeifer ermöglicht die Analyse, wie sich die Neuerungen im Einzelnen auswirken. Nachbesetzungen und Alterstrend wirken sich sowohl auf die Entwicklung der Berechtigtenzahlen als auch auf die Kosten, das VersÄndG 2001 nach der zu Grunde liegenden Annahme nur auf die Kostenentwicklung aus. Im Folgenden werden die Effekte isoliert betrachtet. Dafür wird als Vergleichsmaßstab jeweils die Basisprognose Stufe 2 B herangezogen.

3.3.1. Einbeziehung von Nachbesetzungen

Die Einbeziehung der Nachbesetzungen führt dazu, dass sich die Gesamtzahl der Empfängerinnen und Empfänger im Vergleich zur Stufe 2 B leicht erhöht.

Grafik 3: Vergleich Gesamtempfängerzahlen

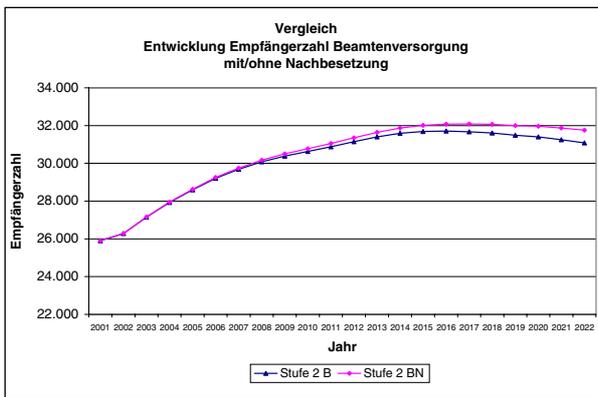


Unter Berücksichtigung von Nachbesetzungen wird die Gesamtempfängerzahl bis zum Höchstjahr des Prognosezeitraums 2009 auf 60.736 Versorgungsberechtigte angestiegen sein, das ist ein Zuwachs von 7,3%. Ab dem Jahr 2010 sinkt die Empfängerzahl bis zum Jahr 2022 auf 55.979 und liegt um 1,1% unter dem Datenerfassungsjahr 2001. Im Vergleich zur Stufe 2 B bedeutet das, dass durch die

Nachbesetzung von einer höheren Empfängerzahl auszugehen ist. Prozentual gesehen schlägt sich die Nachbesetzung im Vergleich dazu im Höchstjahr 2009 mit 0,3% und im Endjahr des Prognosezeitraums 2022 mit 1,8% nieder.

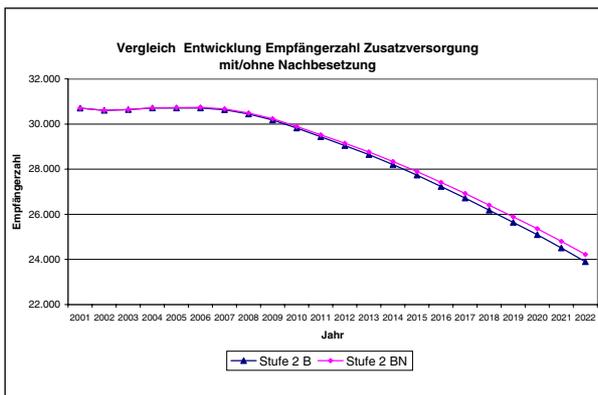
Im Beamtenbereich steigt die Empfängerzahl in der Stufe 2 B von 25.901 im Datenerfassungsjahr 2001 und wird im Endjahr der Prognose 2022 bei 31.083 liegen – das sind 20% mehr als im Datenerfassungsjahr 2001. Durch die Nachbesetzung wird sich die Empfängerzahl von 25.901 im Datenerfassungsjahr 2001 auf 31.759 Berechtigte im Endjahr der Prognose 2022 erhöhen. Das ist ein Zuwachs um 22,6%. Im Vergleich zur Stufe 2 B werden die Empfängerzahlen im Endjahr des Prognosezeitraums um 2,6% höher liegen.

Grafik 4: Vergleich Empfängerzahlen Beamtenversorgung



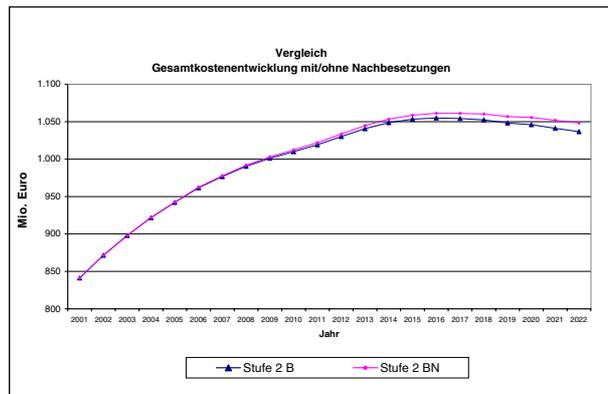
Mit dem Modul Nachbesetzung prognostiziert Prof. Dr. Pfeifer für den Zusatzversorgungsbereich bis zum Prognoseendjahr 2022 eine geringfügige Zunahme der Empfängerzahl. Verglichen mit der Stufe 2 B ergibt sich im Jahr 2022 eine Zunahme um 322 Berechtigte auf dann 24.220 Ruhegeldversorgte; die Abweichung von der Entwicklung nach Stufe 2 B beträgt dann 1,3%.

Grafik 5: Vergleich Empfängerzahlen Zusatzversorgung



Für die Kosten bilden die Differenzen in der Strukturentwicklung zwischen den Ergebnissen der Stufe 2 B und der Stufe 2 BN den Effekt der Nachbesetzung ab. Der Vergleich der Kostenentwicklungen zeigt, dass diese Kosten mit der Stufe 1 des Instruments noch nicht voll erfasst waren. Die Ausgaben werden sich in der Strukturentwicklung der Stufe 2 BN im Endjahr der Prognose 2022 durch die Einbeziehung von Nachbesetzungen von 1.037 Mio. Euro (Stufe 2 B entspricht Stufe 1 mit neuem Datensatz und linearer Anpassung zum 1. Januar 2002) auf 1.048 Mio. Euro (Stufe 2 BN), mithin um 11 Mio. Euro erhöht haben. Das ist ein Kostenzuwachs von 1,1%. Der Kostenhöhepunkt liegt unverändert im Jahr 2016; zu diesem Zeitpunkt liegt bereits eine Kostendifferenz von 6 Mio. Euro zwischen der Stufe 2 B und der Stufe 2 BN vor. Bezogen auf das Datenerfassungsjahr 2001 wird es in der Strukturentwicklung der Stufe 2 BN im Jahr 2022 eine prozentuale Steigerung von 24,6% geben.

Grafik 6: Kostenvergleich mit Nachbesetzung



Insgesamt sowie für Beamten- und Zusatzversorgungsbereich ergäbe sich allein durch die Einbeziehung von Nachbesetzungen folgende Ausgabenentwicklung:

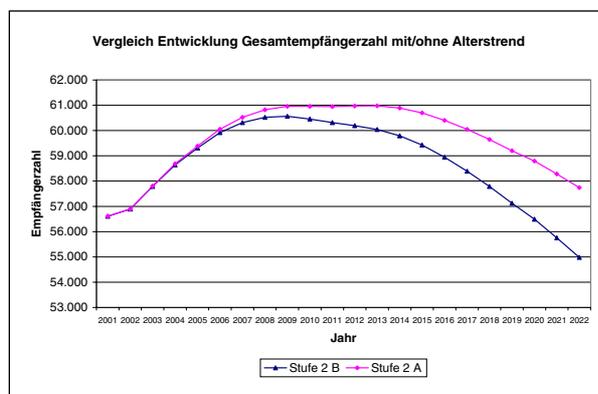
Tabelle 10: Kostenentwicklung bei Einbeziehung von Nachbesetzungen in Mio. Euro

Prognosejahr	Stufe 2 B Strukturentwicklung			Stufe 2 BN Strukturentwicklung		
	Beamtenbereich	Zusatzversorgungsbereich	Kosten gesamt	Beamtenbereich	Zusatzversorgungsbereich	Kosten gesamt
2001	725	116	841	725	116	841
2002	754	117	872	754	117	872
2003	782	116	898	782	116	898
2004	807	115	922	807	115	922
2005	828	114	942	829	114	943
2006	849	112	962	850	112	962
2007	866	111	977	867	111	978
2008	881	109	990	883	109	992
2009	894	107	1.001	896	107	1.003
2010	905	105	1.010	907	105	1.012
2011	916	103	1.019	919	103	1.022
2012	930	101	1.030	933	101	1.034
2013	942	98	1.041	946	99	1.045
2014	952	96	1.049	957	96	1.053
2015	959	94	1.053	965	94	1.059
2016	964	91	1.055	969	92	1.061
2017	965	89	1.054	972	90	1.061
2018	966	87	1.052	973	87	1.060
2019	964	84	1.048	972	85	1.057
2020	964	82	1.046	973	82	1.056
2021	962	79	1.041	972	80	1.052
2022	960	77	1.037	971	77	1.048

3.3.2. Alterstrend

Nach Stufe 2 B steigt die Gesamtzahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger – ausgehend von dem Datenerfassungsjahr 2001 mit 56.606 Berechtigten – bis zu einem Höchststand im Jahr 2009 mit 60.566 Berechtigten um 7%. Danach sinkt die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger bis zum Endjahr der Prognose 2022 um 9,2% auf einen Stand von 54.981 ab. In dem gesamten Zeitraum von 2001 bis 2022 sinkt die Empfängerzahl um 2,9%. In der Stufe 2 A – mit Alterstrend – liegt der Höhepunkt der Empfängerzahl ein Jahr später, im Jahr 2010. Der prozentuale Zuwachs steigt bis zu diesem Zeitpunkt um 7,7%. Danach sinkt die Empfängerzahl – wie auch in der Entwicklung nach Stufe 2 B – bis zum Endjahr des Prognosezeitraums auf 57.742 Berechtigte ab, und liegt damit um 2,0% höher als im Datenerfassungsjahr 2001. Im Vergleich zur Stufe 2 B werden im Jahr 2022 aufgrund des Alterstrends 5,0% mehr Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger vorhanden sein. Dies verdeutlicht die nachfolgende Grafik:

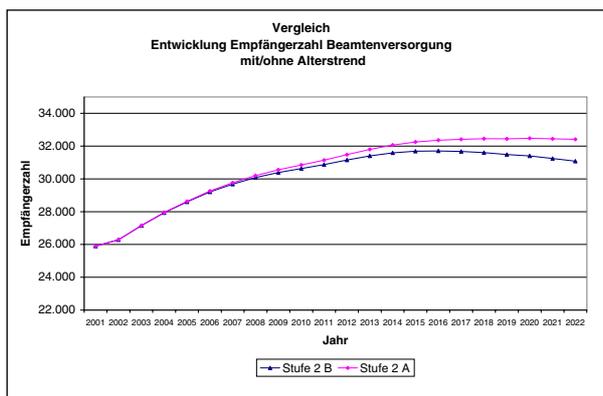
Grafik 7: Vergleich der Gesamtzahl der Versorgungsberechtigten



Die Zahl der Beamtenversorgungsberechtigten erreicht ihren Höchststand nach der Prognose Stufe 2 B mit 31.709

Berechtigten im Jahr 2016, das ist ein Zuwachs bezogen auf das Datenerfassungsjahr 2001 von 22,4%. Bis zum Prognoseendjahr 2022 wird die Zahl der Berechtigten dann wieder auf 31.083 sinken, liegt damit aber immer noch um 20,0% höher als im Datenerfassungsjahr 2001. Unter Berücksichtigung des Alterstrends (Stufe 2 A) wird es im Endjahr des Prognosezeitraums 2022 deutlich mehr, nämlich 32.412 Versorgungsberechtigte geben, das ist ein Zuwachs um 25,1% bezogen auf das Datenerfassungsjahr 2001. Im Vergleich zum Endjahr der Stufe 2 B liegt die Alterstrendentwicklung um 4,3% höher. Der Höchststand der Versorgungsberechtigten verschiebt sich von dem Jahr 2016 in der Stufe 2 B auf das Jahr 2020 in der Entwicklung nach dem Alterstrend.

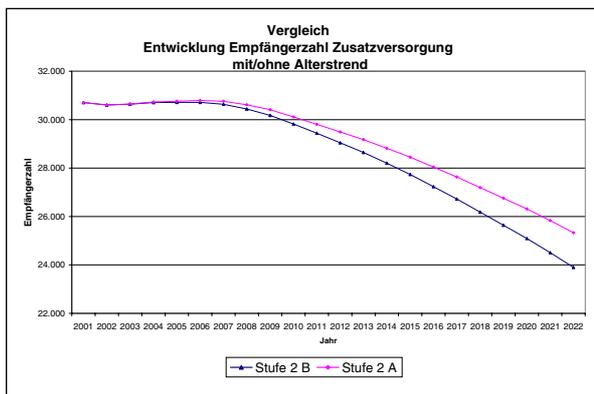
Grafik 8: Vergleich Beamtenversorgung mit Alterstrend



Die Zahl der Zusatzversorgungsberechtigten verringert sich in der Stufe 2 B ausgehend von einer Berechtigtenzahl

von 30.705 zunächst in den Jahren 2002 und 2003 geringfügig, steigt danach leicht, d. h. um 0,02% an und erreicht in den Jahren 2005 und 2006 mit 30.713 Berechtigten ihren Höchststand. Ab dem Jahr 2007 bis zum Endjahr der Prognose 2022 sinkt die Zahl der Berechtigten kontinuierlich auf 23.898 und liegt damit 22,2% niedriger als im Datenerfassungsjahr 2001. Unter Berücksichtigung des Alterstrends (Stufe 2 A) wird es im Endjahr des Prognosezeitraums 2022 noch 25.329 Zusatzversorgungsberechtigte geben; damit sinkt die Empfängerzahl bezogen auf das Datenerfassungsjahr 2001 um 17,5%, liegt aber dennoch um 5,9% höher als nach der Stufe 2 B prognostiziert.

Grafik 9: Vergleich Zusatzversorgungsbereich mit Alterstrend



Die daraus folgende Kostenentwicklung stellt sich wie folgt dar:

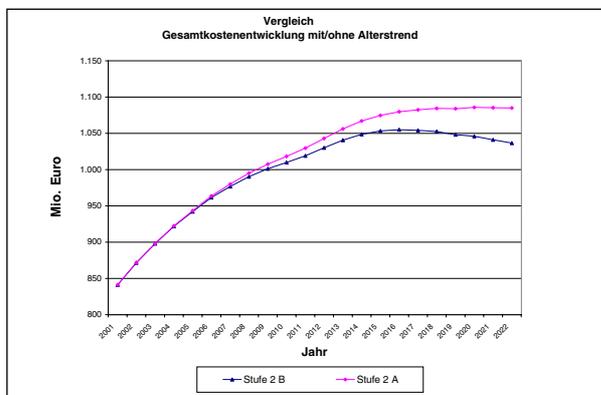
Tabelle 11: Kostenentwicklung bei Einbeziehung nur des Alterstrends in Mio. Euro

Prognosejahr	Stufe 2 B Strukturentwicklung			Stufe 2 A Strukturentwicklung		
	Beamtenbereich	Zusatzversorgungsbereich	Kosten gesamt	Beamtenbereich	Zusatzversorgungsbereich	Kosten gesamt
2001	725	116	841	725	116	841
2002	754	117	872	754	117	872
2003	782	116	898	782	116	898
2004	807	115	922	807	115	922
2005	828	114	942	829	114	943
2006	849	112	962	851	113	964
2007	866	111	977	869	111	980
2008	881	109	990	885	110	995
2009	894	107	1.001	899	108	1.008
2010	905	105	1.010	912	106	1.018
2011	916	103	1.019	925	104	1.030
2012	930	101	1.030	941	102	1.043
2013	942	98	1.041	956	101	1.056
2014	952	96	1.049	968	99	1.067
2015	959	94	1.053	978	97	1.075
2016	964	91	1.055	985	95	1.080
2017	965	89	1.054	990	93	1.082

Prognosejahr	Stufe 2 B Strukturentwicklung			Stufe 2 A Strukturentwicklung		
	Beamten- bereich	Zusatz- versorgungs- bereich	Kosten gesamt	Beamten- bereich	Zusatz- versorgungs- bereich	Kosten gesamt
2018	966	87	1.052	994	91	1.084
2019	964	84	1.048	995	88	1.084
2020	964	82	1.046	999	86	1.086
2021	962	79	1.041	1.001	84	1.085
2022	960	77	1.037	1.003	82	1.085

Für die Gesamtausgaben verdeutlicht die nachfolgende Grafik den Effekt:

Grafik 10: Kostenvergleich mit Alterstrend



Es zeigt sich, dass die Verläufe in der Entwicklung nach der Stufe 2 B und in der Entwicklung nach Stufe 2 A bis zum Jahr 2008 fast identisch sind, danach geringfügig auseinander gehen und bis zum Jahr 2015 fast parallel verlaufen. Während die Kosten nach Stufe 2 B ab 2015 bis zum Jahr 2018 fast stagnieren und danach wieder abflachen, steigen die Ausgaben nach dem Alterstrend (Stufe 2 A) bis zum Jahr 2020 weiter an.

Der Kostenhöhepunkt nach der Stufe 2 B liegt im Jahr 2016 bei 1.055 Mio. Euro und damit um 25,4% höher als im Datenerfassungsjahr 2001. Im Vergleich dazu liegen die Kosten nach der Stufe 2 A im Jahr 2016 bei 1.080 Mio.

Euro, eine Steigerung zum Datenerfassungsjahr 2001 um 28,4% und zum Vergleichsjahr der Stufe 2 B um 2,4%. Der Kostenhöhepunkt des Alterstrends wird 2 Jahre vor Ende des Prognosezeitraums mit 1.086 Mio. Euro erreicht sein und sinkt dann für die nächsten 2 Jahre um 1 Mio. Euro ab. Prozentual gesehen liegen die Kosten des Alterstrends im Jahr 2022 um 5,7% höher als nach der Stufe 2 B.

Bis zum Jahr 2009 werden die Kosten des Alterstrends mit über 160 Mio. Euro – von 841 Mio. Euro im Datenerfassungsjahr auf 1.008 Mio. Euro – am stärksten ansteigen, das ist eine Steigerung von 19,8%. In den nächsten 7 Jahren bis 2016 steigen die Kosten weniger stark, und zwar nur noch um 72 Mio. Euro an, das entspricht einer Steigerungsrate von 7,1%, d. h. durchschnittlich jährlich 1%. Bis zum Jahr 2020 (Höchstjahr) beträgt die Steigerung dann nur noch 6 Mio. Euro, das entspricht 0,5% jährlich.

3.3.3. Versorgungsänderungsgesetz 2001

Das VersÄndG 2001 hat nur Auswirkungen auf den Beamtenbereich. Für die Prognose wurde weiter angenommen, dass es ausschließlich auf den Bereich der Kosten wirkt, nicht aber auf die Entwicklung der Empfängerzahlen. Die Kostenentwicklung wird sowohl anhand der (fiktiven) Strukturentwicklung als auch anhand der Szenarien mit linearen Anpassungen in Höhe von 1%, 2% und 3% dargestellt, weil die Wirkung des Gesetzes von linearen Anpassungen abhängig ist. Während die Auswirkungen nach der Strukturentwicklung in dieser Form so nicht eintreten können, ist die Entwicklung mit 1% linearer Anpassung bereits tatsächlich möglich. Nachfolgend wird die Ausgabenentwicklung im Beamtenbereich dargestellt.

Tabelle 12: Kostenentwicklung bei Einbeziehung des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 in Mio. Euro

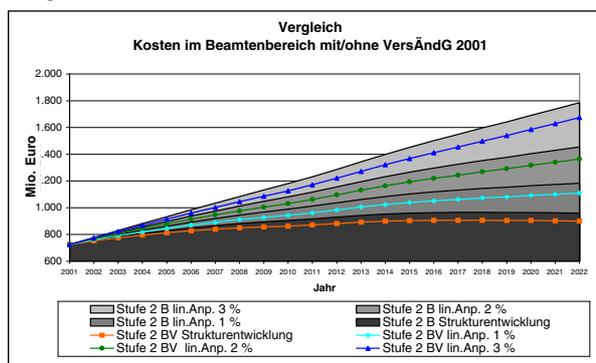
Prognose- jahr	Stufe 2 B				Stufe 2 BV			
	Struktur- entwicklung	lineare	lineare	lineare	Struktur- entwicklung	lineare	lineare	lineare
		Anpassung 1 %	Anpassung 2 %	Anpassung 3 %		Anpassung 1 %	Anpassung 2 %	Anpassung 3 %
2001	725	725	725	725	725	725	725	725
2002	754	762	769	777	753	760	768	775
2003	782	798	814	830	776	791	807	823
2004	807	831	856	882	796	820	845	870
2005	828	862	897	932	813	846	880	915

Beamte Jahr	Struktur- entwicklung	Stufe 2 B			Stufe 2 BV			
		lineare Anpassung 1 %	lineare Anpassung 2 %	lineare Anpassung 3 %	Struktur- entwicklung	lineare Anpassung 1 %	lineare Anpassung 2 %	lineare Anpassung 3 %
2006	849	893	938	984	828	870	914	960
2007	866	919	975	1.034	840	891	946	1.003
2008	881	945	1.012	1.084	850	911	976	1.045
2009	894	968	1.047	1.132	857	928	1.004	1.086
2010	905	990	1.082	1.181	862	943	1.031	1.125
2011	916	1.012	1.117	1.232	871	963	1.062	1.171
2012	930	1.037	1.156	1.287	882	984	1.097	1.221
2013	942	1.062	1.195	1.343	892	1.005	1.131	1.272
2014	952	1.084	1.232	1.399	900	1.024	1.164	1.321
2015	959	1.103	1.266	1.451	904	1.039	1.193	1.368
2016	964	1.119	1.297	1.501	906	1.052	1.219	1.412
2017	965	1.132	1.325	1.549	905	1.062	1.243	1.453
2018	966	1.144	1.352	1.596	906	1.073	1.269	1.498
2019	964	1.153	1.377	1.641	904	1.082	1.291	1.539
2020	964	1.165	1.405	1.691	904	1.092	1.317	1.586
2021	962	1.174	1.429	1.737	902	1.101	1.340	1.629
2022	960	1.183	1.455	1.786	900	1.109	1.364	1.674

In welchem Umfang die tatsächlichen Ausgaben steigen, hängt letztendlich auch von der Höhe der linearen Anpassungen ab. Je höher die lineare Anpassung ausfällt, desto höher wird auch die Steigerungsrate werden. Bei 1% linearer Erhöhung betragen die Kosten nach der Stufe 2 B im Endjahr der Prognose 1.183 Mio. Euro.

Vergleicht man dazu die Kosten unter Einbeziehung des VersÄndG 2001 (Stufe 2 BV) beträgt die Ersparnis im Prognosemitteljahr 2012 bereits 53 Mio. Euro und 74 Mio. Euro im Prognoseendjahr 2022. Bei linearen Erhöhungen von 2% erhöhen sich die Einsparungen im Jahr 2012 auf 59 Mio. Euro und im Jahr 2022 auf 91 Mio. Euro. Bei einer linearen Anpassung von 3% werden die Ausgaben im Mitteljahr des Prognosezeitraums 2012 um 66 Mio. Euro niedriger liegen als nach der Stufe 2 B prognostiziert, im Prognoseendjahr 2022 bereits um 112 Mio. Euro niedriger.

Grafik 11:
Vergleich Beamtenbereich mit und ohne VersÄndG 2001



3.4. Auswirkungen linearer Anpassungen

Die Prognose ist jeweils mit drei Szenarien zur Höhe linearer Anpassungen erstellt worden: für eine Höhe von 1%, für eine von 2% und für eine von 3%. In der nachfolgenden Tabelle ist dargestellt, wie die Kostensteigerung in der Stufe 2 AG – bei Einbeziehung aller Neuerungen – für die Szenarien im Vergleich zur Strukturentwicklung ausfallen würde.

Tabelle 13: Auswirkung linearer Anpassungen

Jahr	Mehrkosten im Vergleich zur Strukturentwicklung der Stufe 2 AG		
	lineare Anpassung 1 %	lineare Anpassung 2 %	lineare Anpassung 3 %
2012 – Mitteljahr	11,6 %	24,3 %	38,5 %
2022 – Endjahr	23,3 %	51,6 %	86,1 %

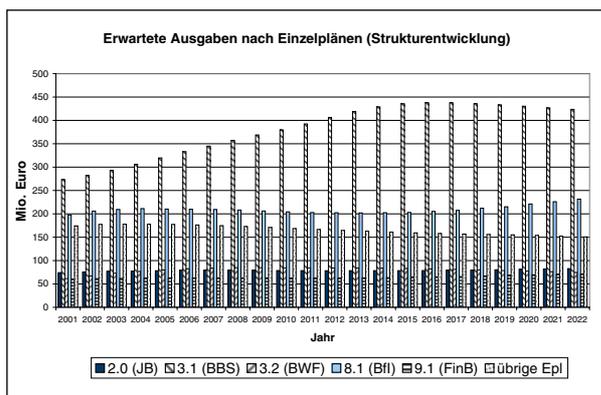
Lineare Anpassungen müssen in Relation zur Entwicklung der Leistungsfähigkeit des Betriebshaushalts gesehen werden. Da diese nicht hinreichend sicher prognostizierbar ist, wird im Wesentlichen die um lineare Anpassungen entkleidete Strukturentwicklung betrachtet. Gleichwohl muss die Kostenentwicklung bei Einbeziehung linearer Anpassungen im Blick bleiben; sie zeigt den hohen Einfluss dieses Faktors auf die tatsächliche Kostenentwicklung. Vor diesem Hintergrund wird sich der Senat weiterhin für maßvolle lineare Anpassungen einsetzen, die sich im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen, aber auch der Entwicklung der öffentlichen Haushalte bewegen.

Da die Bezüge der Beamtinnen, Beamten, Beamtenversorgungsempfängerinnen und -empfänger – einschließlich linearer Anpassungen – gesetzlich geregelt werden, können auch die Länder im Gesetzgebungsverfahren über den Bundesrat Einfluss nehmen. Die Entwicklung der Zusatzversorgung hängt zumindest mittelbar von den Tarifsteigerungen ab, die die Tarifpartner vereinbaren; hier machen die Länder ihren Einfluss im Rahmen der Tarifverhandlungen geltend.

3.5. Zusammensetzung der Versorgungsausgaben nach Einzelplänen

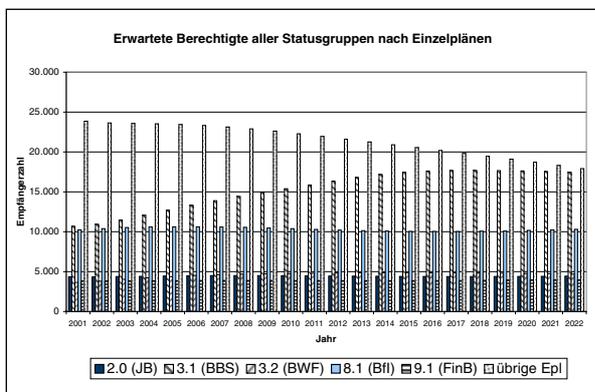
Die Betrachtung der Zusammensetzung der Versorgungsausgaben nach Einzelplänen zeigt, dass etwa 80% der Versorgungsausgaben auf fünf Einzelpläne entfallen: die Behörde für Bildung und Sport (Einzelplan 3.1), die Behörde für Wissenschaft und Forschung (Einzelplan 3.2), die Behörde für Inneres (Einzelplan 8.1), die Justizbehörde (Einzelplan 2.0) und die Finanzbehörde (Einzelplan 9.1). Es wird im Folgenden die Strukturentwicklung in der Stufe 2 AG, also der Gesamtschau mit Einbeziehung aller Neuerungen in der Stufe 2, zu Grunde gelegt und die Entwicklung für alle Statusgruppen betrachtet.

Grafik 12: Zusammensetzung der Versorgungsausgaben nach Einzelplänen



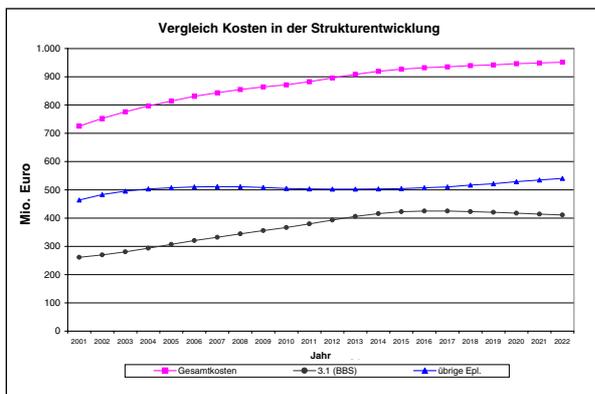
Diese fünf Einzelpläne bestimmen zwar ca. 80% der Versorgungsausgaben, beziehen sich aber lediglich auf zwischen ca. 55% der erwarteten Berechtigten im Ausgangsjahr der Prognose 2001 und ca. 66% der Berechtigten im Jahr 2022.

Grafik 13: Erwartete Berechtigte aller Statusgruppen nach Einzelplänen



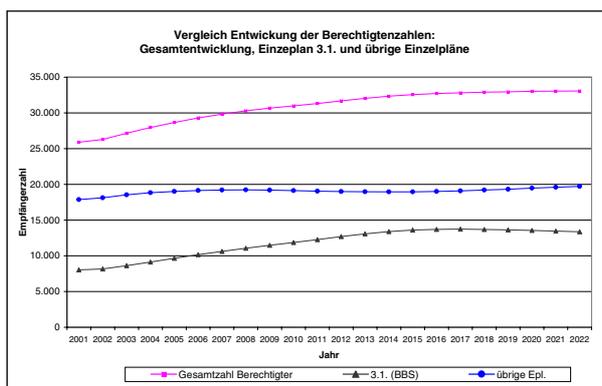
Von den fünf Einzelplänen beeinflusst die BBS die Kostenentwicklung am stärksten. Die Berechtigtenzahl steigt dort von 19% aller Berechtigten im Jahr 2001 auf 30% aller Versorgungsempfängerinnen und -empfänger im Jahr 2022 an; der Kostenanteil steigt von 33% im Jahr 2001 auf 41% im Jahr 2022. Den Einfluss auf die Gesamtausgabenentwicklung verdeutlichen die nachfolgenden Grafiken. Diese beziehen sich allein auf den Beamtenbereich, da die Entwicklung im Einzelplan 3.1 durch die Lehrkräfte geprägt ist, die weit überwiegend im Beamtenverhältnis sind.

Grafik 14: Vergleich Gesamtkostenentwicklung Beamte mit Einzelplan 3.1



Der Anstieg in der Gesamtkostenentwicklung beruht in hohem Maß auf dem Anstieg der Kosten im Bereich des Einzelplanes 3.1. Für die übrigen Einzelpläne zeigt sich eine verhältnismäßig konstante Kostenentwicklung. Dieser Einfluss des Einzelplanes 3.1 wird auch in der Betrachtung der Entwicklung der Berechtigtenzahlen deutlich. Während für die übrigen Einzelpläne tendenziell ein leichter Rückgang der Berechtigtenzahlen zu erwarten ist, steigt die Zahl zu erwartender Beamtenversorgungsempfängerinnen und -empfänger aus dem Einzelplan 3.1 weiter an. Hier zeigen sich die Folgen der Ausweitung des Bildungsbereiches in den Jahren zwischen etwa 1960 und 1980 – die gesellschaftlich und politisch gewollt war.

Grafik 15:
Vergleich Entwicklung der Berechtigtenzahlen für den Beamtenbereich



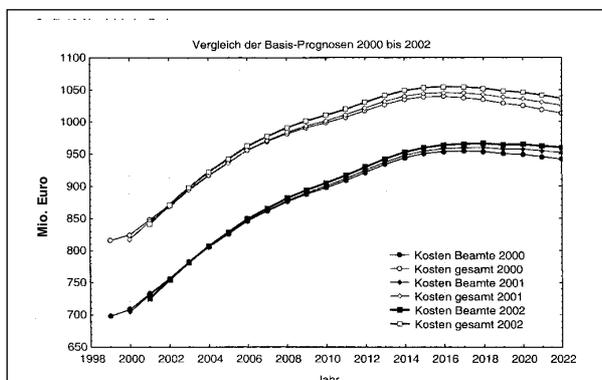
4. Bewertung der Ergebnisse

Mit der nun vorliegenden Prognose konnte die Prognosesicherheit noch einmal verbessert werden. Zudem sind nunmehr verschiedene Szenarien entwickelt und prognostiziert worden, die es ermöglichen, eine Bandbreite künftiger Entwicklungen abzuschätzen.

4.1. Vergleich mit den Basisprognosen der Vorjahre

Für eine Einschätzung der Prognoseergebnisse ist die Prognosesicherheit von erheblicher Bedeutung. Eine erste Möglichkeit zur Einschätzung der Prognosegenauigkeit liegt in der Betrachtung der mit ausgewiesenen Standardabweichungen für Versorgungskosten und Empfängerzahlen. Diese sind in allen bisherigen Prognosen hinreichend klein, spiegeln aber lediglich die unvermeidbaren statistischen Schwankungen wieder, die sich aus dem wahrscheinlichkeitstheoretischen Modellansatz ergeben. Sie beinhalten jedoch nicht die Möglichkeit von strukturellen Änderungen sowohl demografischer als auch juristischer oder ökonomischer Art. Die folgende Grafik zeigt die drei vorliegenden Kostenprognosen für den Beamten- und den Gesamtbereich in der Basisprognose (ohne VersÄndG 2001, Alterstrend und Nachbesetzungen) im Vergleich, wobei die Prognosen aus 2000 (Grundmodell) und 2001 (Stufe 1) gemäß den zwischenzeitlich erfolgten Tarifanpassungen und den daraus resultierenden Erhöhungen der Versorgungsleistungen angepasst wurden.

Grafik 16: Vergleich der Basisprognosen

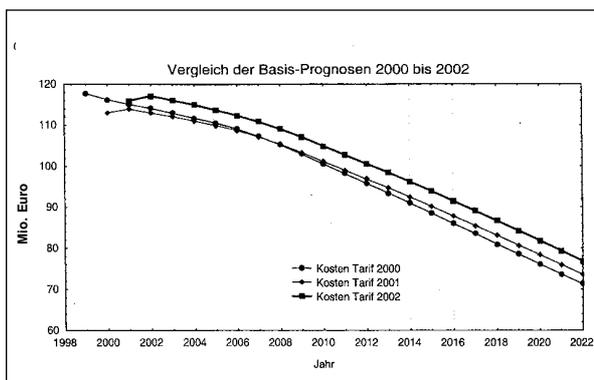


Prof. Dr. Pfeifer schätzt die Übereinstimmung der Prognosewerte – vor allem im Beamtenbereich – bis zum Jahr 2008 als hervorragend, bis zum Jahr 2014 als gut bis sehr gut ein.

Abweichungen zwischen den Prognosewerten aus 2000 und danach sind vor allem durch die ab 2001 berücksichtigte Möglichkeit zu erklären, auf eigenen Antrag ab dem 63. Lebensjahr in den Ruhestand zu treten, die nachweislich trotz damit verbundener Versorgungsabschläge kurz- bis mittelfristig zu einer Erhöhung der Versorgungsausgaben führt⁷⁾. Des Weiteren werden Differenzen zwischen den Prognosen durch die Veränderungen im Bestand zwischen den Stichtagen der Datenerhebung verursacht.

Der Tarifbereich ist dagegen aus Gründen, die schon früher dargelegt wurden, prinzipiell wesentlich weniger gut abzubilden. Allerdings spielt dieser Bereich zahlenmäßig eine nicht ganz so große Rolle, weil sein Anteil an den Gesamtausgaben nur ca. 13% beträgt, mit abnehmender Tendenz. Auch hier ergibt sich aber eine gute Übereinstimmung der Basisprognosen der letzten Jahre.

Grafik 17: Prognosenvergleich Tarifbereich



Prof. Dr. Pfeifer hat ergänzend eine Projektion der Ausgabenentwicklung über einen längeren Zeitraum, nämlich bis 2040, vorgenommen. Demzufolge werden die Versorgungsausgaben ab 2025 – ausgehend vom geltenden Recht und jetzigen Personenbestand – in der Strukturentwicklung kontinuierlich zurückgehen. Er verweist jedoch ausdrücklich auf die Unwägbarkeiten, die jeder Prognose innewohnen: Veränderungen des Versorgungsrechts, des Personal- und Stellenbestands, der demografischen Entwicklung sind nur einige der Faktoren, die auch auf die Entwicklung der Versorgungsausgaben Einfluss haben. Prof. Dr. Pfeifer führt dazu aus: „Grundsätzlich ist deshalb festzuhalten, dass aufgrund heute nicht einschätzbarer zukünftiger Entwicklungen gesellschaftlicher wie demographischer oder medizinischer Art ein Prognosezeitraum von maximal 20 Jahren für die Planung und Durchführung politischer Maßnahmen nicht überschritten werden sollte, und dass weitergehende Betrachtungen lediglich im Sinne von Tendenzaussagen aufgefasst werden sollten.“

Die Einbeziehung von Nachbesetzungen hat zu einer weiteren Verbesserung der Prognosesicherheit gerade über den angesprochenen Zeitraum von 20 Jahren geführt. Dies zeigt sich schon am Datenausgangsjahr. Da die anonymisierten personenbezogenen Daten zum Stichtag 1. Dezember 2001 zu Grunde gelegt wurden, sind schon die Ergebnisse des Jahres 2001 eine Prognose und entsprechen daher nicht ganz exakt dem Haushaltsergebnis. Für den Vergleich mit dem Haushaltsergebnis ist das Datenausgangsjahr zu Grunde zu legen; in diesem Jahr unterscheiden sich die Prognoseergebnisse nicht. Für das Jahr 2001 wird in der Stufe 2 der Prognose ein ausgesprochen hohes Maß an Übereinstimmung mit dem Haushaltsergebnis 2001 erreicht:

⁷⁾ s. auch Drucksache 17/247

Tabelle 14:
Vergleich Prognose 2001 – Haushaltsergebnis 2001

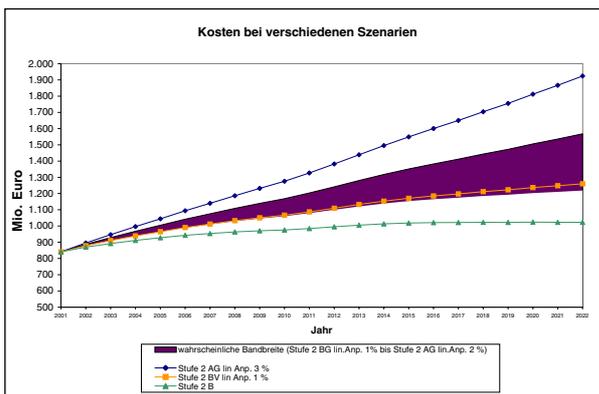
Statusgruppe	Prognose 2001	Haushaltsergebnis 2001
Beamtenversorgung	725 Mio. Euro	726,24 Mio. Euro
Zusatzversorgung	116 Mio. Euro	117,5 Mio. Euro

Die Abweichungen vom Haushaltsergebnis betragen nunmehr jeweils ca. 1 Mio. Euro. Für den Bereich der Beamtenversorgung sind dies 0,16%, für den der Zusatzversorgung 1,3%. Damit ist gerade für den Zusatzversorgungsbe- reich der Unterschied zum Haushaltsergebnis noch einmal deutlich reduziert worden. In der Stufe 1 war für die Beamtenversorgung mit 0,2% Abweichung vom Haushaltsergebnis ein ähnlich guter Wert erreicht worden, für die Zusatzversorgung mit 4% aber noch ein deutlich größerer Unterschied zu verzeichnen.

4.2. Bandbreite möglicher Entwicklungen

Die Stufe 2 enthält sowohl eine Basisprognose ohne Einbeziehung von Nachbesetzungen, Alterstrend und VersÄndG 2001 als auch eine Prognose unter Einbeziehung all dieser Parameter kombiniert mit linearen Anpassungen bis zur Höhe von 3% jährlich.

Grafik 18: Kosten bei verschiedenen Szenarien



Die Grafik verdeutlicht, wie unterschiedlich die Auswirkungen der verschiedenen Szenarien auf die Entwicklung der Versorgungsausgaben sein können. Dabei ist zu bedenken, dass weder die Annahme von linearen Anpassungen in Höhe von 3% über 20 Jahre hintereinander realistisch ist noch die, es werde künftig weder lineare Anpassungen noch irgendeine Stellennachbesetzung geben. § 14 BBesG und § 70 BeamtVG verlangen die Anpassung der Besoldung und Versorgung an die allgemeine wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung. Damit wäre es nicht vereinbar, die Bezüge über einen Zeitraum von 20 Jahren einzufrieren. Erforderlich sind auch Stellennachbesetzungen, da die Verwaltung ansonsten irgendwann nicht mehr in der Lage wäre, ihre Aufgaben zu erfüllen. Mit diesen beiden Szenarien sind insofern keine realistischen Grenzen der möglichen Entwicklung beschrieben, sondern eher ein oberer Grenzwert, von dem nicht zu erwarten ist, dass er erreicht oder gar überschritten wird, und ein unterer Grenzwert, der jedenfalls überschritten wird. Wahrscheinlicher ist, dass sich die künftige Entwicklung zwischen den Szenarien Stufe 2 BG mit linearer Anpassung von 1% und Stufe 2 AG mit linearer Anpassung von 2% jährlich bewegen wird.

4.3. Gesamtschau

Die Ergebnisse der Stufe 2 des von Prof. Dr. Pfeifer entwickelten Prognoseinstruments bestätigen einen Trend im Bereich künftiger Versorgungsausgaben der Freien und Hansestadt Hamburg, den sowohl die Prognose 2000 mit dem Grundmodell als auch die Prognose 2001 mit der Stufe 1 aufgezeigt hatten: In den Jahren 2002 bis 2022 ist nach wie vor mit einer Zunahme der Gesamtversorgungsausgaben zu rechnen. Nach Stufe 2 AG werden die Versorgungsausgaben bis zum Endjahr des Prognosezeitraums 2022 in der Strukturentwicklung bis auf 1.034 Mio. Euro steigen. Das ist ein Kostenzuwachs bezogen auf das Datenerfassungsjahr 2001 von 22,9%, der aber immer noch um knapp 0,4% unter der bisherigen Prognose der Stufe 1 liegt. Wird mit der an die lineare Anpassung per 1. Januar 2002 angepassten Stufe 1 die Prognose für den Datenbestand per 1. Dezember 2001 erstellt (Stufe 2 B), zeigt sich, dass mit dem VersÄndG 2001, das in die Stufe 2 eingeflossen ist, die Ausgabenentwicklung deutlich gebremst wird: Der Höhepunkt der Ausgaben liegt nicht mehr – wie noch in der Stufe 1 prognostiziert – im Jahr 2016, sondern die Kosten steigen bis zum Endjahr des Prognosezeitraums an. Die dann prognostizierten Kosten von 1.034 Mio. Euro liegen aber immer noch um 21 Mio. Euro niedriger als mit der Stufe 2 B, also der Stufe 1 auf der Basis des neuen Datensatzes und der linearen Anpassung per 1. Januar 2002, bereits für das Jahr 2016 prognostiziert. Kosten in Höhe von 1.034 Mio. Euro, die nach der Stufe 2 für das Jahr 2022 errechnet werden, wären nach der Stufe 2 B zwischen den Jahren 2012 und 2013 erreicht worden. Im Vergleich der Prognosestufen 1 und 2 zeigt sich damit deutlich, dass insbesondere durch das VersÄndG 2001 die Dynamik des Anstiegs gebremst worden ist: Die Versorgungsausgaben steigen langsamer und die insgesamt erreichte Höhe ist niedriger.

4.4. Nachbesetzungen

Die im Rahmen des Eintritts von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Ruhestand erfolgende Nachbesetzung der Stellen hat nunmehr in der Stufe 2 des Prognoseinstruments Berücksichtigung gefunden. Dabei wurde angenommen, dass jede Stelle nachbesetzt wird. Angesichts der vom Senat eingeleiteten Aufgabenkritik bewegt sich die Prognose damit an der oberen Grenze des zu Erwartenden – wobei darauf hinzuweisen ist, dass die Einbeziehung von Nachbesetzungen nur einen geringen Einfluss auf die Kostenentwicklung hat: Im Prognoseendjahr 2022 verursacht sie im Vergleich zur Stufe 2 B in der Stufe 2 BN eine Kostensteigerung von 1,1%.

In der Prognose muss weiter berücksichtigt werden, dass für einen ausscheidenden Bediensteten nur ein Nachfolger vorgesehen ist – scheidet dieser wieder aus, wird kein weiterer Nachfolger eingesetzt. Diese Berücksichtigung von Nachbesetzungen führt zu einer deutlichen Erhöhung der Prognosegenauigkeit über mindestens 20 Jahre, für weiter in der Zukunft liegende Zeiträume wäre jedoch zu beachten, dass mit diesem Ansatz die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger stetig auf Null abfallen wird. Dies allerdings betrifft Zeiträume, für die weitaus größere Unsicherheiten in anderen Faktoren liegen: Weder kann die demografische Entwicklung im Hinblick auf die Alterssterblichkeit hinreichend sicher eingeschätzt werden noch die gesellschaftliche oder die Strukturentwicklung des öffentlichen Dienstes. Außerdem können sich sowohl die Wiederbesetzungsmodalitäten als auch der

Stellenkegel und das Eintrittsalter in den öffentlichen Dienst im Laufe der Zeit ändern.

4.5. Alterstrend

Neben den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen ist auch die demografische Veränderung der Gesellschaft eine Ursache für künftige Ausgabensteigerungen in den Versorgungssystemen. Zwangsläufig erhöht sich mit der längeren Lebenserwartung auch die durchschnittliche Bezugsdauer von Versorgungsleistungen. Um diese Entwicklung auch im Prognoseinstrument zu berücksichtigen, hat Prof. Dr. Pfeifer neben den bisher schon berücksichtigten Sterbetafeln des Deutschen Aktuarvereins (DAV) nunmehr auch ein Trendmodul des DAV in das Instrument integriert.

Seit ca. 1970 geht die Alterssterblichkeit stetig zurück und die Lebenserwartung hat sich in den vergangenen 100 Jahren etwa verdoppelt. Ob die damit verbundene Annahme eines stetigen Anstiegs der Lebenserwartung zutrifft, ist unter dem Aspekt fraglich, dass die wissenschaftliche Forschung gerade im letzten Jahrhundert erhebliche Fortschritte gemacht hat. Ob eine vergleichbare Verbesserung der hygienischen Bedingungen und medizinischen Heilmöglichkeiten auch in den nächsten Jahrzehnten möglich ist oder die Verlängerung der Lebenserwartung durch diese Faktoren bereits annähernd ausgeschöpft ist, wird die Zukunft zeigen. Es ließe sich zumindest ebenfalls argumentieren, dass sich die Lebenszeit nicht in gleichem Maße wie in den letzten 100 Jahren erhöhen wird, sondern sich die zu erwartende Lebenszeit bereits in erheblichem Maß der maximal erreichbaren angenähert hat. Die Verwendung des DAV-Trendmoduls bedeutet demnach die Integration einer Prognose in die Prognose. Um gleichwohl die Auswirkungen dieser Entwicklung auf die Versorgungskosten einschätzen zu können – und damit auch auf den Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg –, hat Prof. Dr. Pfeifer ein entsprechendes Szenario entwickelt. Hierzu hat er in die Stufe 2 des Prognoseinstruments das Trendmodul des DAV einbezogen. Die Ergebnisse sind ergänzend zur Basisprognose errechnet worden, um auch insoweit die Bandbreite möglicher Entwicklungen aufzuzeigen.

Die Prognose zeigt, dass bis zum Endzeitpunkt im Jahr 2022 die Empfängerzahl (Beamten- und Zusatzversorgungsbereich) von bisher 56.606 im Datenerfassungsjahr 2001 auf 57.742 Berechtigte steigen wird. Im Vergleich zur Basisentwicklung, nach der im Jahr 2022 lediglich 54.981 Berechtigte prognostiziert werden, ist das eine Steigerung um 5 %, die – ohne die Effekte der Nachbesetzungen – allein auf die Berücksichtigung des Alterstrends zurückzuführen ist. Die Kosten steigen im Jahr 2022 im Vergleich der Stufe 2 B zur Stufe 2 A um 5,7 %.

4.6. Versorgungsänderungsgesetz 2001

Auch wenn die Einbeziehung von Nachbesetzungen und Alterstrend sich Kosten erhöhend auswirken, zeigt die Prognose doch, dass diese Effekte durch das VersÄndG 2001 mehr als ausgeglichen werden. Die Stufe 2 zeigt, dass das VersÄndG 2001 zu einer erheblichen Absenkung der Versorgungskosten für den Beamtenbereich führt, und zwar von Beginn des Prognosezeitraums im Jahr 2002.

Die damit verbundene Ausgabenreduzierung tritt aufgrund der Verpflichtung zur Bildung von Versorgungsrücklagen nicht unmittelbar ein. Sie betrifft allein den Beamtenbereich, nicht den Bereich der Zusatzversorgung. Dies hat

auch zur Folge, dass die Mehraufwendungen, die sich bei Einbeziehung von Nachbesetzungen und Alterstrend ergeben können, für den Beamtenbereich zwar durch das VersÄndG 2001 mehr als kompensiert werden, nicht aber im Bereich der Zusatzversorgungsberechtigten. Die Ausgabenminderung wird daher bei Betrachtung der Gesamtausgaben nicht in vergleichbarer Weise wirksam, führt aber auch im Bereich der Gesamtausgaben noch zu einer Verminderung der Ausgaben.

Es bleibt abzuwarten, ob die Senkung des Versorgungsniveaus im Einzelfall dazu führt, dass die Antragsaltersgrenze in geringerem Umfang als bisher in Anspruch genommen wird, weil die damit verbundenen Versorgungsabschläge vermieden werden sollen. Da dies in den ersten 20 Prognosejahren zu einer Ausgabenerhöhung führt – erst danach dürften die Versorgungsabschläge zu einer Kompensation der Mehrkosten führen –, liegt die Prognose mit der Annahme, das VersÄndG 2001 wirke sich nicht auf die Empfängerzahlen aus, an der oberen Grenze der insoweit zu erwartenden Kostenentwicklung.

5. Vorsorge für künftige Versorgungsaufwendungen

Das VersÄndG 2001 ist ein wichtiger Schritt, um den Anstieg der Versorgungsausgaben zu dämpfen; dies zeigt die Prognose mit der Stufe 2 des Instruments deutlich. Mit dem VersÄndG 2001 wird darüber hinaus der Weg weiter gegangen, für künftige Versorgungsaufwendungen durch Bildung kapitalgedeckter Rücklagen vorzusorgen. 1999 hat Hamburg mit dem Aufbau von Sondervermögen begonnen: Aufgrund gesetzlicher Verpflichtung mit der Bildung einer Versorgungsrücklage aus der Verminderung linearer Anpassungen gem. § 14 a BBesG, darüber hinaus mit der Einrichtung eines Sondervermögens Zusatzversorgung, das aus den Beiträgen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gespeist wird, und der Bildung eines zusätzlichen Versorgungsfonds, in den die Versorgungszuschläge fließen, die Hamburg bei Beurlaubungen von Beamtinnen und Beamten im öffentlichen Interesse von Dritten erhebt, sowie der Liquiditätsgewinn, der sich jährlich aus der Verbeamtung von 1.100 zuvor angestellten Lehrkräften ergibt.

5.1. Versorgungsrücklage nach § 14 a BBesG

Gemäß dem Gesetz über eine Versorgungsrücklage der Freien und Hansestadt Hamburg (HmbVersRücklG) vom 30. November 1999 hat die Freie und Hansestadt Hamburg eine Versorgungsrücklage für die Beamtenversorgung gebildet. Sie wird seit 1999 aus einer Verminderung der linearen Anpassungen um 0,2 % gespeist. Dem Sondervermögen fließen die sich so durch die Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen des laufenden Jahres und der Vorjahre ergebenden Beträge zu. Es darf nur zur Entlastung von Versorgungsausgaben für den Beamten-/Richterbereich verwendet werden, und zwar nach geltendem Recht erst ab 1. Januar 2014 schrittweise über einen Zeitraum von mehreren Jahren. Die Anpassung des Versorgungsrücklagegesetzes Hamburgs an die Änderungen des VersÄndG 2001 wird derzeit vorbereitet.

Das Volumen der Versorgungsrücklage beträgt 15,8 Mio. Euro (Stand 30. Juni 2002).

5.2. Zusätzlicher Versorgungsfonds

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat zur zusätzlichen Finanzierung der Altersversorgung seiner Beschäftigten neben der Versorgungsrücklage durch das Gesetz über einen zusätzlichen Versorgungsfonds für die Altersversor-

gung der Beschäftigten der Freien und Hansestadt Hamburg (Hamburgisches Versorgungsfondsgesetz – HmbVersFondsG) vom 19. Dezember 2000 ein Sondervermögen gebildet. Die Entnahme der Mittel ist zweckgebunden und kann erst ab dem Jahr 2010 nach Maßgabe des Haushaltsplans erfolgen. Die Rücklage wird ab dem 1. Januar 2000 aus den jährlichen Zuführungen und den daraus erzielten Beträgen gebildet. Die Höhe der Zuführungen bestimmt sich nach den Beträgen, die als Versorgungszuschläge von Dritten vereinnahmt werden, nach dem Liquiditätsgewinn, der sich jährlich aus der Verbeamtung von 1.100 zuvor angestellten Lehrerinnen und Lehrern ergibt, sowie nach weiteren Beträgen, die von der Bürgerschaft mit dem jeweiligen Haushaltsplan gesondert festgesetzt werden.

Das Volumen des Versorgungsfonds beträgt 13,4 Mio. Euro (Stand 30. Juni 2002).

5.3. Sondervermögen Zusatzversorgung

Auf Grund des Gesetzes zur Änderung ruhegeldrechtlicher Vorschriften leisten die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Freien und Hansestadt Hamburg seit dem 1. August 1999 monatlich einen Beitrag in Höhe von 1,25 % ihres steuerpflichtigen Bruttoarbeitsentgelts zu den Versorgungsausgaben. Diese Beiträge werden dem Sondervermögen „Zusatzversorgung der Freien und Hansestadt Hamburg“ zugeführt, welches durch das Gesetz über das Sondervermögen „Zusatzversorgung der Freien und Hansestadt Hamburg“ vom 14. Juli 1999 (HmbGVBl. S. 146) errichtet wurde. Die Mittel des Sondervermögens sind nach einer fünfjährigen Ansparphase frühestens ab Juli

2004 kontinuierlich zur Entlastung von Zusatzversorgungsausgaben einzusetzen.

Das Volumen des Sondervermögens Zusatzversorgung beträgt 36,4 Mio. Euro (Stand 30. Juni 2002).

C.

Schlussbetrachtung

Die Prognosen mit der Stufe 2 des Instruments von Prof. Dr. Pfeifer zeigen, dass das VersÄndG 2001 zu einer Änderung des bisher festgestellten Trends geführt hat. War bisher angenommen worden, der Ausgabenhöhepunkt werde bereits in den Jahren zwischen 2016 und 2018 eintreten, zeigt sich nun, dass er um einige Jahre verschoben worden ist. Die Ergebnisse der Prognose zeigen einen durchgängigen Kostenanstieg bis zum Jahr 2022; eine Langzeitprojektion deutet darauf hin, dass ab ca. 2025 die Ausgaben sinken könnten.

Die Entwicklung der Versorgungsausgaben verläuft gleichzeitig flacher als bisher. Erst im Jahr 2022 nähern sich die mit der Stufe 2 prognostizierten Kosten denen an, die mit der Stufe 1 errechnet wurden, bis dahin liegen sie deutlich darunter.

Auch wenn im Prognosezeitraum kein Scheitelpunkt einer Kostenentwicklung mehr beschrieben werden kann, weist das mithin nicht etwa auf zu erwartende Mehrausgaben für die Versorgung hin, sondern ist ein Zeichen dafür, dass mit dem VersÄndG 2001 Regelungen beschlossen worden sind, die zeitnah zu einer deutlichen Dämpfung des Anstiegs der Versorgungsausgaben führen.

Der Senat beantragt, die Bürgerschaft wolle Kenntnis nehmen.

**Anlage
zur Mitteilung an die Bürgerschaft**

Verwendete Abkürzungen

- Stufe 2 B Basisprognose der Stufe 2 (entspricht dem Ergebnis, das erzielt wird, wenn mit der Stufe 1 des Instruments der neue Datensatz mit Einbeziehung der linearen Anpassung um 2,2 % per 1. Januar 2002 berechnet wird)
- Stufe 2 BN Basisprognose der Stufe 2 mit Nachbesetzungen
- Stufe 2 BV Basisprognose der Stufe 2 mit VersÄndG 2001
- Stufe 2 BG Basisprognose der Stufe 2 Gesamt mit Nachbesetzungen und VersÄndG 2001
- Stufe 2 A Alterstrendprognose der Stufe 2
- Stufe 2 AN Alterstrendprognose der Stufe 2 mit Nachbesetzungen
- Stufe 2 AV Alterstrendprognose der Stufe 2 mit VersÄndG 2001
- Stufe 2 AG Alterstrendprognose der Stufe 2 Gesamt mit Nachbesetzungen und VersÄndG 2001