

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Versorgungsausgaben

Die Bürgerschaft hat in ihrer 14./15./16. Sitzung vom 27./28./29. April 1998 an den Senat die folgenden Ersuchen gerichtet:

„181 Versorgungsausgaben I

Die Bürgerschaft ersucht den Senat, mit der Vorlage des Haushaltsplan-Entwurfs 1999 darzustellen,

1. wie der Senat den Versorgungsbericht der Bundesregierung hinsichtlich seiner Grundannahmen, seiner Modellrechnungen und der dargestellten Perspektiven beurteilt,
2. wie sich das Dienstrechtsreformgesetz und das Versorgungsreformgesetz auf den Haushalt und die im Finanzplan enthaltenen Prognosen der Versorgungsausgaben Hamburgs auswirken.

182 Versorgungsausgaben II

Die Bürgerschaft ersucht den Senat,

- die Entwicklung der Versorgungsausgaben alle drei bis fünf Jahre nach versicherungsmathematischen Grundsätzen zu berechnen bzw. berechnen zu lassen;
- jährlich die Grundannahmen der Prognoseberechnungen zu bewerten und
- der Bürgerschaft darüber jeweils im Finanzbericht zu berichten.“

Zusammenfassung

Die Belastungen der öffentlichen Haushalte durch aufwachsende Versorgungskosten sind von Bund und Ländern seit längerer Zeit als wichtiges Problem erkannt worden. Da der Bund seiner gesetzlichen Vorlagefrist für einen Versorgungsbericht erst im Oktober 1996 mit 2jähriger Verspätung nachgekommen ist, haben eine Reihe von Ländern – auch die Freie und Hansestadt Hamburg – zunächst eigene Versorgungsberichte erstellt; diese „Prognoseberechnung zur Entwicklung der Versorgungslasten der öffentlich Beschäftigten (Beamte, Angestellte und Arbeiter) der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) für

den Zeitraum 1996 bis 2010“ wurde der Bürgerschaft mit Drucksache 15/5728 vom 17./18. Juni 1996 zugeleitet. Darin wurde bereits deutlich, daß ein wesentlicher Faktor zur Reduzierung der Versorgungskosten in moderaten jährlichen Besoldungsanpassungen gesehen werden muß, die strukturell „durchgeschrieben“ werden und dadurch die Höhe der Versorgungskosten in der Zukunft determinieren.

Der Senat hat aber auch darauf hingewiesen, daß eine Reihe gesetzlicher Maßnahmen zur Reduzierung der Versorgungskosten notwendig sein werden, und daß wegen der Vorgaben durch bundesgesetzliche Regelungen Bund und Länder gemeinsam zum Handeln aufgefordert sind.

Mit dem zwischenzeitlich beschlossenen Dienstrechtsreformgesetz und dem Versorgungsreformgesetz – beide Gesetze wurden vom Senat während des Gesetzgebungsprozesses intensiv inhaltlich begleitet – haben Bund und Länder eine wichtige Grundlage für eine wirkungsvolle und dauerhafte Reduzierung von Versorgungsausgaben erarbeitet. Beide Gesetze enthalten eine Reihe von Maßnahmen, die in den nächsten Jahren durch entsprechende Leistungseinschränkungen haushaltswirksam werden. Das Versorgungsreformgesetz tritt am 1. Januar 1999 in Kraft, mit einigen Ausnahmen wie z. B. der Einführung von Versorgungsabschlägen für Schwerbehinderte erst zum 1. Januar 2000. Es sind auch Maßnahmen enthalten, die auf eine Beeinflussung des Verhaltens der Bediensteten zielen: Sie sollen dazu motiviert werden, möglichst erst mit Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze in den Ruhestand zu treten. Schließlich wird z. B. mit der Bildung der Versorgungsrücklage eine nachhaltige Absenkung des Besoldungs- und Versorgungsniveaus und eine „Untertunnelung“ für die Versorgungskosten in der Zukunft bewirkt. Das Nähere regeln Bund und Länder jeweils für ihren Bereich durch Gesetz; für Hamburg wird zur Zeit der Entwurf eines Versorgungsrücklagegesetzes erarbeitet.

Einschätzen lassen sich die Auswirkungen der linearen Anpassungen, also des auch nach Einschätzung des Bundes wesentlichen Faktors für die Entwicklung der Versorgungs-

ausgaben. Auch zu anderen Einzelmaßnahmen lassen sich Einschätzungen schon heute geben. Nicht dagegen einzuschätzen sind finanzielle Konsequenzen, die sich aus Verhaltensänderungen der Bediensteten, z. B. aufgrund von Versorgungsabschlägen bei Eintritt in den Ruhestand auf Antrag vor Erreichen des 65. Lebensjahres, in der Zukunft ergeben werden.

Der Bund hat bei der Berechnung der Kostendämpfung weitere Maßnahmen einbezogen, deren Auswirkungen ohne versicherungsmathematische Berechnung nicht abzugrenzen sind. Nach seiner Berechnung wird durch beide Reformgesetze sowie die lineare Besoldungsanpassung 1996/1997 und das weitere „Einfrieren“ der Sonderzuwendungen (Weihnachtsgeld) auf dem Stand von 1993 (Bemessungssatz zur Zeit 92,39 % der Bezüge), das Einsparziel des Versorgungsberichtes erreicht: Die Absenkung der Versorgungsausgaben im Jahre 2008 um 5 bis 6 Mrd. *DM*, wovon auf das Versorgungsreformgesetz 1,5 Mrd. *DM* entfallen; pauschal umgerechnet auf Hamburg entspräche dies einem Betrag von etwa 150 Mio. *DM* (allein Versorgungsreformgesetz: mindestens rd. 37 Mio. *DM*), der im Jahre 2008 selbst nicht ausgabewirksam wird.

Im Jahre 2014 wird das „Besoldungs- und Versorgungsniveau“, wie in Artikel 5, § 14 a des Versorgungsreformgesetzes vorgesehen, zusätzlich um 3 % abgesenkt worden sein und es steht auch das von 1999 bis 2013 aus dieser Differenz gebildete Sondervermögen (Versorgungsrücklage) zur Entlastung von Versorgungskosten, nämlich zur „Untertunnelung“ des Höchststandes, zur Verfügung.

Eine der wirkungsvollsten Maßnahmen zur Absenkung von Versorgungskosten sind moderate Besoldungs- und Versorgungsanpassungen, die möglichst weit hinter den unterstellten Prozentsätzen der Prognose zurückbleiben. Ging der Hamburger Versorgungsbericht in seiner niedrigsten Prämisse von 2 % linearer Erhöhung ab 1996 aus, so hat es entgegen dieser Prognose in der Realität in 1996 eine Null-Runde gegeben, 1997 eine Steigerung von 1,3 % und 1998 eine Steigerung von 1,5 %. Dieser geringere Anstieg, der auch Ausdruck gesamtwirtschaftlich geringerer Tarifentwicklungen ist, wirkt sich auf die zukünftigen Versorgungskosten aus und führt im Vergleich zur Hamburger Prognose zu Minderausgaben (s. Tabelle auf Seite 6).

Der Bund hat angekündigt, seinen Versorgungsbericht im Jahr 2001 fortzuschreiben. Diese Erkenntnis sowie die aufgrund der Konsolidierungsmaßnahmen 1998 bis 2001 des Senats im Personalhaushalt vorliegenden Ergebnisse sind wichtige Voraussetzung für eine Hamburger Versorgungsprognose. Dabei werden auch die jährlichen Grundannahmen der Prognoseberechnung zu bewerten und der Bürgerschaft im Finanzbericht zu berichten sein.

I. Zum Ersuchen Nr. 181 – Versorgungsausgaben I

Die Entwicklung der Versorgungskosten stellt Bund, Länder und Kommunen vor große Herausforderungen. Sie ist maßgeblich durch die bundesgesetzlich geregelten, für den gesamten öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik einheitlichen Vorgaben bestimmt. Daher ist die Bundesregierung bereits mit dem Gesetz zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes und sonstiger dienst- und versorgungsrechtlicher Vorschriften vom 18. Dezember 1989 (BeamVGÄndG) zur Vorlage eines Versorgungsberichtes verpflichtet worden. Erstmals hätte sie diesen Bericht im Jahre 1994 vorlegen müssen, ist dieser Pflicht aber nicht nachgekommen. Daher hat der Senat der Bürgerschaft im Juni 1996 in Beantwortung eines Ersuchens die Hamburger „Prognoseberechnung zur Entwicklung der Versorgungslasten der öffentlich Beschäftigten (Beamte, Angestellte und Arbeiter) der Freien und Hansestadt Hamburg

(FHH) für den Zeitraum 1996 bis 2010“ (Drucksache 15/5728), d. h. einschließlich der Berücksichtigung des 1. und 2. Ruhegeldgesetzes (RGG), vorgelegt – bevor dann erst im Oktober 1996 der Versorgungsbericht des Bundes zur Verfügung stand; er enthält neben der gesetzlich vorgesehenen Prognose bis zum Jahr 2008 einen Ausblick der Entwicklung der Versorgungsausgaben bis zum Jahr 2040, wobei auf eine sehr hohe Prognoseunsicherheit bei einem Zeitraum über mehr als 40 Jahre hinzuweisen ist. Im Ergebnis wird gleichwohl die Hamburger Prognose bestätigt: Die Versorgungsausgaben werden sich in weniger als 15 Jahren verdoppelt haben.

Um dieser Entwicklung wirksam zu begegnen, hat Hamburg die Umsetzung der vom Bund in Zusammenhang mit dem Versorgungsbericht vorgelegten Vorschläge mit dem Dienstrechtsreformgesetz von 1997 und dem Versorgungsreformgesetz 1998 aktiv begleitet, und dabei u. a. darauf geachtet, daß die soziale Ausgewogenheit nicht aus dem Blick gerät, aber auch die Veränderungen im Rentenrecht berücksichtigt werden. Das Versorgungsreformgesetz vom 29. Juni 1998 schließt die mit dem Dienstrechtsreformgesetz vom 24. Februar 1997 begonnene Umsetzung dieser Vorschläge ab.

I. 1. Zu Nummer 1 des Ersuchens Nr. 181

Die grundlegende Einschätzung im Versorgungsbericht des Bundes, daß es in den nächsten Jahren zu einem erheblichen Anstieg der Versorgungsausgaben kommen wird, wird vom Senat geteilt; insofern sind die Ergebnisse der Hamburger Versorgungsprognose durch den Bund bestätigt worden. In der Tendenz kommen der Versorgungsbericht des Bundes und die Hamburger Versorgungsprognose zu der gleichen Aussage: Die Beamtenversorgungskosten werden sich von 1996 bis 2010 in etwa verdoppeln.

Der Bericht unterscheidet zwischen der Beamtenversorgung und der Zusatzversorgung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes ebenso wie zwischen den Aufwendungen der Gebietskörperschaften insgesamt, des Bundes und aller Bundesländer. Das Dienstrechtsreformgesetz wurde bei der Erstellung des Versorgungsberichts zwar bereits diskutiert, dessen Auswirkung konnte jedoch ebenso wenig wie das Mitte 1998 verabschiedete Versorgungsreformgesetz bei den Berechnungen im Versorgungsbericht berücksichtigt werden.

I. 1.1. Zur Zusatzversorgung in Hamburg

Zur Zusatzversorgung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist anzumerken, daß Hamburg nicht Mitglied einer Zusatzversorgungskasse ist, sondern die Versorgung nach dem Ruhegeldgesetz aus dem Haushalt trägt. Eine gesonderte Berechnung für die Zusatzversorgung nach dem hamburgischen Ruhegeldgesetz wurde vom BMI nicht vorgenommen. Insoweit hatte das BMI im Versorgungsbericht von der Freien und Hansestadt Hamburg übermittelte Zahlen mitgeteilt, jedoch keine eigene Berechnung vorgenommen.

Die Perspektive für den Arbeitnehmerbereich in Hamburg ist positiv, da die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger angesichts der besonderen hamburgischen Personalstruktur etwa ab dem Jahre 2002 rückläufig sein wird:

Jahr	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 *
Zahl	29 801	30 196	30 500	30 657	30 808	30 862	30 816	30 689	30 481	30 158	29 778	29 320	28 871	28 381	27 878

* Auszug aus der Bürgerschaftsdrucksache Nr. 15/5728 vom 17./18. Juni 1996

Außerdem führt die Bindung an die Nettoentwicklung der Gehälter im öffentlichen Dienst wegen der stetig steigenden Sozialversicherungsbeiträge eher zu einer stagnierenden Entwicklung bei den Versorgungsausgaben. Gleichwohl ist auch darauf hinzuweisen, daß die Entwicklung dieser Ausgaben von einer Vielzahl von Variablen abhängig ist, deren Entwicklung nicht mit hinreichender Sicherheit vorhergesehen werden kann; hierauf war bereits mit dem Finanzbericht zum Haushalt 1998 hingewiesen worden. Nichtsdestoweniger sind Reformüberlegungen auf zentraler Ebene natürlich auch für Hamburg bedeutsam. Hervorzuheben ist insbesondere der im Rahmen der zentralen Tarifrunde 1998 konsensual zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften vereinbarte Einstieg in eine Selbstbeteiligung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen an der Zusatzversorgung zum 1. Januar 1999. Der Senat beabsichtigt, noch in diesem Jahr der Bürgerschaft einen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung ruhegeldrechtlicher Vorschriften zuleiten.

I. 1.2. Zur Beamtenversorgung

Die Entwicklung der Versorgungsausgaben wird nicht nur durch den Personalbestand, sondern wesentlich auch durch die Höhe der linearen Anpassungen bestimmt: Gemäß § 14 Absatz 1 des Bundesbesoldungsgesetzes wird die Besoldung entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse regelmäßig angepaßt, wobei auch die Finanzlage der öffentlichen Haushalte einzubeziehen ist. Gemäß § 70 Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) sind die Versorgungsbezüge entsprechend zu regeln.

I. 1.2.1. Annahmen zur linearen Anpassung

Für die Beamtenversorgung sind in der Hamburger Prognose von 1996 bis 2010 Besoldungs- und Versorgungssteigerungen von jährlich 2 % bzw. 3 % zugrunde gelegt worden. Der Bund geht in seiner Prognose von 1996 bis 2000 von jährlichen Steigerungen von 1,5 % aus, von 2001 bis 2008 dann von drei Varianten: 2 %, 2,5 % und 3 %. Für den Ausblick bis 2040 legt er beginnend ab 2001 jährliche Anpassungen von 2,5 % zugrunde (siehe auch I. 2.2; Seite 5).

I. 1.2.2. Annahmen zur Entwicklung des Personalbestandes

Ursache für die Entwicklung der Versorgungskosten sind die Personalzuwächse in Folge der Einstellungspraxis früherer Jahre. Der Bund verweist auf die hohe Zahl der Einstellungen von Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richtern vor allem in den 70er Jahren gerade in den Zuständigkeitsbereichen der Länder: Bildung (Schulen und Hochschulen), innere Sicherheit und Rechtsschutz (Polizei und Justiz). Von den Beamten der Gebietskörperschaften sind knapp rd. zwei Drittel allein in diesen Bereichen tätig, wobei sich zudem durch diese Zusammensetzung des Personals auch ein relativ hohes Bezahlungs-niveau und damit ein höheres Ausgangsniveau für die Versorgungsphase ergibt.

In der Antwort des Senats zum Jahresbericht des Rechnungshofes der Freien und Hansestadt Hamburg wurde mitgeteilt, daß stellenwirtschaftliche Handlungsspielräume bereits weitestgehend ausgeschöpft werden. Auswirkungen auf die Versorgung wären ohnehin erst langfristig zu erwarten. Der Senat hat in seiner Antwort jedoch auch darauf hingewiesen, daß er die Beteiligung des Personalhaushalts an der Fortsetzung seines Konsolidierungsprogramms mit 75 Mio. \mathcal{M} jährlich bis 2001 in Aussicht genommen hat.

Die grundsätzliche Schlußfolgerung des Bundes, daß mit den höchsten strukturell bedingten Versorgungskosten in den Jahren 2015 bis 2023 zu rechnen sei, ist gut vereinbar mit der Altersstruktur der hamburgischen Beamtinnen und Beamten: Im Personalbestand sind die Jahrgänge 1940 bis 1952 (mit Ausnahme der Jahre 1945 und 1946) besonders stark vertreten. Diese Personen werden etwa bis zum Jahr 2015 weit überwiegend in den Ruhestand eingetreten sein.

I. 1.2.3. Schlußfolgerungen

Die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger wird nach der Berechnung des Bundes in den Ländern weiter aufwachsen, im Jahr 2023 einen Höchststand von rund 970 000 Personen erreichen und im Jahr 2040 rund 762 000 Personen umfassen. Demzufolge würden nach der Modellrechnung die Versorgungsausgaben der Länder bei linearen Anpassungen von 2,5 % jährlich ab dem Jahr 2001 ohne Maßnahmen zur Kostendämpfung bis zum Jahr 2025 auf rund 102 Mrd. \mathcal{M} und bis zum Jahr 2040 auf 118 Mrd. \mathcal{M} steigen. Basierend auf Daten des Statistischen Landesamtes Hamburg für 1995 entwickelt sich die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger in Hamburg nach einer Berechnung des Statistischen Bundesamtes über den Höchststand von 40 000 Personen im Jahr 2020 auf 32 000 Personen bis 2040, wobei die Versorgungskosten von 3,9 Mrd. \mathcal{M} in 2025 auf 4,9 Mrd. \mathcal{M} (2040) steigen würden – aber nur ohne Maßnahmen zur Kostendämpfung. Die Berechnung beruht auf dem Stand von 1995 – die mit solchen Hochrechnungen verbundene Unsicherheit zeigt sich schon daran, daß der Bund in seiner Langzeitprojektion für Hamburg von Versorgungskosten in Höhe von 3,9 Mrd. \mathcal{M} im Jahr 2025 ausgegangen ist, während der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg in seinem Bericht 1998 Ausgaben in Höhe von etwa 3,2 Mrd. \mathcal{M} errechnet hat; der Unterschied beträgt 0,7 Mrd. \mathcal{M} oder rund 22 %. Übertragen auf das Jahr 2040 wären dann Ausgaben in Höhe von 4 Mrd. \mathcal{M} statt 4,9 Mrd. \mathcal{M} zugrunde zu legen. Die Unsicherheit steigt mit zunehmendem Prognosezeitraum; der Ausblick über einen Zeitraum von mehr als 40 Jahren verdeutlicht in diesem Zusammenhang allerdings den Einfluß insbesondere moderater linearer Besoldungs- und Versorgungsanpassungen.

Obwohl der Bund für die Zeit bis 2000 niedrigere jährliche Gehaltssteigerungen ansetzt als Hamburg in seiner Versorgungsprognose, gelangt er für Hamburg von 1996 bis 2010 zu einer Verdoppelung der Versorgungsausgaben bei der 2,5 %-Variante. Nach der Hamburger Versorgungsprognose ist von

1996 bis 2010 von einer Verdoppelung der Ausgaben nach dem 3%-Szenario, von einer Steigerung um etwa 80 % der Ausgaben beim 2%-Szenario auszugehen. Die Differenz ist möglicherweise auf teilweise unterschiedliche methodische Aufbereitung des Datenmaterials zurückzuführen. Schon die unterschiedlichen Prognosezeiträume – Hamburg von 1996 bis 2010, Bund von 1993 bis 2008 mit einem Ausblick bis 2040 – und die unterschiedlichen Annahmen über die Höhe der linearen Bezügeanpassungen beschränken die Vergleichbarkeit der Berechnungen auf die sich darin ausdrückenden Tendenzen. Eine Vereinheitlichung wäre methodisch problematisch; sie erforderte eine versicherungsmathematische Berechnung. Berücksichtigt man jedoch, daß jeder Vorausberechnung schon deshalb Ungenauigkeiten innewohnen, weil künftiges Verhalten einzelner Personen prognostiziert werden müßte, treten methodische Unterschiede bei einzelnen Berechnungen zurück: Deutlich werden vielmehr die Probleme, die die Entwicklung der Versorgungsausgaben nach sich ziehen kann, und der sich daraus ergebende Handlungsbedarf. In diesem Ergebnis unterscheiden sich der Versorgungsbericht des Bundes und die Hamburger Versorgungsprognose nicht; die Frage, ob die Zahlen etwas zu niedrig oder zu hoch angesetzt sind, erscheint unter diesem Aspekt nicht entscheidend für die zu treffenden Konsequenzen. Der Versorgungsbericht des Bundes hat die Hamburger Versorgungsprognose, die sich auf die Jahre 1996 bis 2010 bezieht, in ihrer wesentlichen Aussage bestätigt.

I.1.2.4. Maßnahmen

Der Versorgungsbericht weist ausdrücklich auf mögliche Haushaltsentlastungen z. B. durch Stellenstreichungen, niedrigere lineare Erhöhungen, Unterlassen von strukturellen Verbesserungen sowie auf das zum damaligen Zeitpunkt als Entwurf vorliegende Dienstrechtsreformgesetz hin. Außerdem werden Strategien zur Verringerung des Ausgabenanstiegs aufgezeigt: Ziel muß es danach sein, die durchschnittliche Lebensarbeitszeit zu erhöhen. Das Ziel, die durchschnittliche Lebensarbeitszeit der Beamtinnen und Beamten zu erhöhen, kann dem Ziel der Haushaltskonsolidierung durch Personalkostenreduzierung durch Stellenabbau entgegenstehen: Wenn z. B. durch Frühpensionierungen frei werdende Stellen nicht wieder besetzt werden, führt dies zu einem Vorziehen der Absenkung von Personalkosten, wenn auch um den Preis höherer, weil früher zu leistender Versorgungsausgaben. Dieser Konflikt wird auch in Zukunft bei der Beurteilung und Ausgestaltung einzelner Maßnahmen immer wieder von Bedeutung sein, ist aber mit den Reformgesetzen grundsätzlich dahingehend entschieden worden, daß der Erhöhung der Lebensarbeitszeit der Vorrang eingeräumt wurde, insbesondere mit der Erhöhung der Antragsaltersgrenze vom 62. auf das 63. Lebensjahr durch das Dienstrechtsreformgesetz – und dies trotz des Zielkonfliktes zu arbeitsmarktpolitischen Überlegungen. Die im Rahmen des Versorgungsreformgesetzes vom Bund vorgesehene Erhöhung der Lebensarbeitszeit von 60 auf 61 Jahre im Vollzugsdienst wurde allerdings im Bundesrat mit der Stimme Hamburgs abgelehnt.

Im Rahmen des von Hamburg inhaltlich unterstützten und im Bundesrat mit beschlossenen Dienstrechtsreformgesetzes sind z. B. folgende wesentliche, teils rahmenrechtliche, teils unmittelbar wirkende Maßnahmen aufgenommen worden:

- Anhebung der Antragsaltersgrenze vom 62. auf das 63. Lebensjahr,
- Versorgung bei Dienstunfähigkeit aus der erreichten Dienstalterstufe, nicht der Dienstalterstufe, die bis zur Altersgrenze 65 hätte erreicht werden können (Ausnahme: Dienstunfall),

- Vorziehen des Versorgungsabschlags bei Eintritt in den Ruhestand auf Antrag vor Erreichen des 65. Lebensjahres auf das Jahr 1998,
- Fachschul- und Hochschulausbildungszeiten einschließlich der Prüfungszeit werden für die Versorgung nur noch bis zu drei Jahren berücksichtigt,
- Halbierung der Zurechnungszeit bei Dienstunfähigkeit – die allerdings durch das Versorgungsreformgesetz ab dem 1. Januar 2000 wieder rückgängig gemacht wird, aber bei gleichzeitiger Einführung von Versorgungsabschlägen bei vorzeitiger Pensionierung wegen Dienstunfähigkeit,
- Streichung bzw. Einfrieren des Anpassungszuschlags (Teilnahme der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger an Verbesserungen der Besoldungsstruktur),
- Streichung der 17,30 $\%$ (auf die Monate „umgelegtes Urlaubsgeld“ für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger).

Weitere Maßnahmen sind mit dem Versorgungsreformgesetz umgesetzt worden; z. B. die folgenden:

- schrittweiser oder teilweiser Wegfall der Ruhegehaltfähigkeit von Zulagen,
- Verlängerung der Wartezeit für die Versorgung aus dem letzten Amt von 2 auf 3 Jahre, allerdings nicht, wie im Versorgungsbericht vorgeschlagen, auf 5 Jahre,
- Verringerung der Versorgung politischer Beamtinnen und Beamter,
- Verschärfung der Hinzuverdienstregelungen für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger bis zum 65. Lebensjahr.

Als Erfolg ist z. B. die Einführung der begrenzten Dienstfähigkeit (Teildienstfähigkeit) im Rahmenrecht durch das Versorgungsreformgesetz zu nennen, für die der Senat sich schon seit längerem eingesetzt hatte. Der Rahmen bleibt zwar durch die Beschränkung auf Beamtinnen und Beamte, die das 50. Lebensjahr bereits vollendet haben, hinter den Forderungen des Senats zurück, bietet aber dennoch ein weiteres (wenn auch zunächst zur Erprobung bis zum 31. Dezember 2004 befristetes) ergänzendes Mittel, um die Versorgungskosten zu reduzieren: Anders als nach dem bislang geltenden Recht sind dann auch Beamtinnen und Beamte, die gesundheitlich in der Lage sind, unter Beibehaltung ihres Amtes ihre Dienstpflichten noch während mindestens der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit zu erfüllen, grundsätzlich weiter zur Dienstleistung verpflichtet und brauchen nicht vorzeitig in den Ruhestand versetzt zu werden, so daß die Integration in die Berufswelt so weit als möglich erhalten bleibt. Die Einführung wird im Rahmen der Umsetzungsfrist (1. Januar 2000) des Versorgungsreformgesetzes erfolgen. Die finanziellen Auswirkungen auf den Personalhaushalt sind bei dieser Ausgangslage derzeit seriös allerdings nicht bezifferbar.

Im Versorgungsreformgesetz sind aber auch weitere Versorgungsabschläge vorgesehen: Ab dem Jahr 2000 sowohl für Schwerbehinderte, die auf eigenen Antrag vor Vollendung des 63. Lebensjahres in den Ruhestand versetzt werden, als auch für Dienstunfähige, die nicht aufgrund eines Dienstunfalls vor

Vollendung des 63. bzw. 60. Lebensjahrs (besondere Altersgrenze für Vollzugsdienste) in den Ruhestand versetzt werden.

Schließlich sind der Bund und die Länder mit dem Versorgungsreformgesetz verpflichtet worden, eine Versorgungsrücklage zu bilden, und zwar durch eine Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen. Beginnend ab 1999 wird diese lineare Anpassung bis zum Jahr 2013 in gleichmäßigen Schritten von durchschnittlich 0,2 vom Hundert um insgesamt 3 vom Hundert abgesenkt und der Unterschiedsbetrag der Versorgungsrücklage zugeführt. Die Mittel des so gebildeten Sondervermögens dürfen nur zur Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben verwendet werden. Das Nähere regeln Bund und Länder jeweils für ihren Bereich durch Gesetz; für Hamburg wird zur Zeit der Entwurf eines Versorgungsrücklagegesetzes erarbeitet.

I. 2. Zu Nr. 2 des Ersuchens Nr. 181

Die finanziellen Gesamtauswirkungen des Dienstrechtsreformgesetzes und des Versorgungsreformgesetzes auf Personalausgaben und Haushalt in Hamburg können nur in ihrer Tendenz angegeben werden. Zuverlässige zahlenmäßige Angaben sind nicht möglich. Dies beruht nicht nur darauf, daß der Bund selbst weitere Maßnahmen wie die moderaten linearen Bezügeanpassungen 1996/1997 und das „Einfrieren“ der Sonderzuwendung bei der Berechnung der Einsparungen durch das Dienstrechtsreformgesetz einbezogen hat, sondern auch darauf, daß Spareffekte, die vom Antragsverhalten der Bediensteten abhängig sind, wie die Versorgungsabschläge, nicht bzw. nur sehr schwer eingeschätzt werden können. Eine Absenkung der Versorgungsausgaben tritt aber im Ergebnis entweder aufgrund der längeren Dienstzeit oder eben der Versorgungsabschläge ein. Die Auswirkungen der Reformgesetze auf die Personalausgaben werden darüber hinaus auch von noch vom Bund zu erlassenden Rechtsverordnungen abhängen, z. B. über die Gewährung eines (nicht ruhegehaltfähigen) Zuschlags zu den Dienstbezügen bei Teildienstfähigkeit gemäß § 72 a Absatz 2 des Bundesbesoldungsgesetzes in der Fassung des Versorgungsreformgesetzes.

I. 2.1. Dienstrechtsreformgesetz und Versorgungsreformgesetz

Der Bund geht davon aus, daß mit dem Versorgungsreformgesetz das Einsparziel des Versorgungsberichts in Höhe von 5 bis 6 Mrd. \mathcal{M} für alle Gebietskörperschaften im Jahre 2008 in Zusammenschau mit der Absenkung um etwa 3,8 Mrd. \mathcal{M} im Jahr 2008 durch das Dienstrechtsreformgesetz und folgende weitere Maßnahmen erreicht wird:

- Besoldungs- und Versorgungsanpassung 1996/1997 (insgesamt 1,3 %),
- „Einfrieren“ der Sonderzuwendung auf dem Stand von 1993 (Bemessungssatz 92,39 % der Bezüge); für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird das „Weihnachtsgeld“ ebenfalls nach dem Stand 1993 gezahlt.

Allein durch das Versorgungsreformgesetz erwartet der Bund eine Entlastung aller Gebietskörperschaften um insgesamt rund 1,5 Mrd. \mathcal{M} (davon Hamburg mindestens rund 37 Mio. \mathcal{M}) im Jahr 2008 und – basierend auf den Annahmen über die linearen Anpassungen aus dem Versorgungsbericht in Höhe von zunächst 1,5 % und 2,5 % ab dem Jahr 2001 – die

Bildung von Versorgungsrücklagen in Höhe von insgesamt etwa 66 Mrd. \mathcal{M} (davon Hamburg etwa 1,8 Mrd. \mathcal{M}), die ab 2014 zur Entlastung der Haushalte eingesetzt werden können. Durch die Absenkung der Einkommenszuwächse um durchschnittlich 0,2 % pro Jahr soll zugleich das Besoldungs- und Versorgungsniveau von 1999 bis 2013 in gleichmäßigen Schritten um insgesamt 3 % abgesenkt werden und damit ab 2014 zu dementsprechenden Einsparungen führen, da der sich daraus ergebende Betrag nicht mehr der Versorgungsrücklage zuzuführen ist.

Eine genaue Prognose der Auswirkungen aller Maßnahmen auf den Hamburger Haushalt und die im Finanzplan enthaltenen Prognosen der Versorgungsausgaben dürfte jedoch ebenso wie eine Abgrenzung der Auswirkungen der vom Bund in die Berechnung einbezogenen Maßnahmen eine versicherungsmathematische Berechnung erfordern, wie sie auch der Hamburger Prognose als Auftragsarbeit zugrunde lag. Generell läßt sich aber feststellen, daß – bei pauschaler Umrechnung der Zahlen des Bundes – für Hamburg danach eine Entlastung bei den Versorgungsausgaben für 2008 in Höhe von rund 150 Mio. \mathcal{M} , davon mindestens rund 37 Mio. \mathcal{M} aufgrund des Versorgungsreformgesetzes, angenommen werden kann.

Dabei ist noch nicht berücksichtigt, daß die Versorgungsrücklage, allerdings erst ab dem Jahr 2014, zur Haushaltsentlastung beiträgt. Bis zum Jahr 2013 sind die Beträge, die sich aus der Absenkung des Bezügeniveaus durch entsprechende Verminderung der linearen Anpassungen ergeben, dem Sondervermögen zuzuführen, ab 2014 aber wird diese Absenkung um 3 % haushaltswirksam. Die Höhe des absoluten Betrages der Versorgungsrücklage wird einerseits von der Höhe der linearen Anpassungen abhängen – je niedriger diese ausfallen, desto geringer wird der in das Sondervermögen einzubringende Betrag sein, desto effektiver würden damit aber gleichzeitig Personalkosten abgesenkt –, andererseits aber auch von der zu erzielenden Verzinsung. Auf der Grundlage von jüngsten Berechnungen des Bundes wird ein Aufwachsen der Versorgungsrücklage auf etwa 1,8 Mrd. \mathcal{M} bis zum Jahr 2013 für Hamburg für möglich gehalten. Da die Versorgungsrücklage aus der Absenkung der linearen Besoldungs- und Versorgungsanpassungen zu finanzieren ist, ist insoweit eine Haushaltsentlastung mit Abschluß der Einzahlung und eine weitere mit Beginn der Entnahme zu erwarten.

I. 2.2. Lineare Besoldungsanpassungen in den Jahren 1996/1997/1998:

Die Besoldungs- und Versorgungsanpassungen, die im Kontext der allgemeinen Tarifentwicklungen gesehen werden müssen, sind unter dem untersten angenommenen Wert, der der Hamburger Prognose zugrunde gelegt wurde – nämlich 2 % –, zurückgeblieben. 1996 gab es keine lineare Besoldungsanpassung, sondern eine einmalige Zahlung ohne strukturelle Auswirkung für die Folgejahre; die Anpassung 1997 blieb mit 1,3 % ebenso unter den Prognosewerten wie die 1998 mit 1,5 %. Damit hat sich die Basis für die Prognose der Kosten der Beamtenversorgung, wie sie in den Tabellen 4 und 5 der Hamburger Versorgungsprognose (Drucksache 15/5728) enthalten waren, entsprechend reduziert. Darin war nämlich von linearen Erhöhungen von 2 % (Tabelle 4) bzw. 3 % (Tabelle 5) von 1996 bis 2010 ausgegangen worden. Die daraus folgenden Veränderungen der Prognose sind der folgenden Tabelle zu entnehmen:

Tabelle: Fortschreibung der Versorgungsprognose gemäß Ersuchen der Bürgerschaft vom 16. bis 18. Dezember 1996 zu Drucksache 15/6631

Änderungen der Prognose allein aufgrund der linearen Anpassungen von 1996 (0 %), 1997 (1,3 %) und 1998 (1,5 %) in Mio. *DM*

Jahr	Kosten gemäß Drucksache 15/5728 Tabelle 4 (2 %)	1998 korrigierte Kosten (2 %)	Kosten gemäß Drucksache 15/5728 Tabelle 5 (3 %)	1998 korrigierte Kosten (3 %)
1999	1313	1272	1363	1282
2000	1383	1340	1446	1361
2001	1455	1410	1532	1441
2002	1529	1481	1622	1526
2003	1609	1559	1717	1615
2004	1681	1629	1807	1700
2005	1750	1696	1894	1782
2006	1818	1761	1982	1865
2007	1880	1822	2060	1938
2008	1944	1884	2143	2016
2009	2005	1943	2225	2093
2010	2065	2001	2303	2167

Diese Zahlen verdeutlichen den wesentlichen Einfluß der linearen Besoldungs- und Versorgungsanpassungen auf die Höhe der Versorgungsausgaben. Der Senat wird sich dafür einsetzen, daß auch weiterhin moderate Anpassungen erfolgen.

I. 2.3. Fazit:

Die seit 1996 vereinbarten moderaten Besoldungsanpassungen in Kombination mit den bisher beschlossenen gesetzlichen Maßnahmen wie Dienstrechts- und Versorgungsreformgesetz sind wichtige Schritte zur Reduzierung der zukünftigen Versorgungskosten. Der Senat wird sich auch in Zukunft für Maßnahmen einsetzen, die unter sozialen Abwägungen und im Kontext der Haushaltsentwicklung den oben aufgezeigten Weg weiter beschreiten.

II. Zum Ersuchen Nr. 182 – Versorgungsausgaben II

Die Hamburger Versorgungsprognose datiert vom Juni 1996, der Versorgungsbericht des Bundes vom Oktober 1996. Seitdem sind das Dienstrechtsreformgesetz und das Versorgungsreformgesetz beschlossen worden. Eine Prognose der Auswirkungen müßte der von der Bundesregierung zum Beginn der nächsten Legislaturperiode vorzulegende Versorgungsbericht enthalten. Unter inhaltlichen wie Kostengesichtspunkten ist eine auf Hamburg „heruntergebrochene“ Berechnung erst nach Vorliegen des Versorgungsberichtes zweckmäßig. Daß Hamburg im Jahr 1996 eine eigene Prognose vorgelegt hat, beruhte darauf, daß der Bund den Termin zur Vorlage seines Versorgungsberichtes bereits um mehr als 1,5 Jahre überschritten hatte und nicht absehbar war, wann der Bericht zur Verfügung stehen würde.

Nach dem Ersuchen käme – gemessen am Datum der Hamburger Versorgungsprognose: Juni 1996 – eine versicherungsmathematische Berechnung frühestens im Jahr 1999 in Be-

tracht. Es ist aber zu berücksichtigen, daß die ersten Versorgungsabschlagsregelungen im Jahr 1998 wirksam geworden sind und die weiteren im Jahr 2000 erst wirksam werden, nämlich für Schwerbehinderte, die auf eigenen Antrag vor Vollendung des 63. Lebensjahres, und Dienstunfähige, die vor Vollendung des 63. bzw. 60. Lebensjahres in den Ruhestand versetzt werden. Zudem aber auch mit Blick auf die übrigen Regelungen des Versorgungsreformgesetzes könnten bei einer so frühen Berechnung noch keine Erfahrungswerte zugrunde gelegt werden, so daß insbesondere über die Verhaltensänderungen zwar Mutmaßungen angestellt werden können, aber nicht einmal im Ansatz quantifizierbare Ergebnisse vorliegen. Die im Versorgungsreformgesetz enthaltenen rahmenrechtlichen Änderungen – wie z. B. die Einführung der Teildienstfähigkeit – sind bis zum 1. Januar 2000 in Landesrecht umzusetzen, so daß auch eine Berechnung im Jahre 2000 verfrüht wäre. Außerdem hat der Bund angekündigt, seinen Versorgungsbericht im Jahr 2001 fortzuschreiben. Diese Erkenntnis sowie die aufgrund der Konsolidierungsmaßnahmen 1998 bis 2001 des Senats im Personalhaushalt vorliegenden Ergebnisse sind wichtige Voraussetzung für eine Hamburger Versorgungsprognose.

Bis dahin wird der Senat jährlich mit dem Finanzplan die in den Tabellen 4 und 5 der Drucksache 15/5728 vom 17./18. Juni 1996 (siehe auch Tabelle oben) dargestellte prognostizierte Entwicklung der Versorgungskosten, die je nach Szenario auf einer angenommenen jährlichen linearen Erhöhung von 2 bzw. 3 % beruht, auf der Basis der jeweiligen tatsächlichen linearen Anpassung korrigieren, wie es dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 16. bis 18. Dezember 1996 zu Drucksache 15/6631 entspricht.

Petition

Der Senat bittet die Bürgerschaft, Kenntnis zu nehmen.