



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Frau
Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/3258

Alle Abg

40210 Düsseldorf

Konrad-Adenauer-Platz 13

Telefon 0211 3896-0

Telefax 0211 3896-367

E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de

(Kein Zugang für elektronisch signierte sowie
verschlüsselte elektronische Dokumente)

Auskunft erteilt: **Herr Dr. Rückert**

Durchwahl 3896-451

Aktenzeichen **G. K. - 172 E 7 - 190 / G. K. -
172 E 7 - 193**

Datum **27.11.2015**

Öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 26.11.2015 zur

**Ergänzungsvorlage zum Haushaltsgesetzentwurf 2016 und zum Entwurf des GFG
2016, Drucksache 16/10150**

Öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 10.12.2015 zum

**„Gesetz zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen“
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/9568**

**„Gesetz über die Feststellung eines vierten Nachtrags zum Haushaltsplan des
Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2015 (Viertes Nachtragshaus-
haltungsgesetz 2015)“**

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/10082

„Drittes Gesetz zur Änderung des Versorgungsfondsgesetzes“

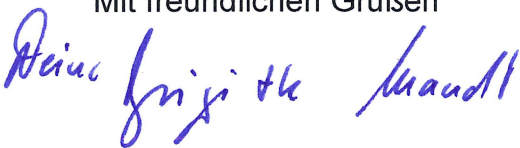
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/10083

Sehr geehrte Frau Präsidentin, *liebe Carina,*

mit diesem Schreiben erhalten Sie im Hinblick auf die öffentlichen Anhörungen des
Haushalts- und Finanzausschusses am 26.11. bzw. 10.12.2015 zum einen eine Stel-
lungnahme zur Ergänzungsvorlage zum Haushaltsgesetzentwurf 2016 und zum Entwurf
des GFG 2016 (G. K. - 172 E 7 - 190) sowie zum anderen eine Stellungnahme zu den
Gesetzentwürfen der Landesregierung zur Errichtung eines Pensionsfonds des Landes

Nordrhein-Westfalen, über die Feststellung eines vierten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2015 und zur Änderung des Versorgungsfondsgesetzes (G. K. - 172 E 7 - 193). Da in der Stellungnahme zur Ergänzungsvorlage zum Haushaltsgesetzentwurf 2016 und zum Entwurf des GFG 2016 auf eine frühere Stellungnahme des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen vom 17.09.2015 (Stellungnahme 16/3028) verwiesen wird, ist diese diesem Schreiben ebenfalls beigelegt.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Brigitte Mandt

Anlagen



Stellungnahme des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

„Gesetz zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen“

Gesetzentwurf der Landesregierung vom 24.08.2015, Drucksache 16/9568,

„Gesetz über die Feststellung eines vierten Nachtrags zum Haushalts- plan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2015 (Viertes Nachtragshaushaltsgesetz 2015)“

Gesetzentwurf der Landesregierung vom 28.10.2015, Drucksache 16/10082,

„Drittes Gesetz zur Änderung des Versorgungsfondsgesetzes“

Gesetzentwurf der Landesregierung vom 28.10.2015, Drucksache 16/10083,

**für die
öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses**

am 10.12.2015

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich – entsprechend der Aufgabe und Zuständigkeit des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen (LRH) – auf Äußerungen zu allgemeinen Haushaltsfragen und Fragen der Finanzkontrolle in Nordrhein-Westfalen (NRW).

Durch die geplante Zusammenlegung der Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds“ würde nicht nur ein neues Sondervermögen „Pensionsfonds“ geschaffen, sondern es würden zugleich auch bestehende Rahmenbedingungen mit Auswirkungen auf die Haushaltskonsolidierung verändert.

Hierzu ist kritisch zu bemerken, dass in der Summe nicht nur die bisher für künftige Versorgungsansprüche zu leistenden Ansparbeträge reduziert werden. Sondern es soll auch die bisherige Zweckbindung des Versorgungsfonds für einen konkret begünstigten Personenkreis – ab 2006 neu verbeamtetes Personal – entfallen. Zudem ist eine Überprüfung der Angemessenheit der Zuführungsbeträge nicht mehr vorgesehen.

Die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse im Jahr 2020 würde durch diese Maßnahmen zwar erleichtert, jedoch würden spätere Haushalte gegenüber dem Status quo belastet.

Aus Sicht des LRH sollten die Mittel aus der Versorgungsrücklage zur Pufferung erhöhter Versorgungsausgaben erst in den Jahren ab 2027 eingesetzt werden. Diese Versorgungsausgaben sind bisher in Preisen von 2011 ermittelt und deshalb nominell zu niedrig beziffert worden.

Der Landtag sollte sich klar dazu äußern, ob er tatsächlich mit der Errichtung des Pensionsfonds für den o. g. Personenkreis von einer kapitalgedeckten Pensionsvorsorge absehen will. Insoweit wird – auch zugunsten einer wirtschaftlicheren Mittelanlage – eine Konkretisierung der Verwendungsmöglichkeiten und der zukünftigen Ablieferungen des Sondervermögens empfohlen.

Die Vorziehung der Zuführungen an den Versorgungsfonds von 2016 nach 2015 bewirkt eine „Glättung“ in der Entwicklung der Nettoneuverschuldung und ist keine zusätzliche Vorsorgemaßnahme.

Die Länder wurden durch § 14a des Bundesbesoldungsgesetzes verpflichtet, ab dem Jahr 1999 Sondervermögen zur Sicherstellung der Versorgungsleistungen zu bilden, die aus einer Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen finanziert werden. Dementsprechend gründete das Land mit dem Gesetz zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in Nordrhein-Westfalen (Versorgungsfondsgesetz – EFoG) vom 20.04.1999¹ das Sondervermögen „Fonds für die Versorgungsausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen“, welches heute die Bezeichnung „Versorgungsrücklage des Landes Nordrhein-Westfalen“ (Versorgungsrücklage) trägt. Die Versorgungsrücklage soll zur Stärkung der Finanzierungsgrundlage in dem Zeitraum der höchsten Versorgungsbelastung des Haushalts beitragen.²

Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des EFoG vom 03.05.2005³ errichtete das Land ein weiteres Sondervermögen unter dem Namen „Versorgungsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen“ (Versorgungsfonds). Begründet wurde diese Maßnahme mit einem weitergehenden Bedarf am Aufbau einer kapitalgestützten Deckung der zukünftigen Versorgungsausgaben des Landes. Die Zuführungen an den Versorgungsfonds richten sich vor allem nach der Anzahl der ab 2006 neu eingestellten Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter des Landes. Die Mittel des Versorgungsfonds sind ausschließlich zur Finanzierung der späteren Versorgungsaufwendungen dieser „neuen“ Beamtengeneration bestimmt (§§ 14 und 16 EFoG).⁴

Insoweit unterscheiden sich Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds durch die verschiedenen Bestimmungen zur Verwendung der Mittel. Während es möglich ist, aus der Versorgungsrücklage ab 2018⁵ Mittel zu entnehmen, dürfen die Mittel des

¹ Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1999, S. 174.

² Drucksache 12/3639, S. 10.

³ Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 2005, S. 486.

⁴ Siehe auch Drucksache 13/6537, S. 1 und 7.

⁵ Nach § 7 Abs. 2 EFoG ist im Jahr 2017 durch Gesetz eine Entscheidung über Beginn, Höhe und Dauer der Ablieferung des Sondervermögens zu treffen. Nach § 7 Abs. 3 EFoG dürfen Ablieferungen frühestens ab dem 01.01.2018 erfolgen.

Versorgungsfonds nach den derzeitigen gesetzlichen Vorgaben⁶ ausschließlich zur Deckung der Versorgungsausgaben für die ab 2006 neu eingestellten Besoldungsberechtigten verwendet werden. Eine nennenswerte finanzielle Unterstützung des Landeshaushalts aus dem Versorgungsfonds wäre daher unter Berücksichtigung der Höchstaltersgrenzen für Neueinstellungen frühestens ab den 2030er Jahren zu erwarten.⁷ Die Ausführungen in dem Gesetzentwurf, dass in 2017 eine Entscheidung über den Beginn von Ablieferungen des Versorgungsfonds an den Landeshaushalt hätte getroffen werden können⁸, sollte deshalb nicht dahingehend missverstanden werden, dass schon in naher Zukunft Ablieferungen des Versorgungsfonds möglich gewesen wären.

Durch die mit dem Entwurf des Gesetzes zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen – Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen – (E-PFoG) beabsichtigte Zusammenlegung der beiden derzeitigen Sondervermögen zu einem Sondervermögen „Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen“ (Pensionsfonds) ginge die spezielle Zweckbestimmung des Versorgungsfonds verloren, weil der Pensionsfonds ähnlich wie die Versorgungsrücklage ohne weitere Einschränkung (nur der Vorsorge für die Versorgungsausgaben dienen soll.⁹ Es wäre daher möglich, dass die Mittel des Pensionsfonds – auch wenn die aktuelle Finanzplanung keine Entnahmen bis 2019 vorsieht¹⁰ – aufgebraucht werden, noch bevor die bisher begünstigten, seit 2006 neu eingestellten Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter in den Ruhestand gingen. Insoweit kommt der künftigen Entscheidung des Gesetzgebers, Beginn, Höhe und Dauer der Ablieferungen des Pensionsfonds zu regeln, maßgebliche Bedeutung zu.¹¹

Sofern das grundsätzliche Ziel des Versorgungsfonds nicht aufgegeben werden soll, wäre eine Konkretisierung der Verwendung ratsam. In diesem Fall sollte sichergestellt werden, dass der Mittelbestand, der aus dem Versorgungsfonds übernommen wird, und derjenige, der aus den beabsichtigten Zuführungen an den Pensionsfonds

⁶ § 16 EFoG.

⁷ Zur Verwendung der Mittel der Versorgungsrücklage und des Versorgungsfonds siehe auch Jahresbericht 2015, S. 48 f. (Drucksache 16/9490).

⁸ Drucksache 16/9568, S. 1.

⁹ §§ 3 Abs. 1 und 7 Abs.1 E-PFoG und §§ 3 Abs. 1 und 7 Abs. 1 EFoG.

¹⁰ Finanzplanung 2015 bis 2019, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drucksache 16/9301, S. 41) und Pressemitteilung des Finanzministeriums des Landes NRW (FM) vom 21.08.2015 „Pensionsfonds fasst zehn Milliarden Euro für Beamtenversorgung zusammen“ (www.fm.nrw.de/presse/2015_08_21_Pensionsfonds.php).

¹¹ § 7 Abs. 2 E-PFoG.

resultieren wird, nur für die Versorgungsausgaben dieser seit 2006 neu eingestellten Besoldungsberechtigten verwendet werden darf. Eine solche Festlegung käme auch einer wirtschaftlicheren Anlage der Mittel entgegen. Wenn von vorne herein feststeht, dass Mittel des Pensionsfonds erst in den 2030er Jahren und später benötigt werden, könnten diese langfristig und zu ggf. rentierlicheren Konditionen angelegt werden. Daher sollten die Aussagen zu den Ablieferungen des Sondervermögens präzisiert und insbesondere der Anlagehorizont näher beschrieben werden.

Der LRH teilt die Auffassung in der Einleitung der Sachverhaltsdarstellung zum E-PFoG, dass das System der Versorgung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter des Landes NRW – wie alle übrigen Alterssicherungssysteme auch – insbesondere auf Grund der demografischen Entwicklung (z. B. höhere Lebenserwartung, gesunkene Geburtenzahlen) und einer steigenden Zahl von Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern vor großen Herausforderungen steht.¹² Das Finanzministerium des Landes NRW (FM) hat in der aktuellen Finanzplanung¹³ ausgeführt, dass nach den Ergebnissen einer Modellrechnung die Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger und damit die Versorgungsausgaben bis zum Jahr 2027 deutlich ansteigen werden. Sie sollen zu diesem Zeitpunkt rd. 6,8 Mrd. € – gemessen in Preisen von 2011 – betragen.¹⁴

Die prognostizierten Versorgungsausgaben berücksichtigen aber weder die bereits seit 2011 erfolgten noch die weiter möglichen Steigerungen bei den Versorgungsbezügen. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IDW) hat in seiner Stellungnahme vom 17.09.2015 zum Haushaltsgesetzentwurf 2016 ausgeführt, dass die Versorgungsausgaben bei einer durchschnittlichen Preissteigerung von beispielsweise zwei Prozent in 2027 anstatt rd. 6,8 Mrd. € vielmehr rd. 9,1 Mrd. € betragen würden.¹⁵ Ob die angenommene Preissteigerung realistisch ist, soll an dieser Stelle nicht bewertet werden. Fakt ist jedoch, dass die nominelle Belastung durch die Versorgungsausgaben höher sein wird, als sie bislang durch die Modellrechnung beziffert wurde.

¹² Drucksache 16/9568, S. 1.

¹³ Finanzplanung 2015 bis 2019, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drucksache 16/9301, S. 38 f.).

¹⁴ Vergleiche hierzu auch Ausführungen des FM in der Vorlage 16/3237, Anlage 1. Es wird von einer linearen Erhöhung von 0,00 % ausgegangen.

¹⁵ Stellungnahme 16/3026, S. 3.

In den Jahren nach 2027 geht die Anzahl der Versorgungsberechtigten nur leicht zurück. Im Jahr 2040 werden die Versorgungsausgaben nach der Finanzplanung noch rd. 6,7 Mrd. € in Preisen von 2011 betragen; nach der Stellungnahme des IDW bei einer zweiprozentigen Preissteigerung dagegen rd. 11,5 Mrd. €. Daher ist es wichtig, dass für die Jahre ab 2027 Vorsorge getroffen wird und die Bestände der Sondervermögen bis dahin nicht abgebaut werden. Durch den in der vorherigen Finanzplanung eingeplanten Wegfall der Zuführungen an die Versorgungsrücklage wird der Haushalt 2018 ohnehin schon um rd. 500 Mio. € entlastet. In der Stellungnahme vom 17.09.2015 hatte sich der LRH für einen „gleitenden Übergang“, also eine Verteilung des Einspareffekts im Landeshaushalt auch auf nachfolgende Haushaltsjahre ausgesprochen.¹⁶

Zur Abfederung der Spitzen in den Jahren ab 2027 könnten die Mittel der Versorgungsrücklage genutzt werden. Der Bestand dieses Sondervermögens betrug Ende 2014 rd. 5,1 Mrd. €. ¹⁷ Der Mittelbestand des Versorgungsfonds, der nicht zur Deckung dieser Spitzen bestimmt ist, betrug zu diesem Zeitpunkt rd. 2,7 Mrd. €. ¹⁸ Er sollte als Teil der Finanzierungsgrundlage für Versorgungsausgaben der seit 2006 neu eingestellten Besoldungsberechtigten gebunden bleiben.

Allerdings werden die ab 2018 vorgesehenen Zuführungen an den Pensionsfonds von jährlich 200 Mio. € nicht ausreichen, um die einst angedachte Sicherstellung von 70 v. H. der Versorgungsausgaben für die ab 2006 neu eingestellten Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter durch Mittelanparungen in dem Versorgungsfonds zu gewährleisten. In 2017 soll nur eine Zuführung an den Pensionsfonds in der Höhe erfolgen, wie sie für die Versorgungsrücklage vorgesehen ist. Durch diese Umstellungen würde der Landeshaushalt in 2017 um rd. 790 Mio. € und in 2018 um rd. 700 Mio. € entlastet. D. h., in Höhe der vorgenannten Beträge würde gegenüber der ursprünglichen Planung keine Vorsorge mehr für die künftigen Versorgungsausgaben getroffen. In den Folgejahren würde der Zuführungsfehlbetrag infolge der Fixierung auf 200 Mio. € pro Jahr sogar noch weiter steigen, weil die Zuführungen an den Versorgungsfonds nach den derzeitigen Regelungen wegen jeder

¹⁶ Stellungnahme 16/3028, S. 7.

¹⁷ Finanzplanung 2015 bis 2019, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drucksache 16/9301, S. 40).

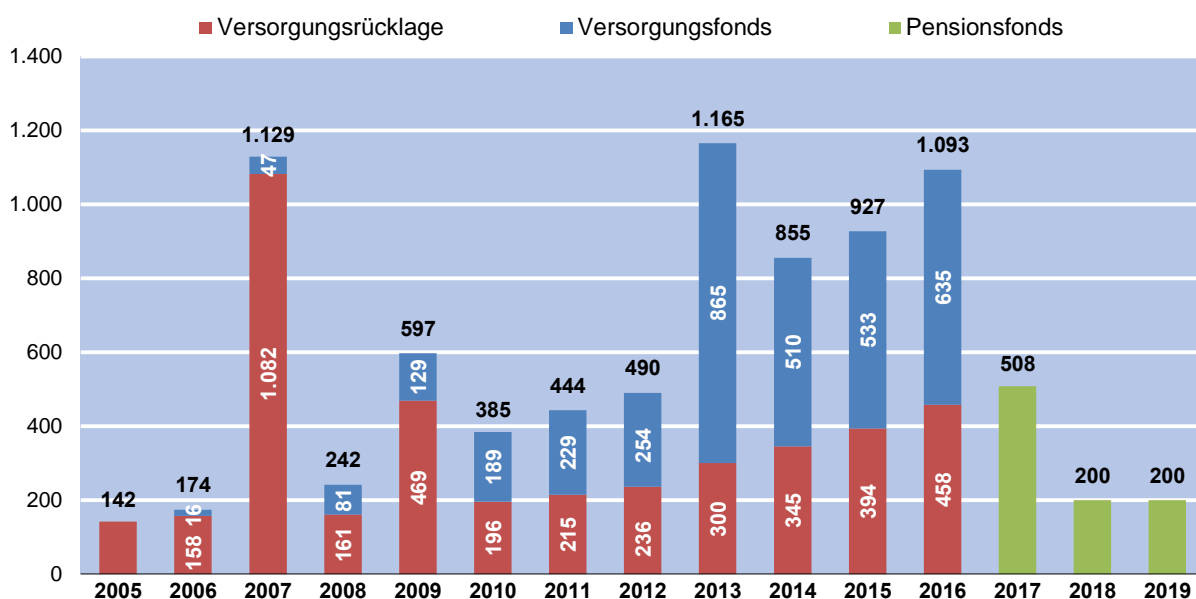
¹⁸ Finanzplanung 2015 bis 2019, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drucksache 16/9301, S. 41).

Neueinstellung einer/eines Besoldungsberechtigten und jeder linearen Erhöhung der Besoldung steigen würden.¹⁹

Nachstehend ist die Entwicklung der Zuführungen an die Versorgungsrücklage, den Versorgungsfonds und den Pensionsfonds dargestellt, die sich von 2005 bis 2014 im Haushaltsvollzug ergeben hat und die von 2015 bis 2019 unter Berücksichtigung des E-PFoG geplant ist:

Abbildung 1

Zuführungen an die Sondervermögen (in Mio. €) *



* 2005 bis 2014: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2014 nach Kassenabschluss (Versorgungsrücklage: Kapitel 20 020 Titel 424 00, 434 00, 434 10 und 919 20; Versorgungsfonds: Kapitel 20 020 Titel 919 10). 2015 bis 2019: Soll-Werte nach Finanzplanung 2015 bis 2019 (Drucksache 16/9301, S. 40 f.). Jedoch wurde abweichend angenommen, dass die jährlichen Zuführungen von 200 Mio. € - wie in § 5 Abs. 1 E-PFoG geregelt - erst ab 2018 geleistet werden. Differenzen durch Rundungen.

Es wird deutlich, dass sowohl der Gesamtbetrag der Zuführungen als auch die einzelnen Zuführungen an die Versorgungsrücklage und an den Versorgungsfonds bis 2016 regelmäßig zunehmen. Ausnahmen hiervon sind durch Sonderzuführungen in den Haushaltsjahren 2007, 2009 und 2013 begründet.²⁰ Weiter ist zu bemerken, dass mit der Errichtung des Pensionsfonds in 2017 die Zuführungshöhe spürbar auf 508 Mio. € zurückgeht. Nach den derzeitigen Bestimmungen des E-FoG wären in

¹⁹ Siehe hierzu Stellungnahme des LRH vom 17.09.2015 anlässlich der öffentlichen Anhörung zum Haushaltsgesetzentwurf 2016 (Stellungnahme 16/3028, S. 2 f. und 5 ff.).

²⁰ Die höheren Zuführungen an die Versorgungsrücklage in den Haushaltsjahren 2007 und 2009 beruhen auf Sonderzuführungen i. H. v. insgesamt 1.225 Mio. € (siehe Vorlage 14/3312, S. 2). Dem Versorgungsfonds wurden im Haushaltsjahr 2013 aufgrund einer Korrektur der Personalzugangszahlen und einer Überprüfung der Angemessenheit des Zuführungs Betrags rd. 525 Mio. € zusätzlich zugeführt (siehe Nachtragshaushaltsplan 2013: Begründung zu Kapitel 20 020, Titel 919 10 und Vorlage 16/1215).

2017 Zuführungen sowohl an die Versorgungsrücklage als auch an den Versorgungsfonds i. H. v. insgesamt rd. 1.300 Mio. € zu leisten.²¹ Ab 2018 bleiben die Zuführungen an den Pensionsfonds dauerhaft auf dem vergleichsweise niedrigen Niveau von 200 Mio. €.

Eine Änderung dieser Sachlage ergibt sich auch nicht durch die Entwürfe des Gesetzes über die Feststellung eines vierten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2015 (Viertes Nachtragshaushaltsgesetz 2015) und des dritten Gesetzes zur Änderung des EFoG. Nach diesen sollen die für 2016 geplanten Zuführungen an den Versorgungsfonds von 635 Mio. € in das Haushaltsjahr 2015 vorgezogen werden. Die sich dadurch im Haushalt 2016 ergebende Entlastung soll einen Teil der Mehrausgaben für Asylbewerber auffangen.²² Die Deckung der zusätzlichen Ausgaben im Haushaltsjahr 2015 soll in Höhe von 550 Mio. € durch Steuermehreinnahmen und in Höhe von insgesamt 85 Mio. € durch Minderungen der Zinsausgaben sowie bei den Verstärkungsmitteln für Personalausgaben erbracht werden, so dass sich die Nettoneuverschuldung gegenüber der bisherigen Haushaltsplanung für 2015 nicht verändert.²³ Die Vorverlegung der Zuführungen steht also nicht im Zusammenhang mit einer auskömmlichen Deckung der Versorgungsansprüche durch zusätzliche Mittelansparungen in dem Versorgungsfonds. Vielmehr wird hierdurch im Ergebnis bei einem in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalt unter Berücksichtigung des derzeitigen Planungsstandes ein stetiger Abbau der Nettoneuverschuldung erreicht. Dies veranschaulicht die nachstehende Abbildung:

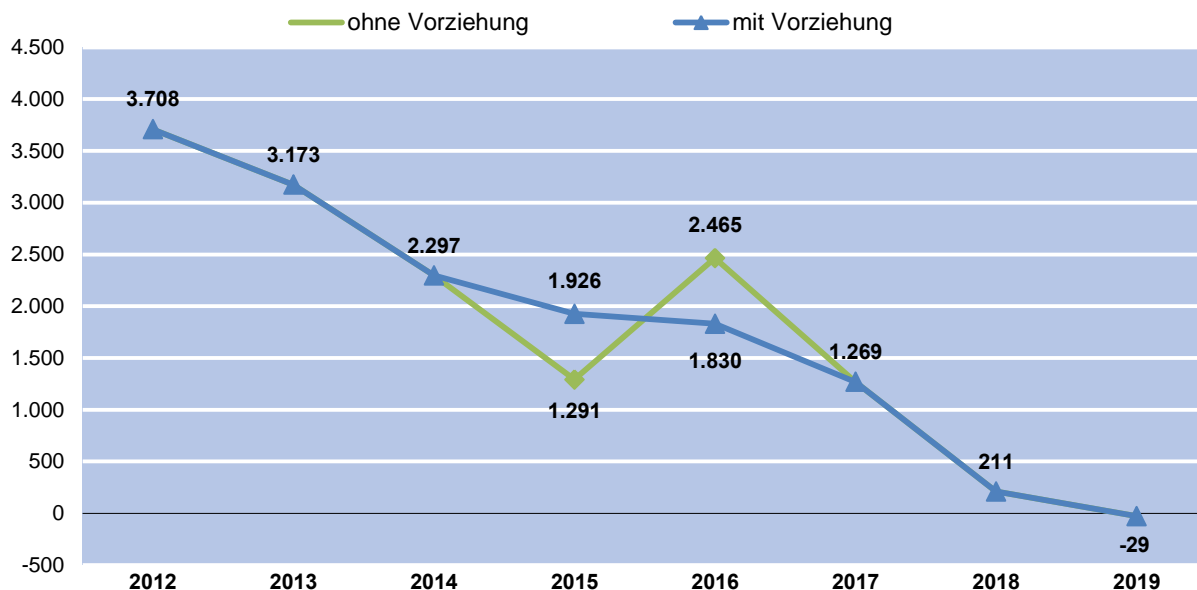
²¹ In der den E-PFoG noch nicht berücksichtigenden Finanzplanung 2014 bis 2018 wurden die in 2017 zu leistenden Zuführungen noch auf 512 Mio. € (Versorgungsrücklage) und 790 Mio. € (Versorgungsfonds) beziffert (Drucksache 16/6501, S. 41).

²² Pressemitteilung des FM vom 27.10.2015 „Gute Entwicklung der diesjährigen Steuereinnahmen wird wie im Bund für Mehrausgaben bei Flüchtlingen in 2016 genutzt“ (www.fm.nrw.de/presse/2015_10_27_Nachtrag_vier.php).

²³ Drucksache 16/10082, S. 1 f.

Abbildung 2

Nettoneuverschuldung mit und ohne Vorziehung der Zuführungen an den Pensionsfonds (in Mio. €) *



* 2012 bis 2014: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2014 nach Kassenabschluss. 2015: Soll-Werte nach Entwurf des vierten Nachtragshaushaltsgesetzes 2015. 2016: Soll-Werte nach Ergänzung des Haushaltsgesetzentwurfs 2016. 2017 bis 2019: Soll-Werte nach Finanzplanung 2015 bis 2019. Bei den Werten „ohne Vorziehung“ wurde abweichend angenommen, dass die Zuführungen an den Versorgungsfonds in Höhe von 635 Mio. € nicht von 2016 nach 2015 vorgezogen werden.

Anmerkung zu der in der Finanzplanung 2015 bis 2019 für 2017 ausgewiesenen Nettoverschuldung (Drucksache 16/9301, S. 27 und 83): Die Nettoverschuldung von rd. 1.269 Mio. € dürfte um 200 Mio. € zu hoch ausgewiesen sein, da die Finanzplanung bereits ab 2017 und nicht - wie in § 5 Abs. 1 E-PFoG geregelt - erst ab 2018 jährliche Zuführungen von 200 Mio. € an den Pensionsfonds vorsieht (Drucksache 16/9301, S. 41).

Die mit dem Entwurf des dritten Gesetzes zur Änderung des EFoG zusätzlich beabsichtigte Aufhebung der alle drei Jahre vorgegebenen Überprüfung der Angemessenheit der Zuführungsbeträge zum Versorgungsfonds (§ 17 EFoG) würde es sogar ermöglichen, dass eine neue Überprüfung nicht durchgeführt wird und damit die Gefahr besteht, dass selbst bis zur Errichtung des Pensionsfonds in 2017 keine angemessenen Zuführungen geleistet werden.²⁴ Die letztmalige Überprüfung mündete in der Sonderzuführung von 525 Mio. € im Haushaltsjahr 2013.²⁵ Mit dem Wegfall von § 17 EFoG könnten seit diesem Zeitpunkt eingetretene Änderungen bei den die Zuführungshöhe maßgeblich beeinflussenden Faktoren (z. B. Personalzugangszahlen, Realzins und Sterbewahrscheinlichkeit) unberücksichtigt bleiben. Der LRH spricht sich daher dafür aus, die Angemessenheit der Zuführungsbeträge weiterhin zu über-

²⁴ Die Deutsche Bundesbank hat in einer aktuellen Veröffentlichung die Vermutung geäußert, dass die auf pauschalen Monatsbeträgen für jede neue Verbeamtung abstellenden Zuführungen an den Versorgungsfonds hinter versicherungsmathematisch berechneten Beträgen zurückbleiben dürften (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2015, 67. Jahrgang, Nr. 10, S. 51).

²⁵ Siehe Fußnote 20.

prüfen und bei etwaigen Angemessenheitslücken weitere Sonderzuführungen vorzunehmen.²⁶

Sofern der Zuführungsbetrag an den Pensionsfonds nicht entsprechend angepasst wird, sollte der dadurch gewonnene Handlungsspielraum zur Entschuldung des Landes genutzt werden. Denn wie der LRH in der o. g. Stellungnahme vom 17.09.2015 und in der Sachstandsaktualisierung des Teils A des diesjährigen Jahresberichts vom 08.09.2015²⁷ ausgeführt hat, fördern sowohl die effektive Tilgung von Altschulden als auch die auskömmliche Rücklagenbildung für die Versorgungsansprüche der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter die Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit des Haushalts.

Dem Einwand, dass die Zuführungen an den Pensionsfonds bei der Beurteilung der Einhaltung der Schuldenbremse nach einer noch zu treffenden entsprechenden Landesregelung herausgerechnet und damit kreditfinanziert werden könnten, ist entgegenzuhalten, dass dann auch die in späteren Jahren zu erwartenden Ablieferungen herauszurechnen wären. Andernfalls würde nur eine einseitige, die Schuldenaufnahme begünstigende Bereinigung erfolgen, was nach den Vorgaben des Grundgesetzes nicht zulässig sein dürfte. Würden auf beiden Seiten Bereinigungen vorgenommen, dürften die dem Landeshaushalt in späteren Jahren aus dem Pensionsfonds zufließenden Mittel nicht für den erforderlichen Haushaltsausgleich eingesetzt werden. Sie erleichterten damit nicht die Einhaltung der Schuldenbremse. Der Konsolidierungsdruck bliebe auch künftig bestehen. Insoweit weist die Deutsche Bundesbank zu Recht darauf hin, dass eine Entlastung künftiger Budgets nur erreicht würde, wenn keine zusätzlichen Kredite aufgenommen werden.²⁸

Unter den Gesichtspunkten der auskömmlichen Ausstattung des Pensionsfonds und der effektiven Schuldentilgung sollte auch der in der Begründung des Gesetzentwurfs angestellte Vergleich mit den Regelungen in Bayern gesehen werden.²⁹ Nach Artikel 18 Abs. 1 der Haushaltsordnung des Freistaates Bayern soll der Haushalts-

²⁶ Als Bewertungsmaßstab sollte hierbei zumindest an dem Ziel einer Abdeckung von 70 v. H. der Versorgungsleistungen festgehalten werden. Die Deutsche Bundesbank hält perspektivisch sogar eine vollständige Umstellung auf vorfinanzierte Systeme für sinnvoll, um insbesondere die mit dem Einsatz von beamteten Kräften verbundenen Kosten rechtzeitig transparent zu machen (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2015, 67. Jahrgang, Nr. 10, S. 51).

²⁷ Vorlage 16/3193: Sachstandsaktualisierung zu Teil A, S. 13.

²⁸ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2015 (67. Jahrgang, Nr. 10, S. 33).

²⁹ Drucksache 16/9568, S. 2 und 10.

plan des Landes Bayern regelmäßig ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen und die Verschuldung am Kreditmarkt bis 2030 abgebaut werden. Damit verfolgt Bayern neben den Zuführungen an den bayerischen Pensionsfonds von 100 Mio. € pro Jahr das Ziel, Altschulden effektiv zu tilgen. Dementsprechend hat Bayern seit 2011 einen rückläufigen Schuldenstand und eine negative Nettokreditaufnahme zu verzeichnen, wogegen NRW weiterhin neue Kredite zur Erreichung des Haushaltsausgleichs aufnimmt.³⁰ Die Zuführungshöhe sollte daher im Ländervergleich nicht losgelöst von der jeweiligen Schuldensituation beurteilt werden.³¹

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.
Clouth
Vizepräsident

gez.
Dr. Hähnlein
Direktor b. LRH

gez.
Jahnz
Direktor b. LRH

gez.
Dr. Lascho
Direktor b. LRH

³⁰ Finanzbericht 2016 des Landes NRW (Drucksache 16/9301, S. A 116 und A 119).

³¹ Zum bayerischen Pensionsfonds ist ergänzend anzumerken, dass nicht alle Fraktionen im Bayerischen Landtag die reduzierten Zuführungen von 100 Mio. € pro Jahr positiv bewerten. So hat eine Fraktion im Bayerischen Landtag am 15.07.2015 einen Dringlichkeitsantrag (Drucksache 17/7559 des Bayerischen Landtags) gestellt, um eine Erhöhung der Zuführungen zum bayerischen Pensionsfonds herbeizuführen. Ziel des Antrags ist es, zu einer ausreichenden Pensionsvorsorge zurückzukehren, wie sie bis Ende 2012 mit Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds bestanden hatte.