

HEUBECK AG | Postfach 51 07 70 | 50943 Köln

An die
Präsidentin des Landtags NRW
Frau Carina Gödecke
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/3262

Alle Abg

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen

Datum

Hr/Bg/rm

26.11.2015

landtag_nrw1501t.docx

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

Ihr Zeichen: I.1/HFA

Sehr geehrte Frau Gödecke,

wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 29. Oktober 2015.

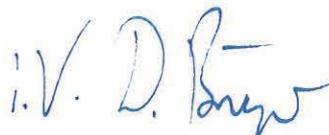
Hinsichtlich der öffentlichen Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses sowie des Unterausschusses Personal zum Gesetz zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes NRW übersenden wir Ihnen unsere Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

HEUBECK AG



Dr. Richard Herrmann



Dr. Dirk Brüggemann

Anlage

Schriftliche Stellungnahme
zum Entwurf der Landesregierung für ein
Gesetz zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen
– Drucksache 16/9568 –

1. Ausgangssituation

Der Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen sieht die Zusammenlegung der bestehenden Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Nordrhein-Westfalen“ und „Versorgungsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen“ zu einem neuen Sondervermögen „Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen“ vor. Zugleich werden die Zuführungen des Landes auf einen Festbetrag von jährlich 200 Mio. EUR reduziert. Als personenbezogene Zuführungen sind nur noch die Einnahmen aus Versorgungszuschlägen und Versorgungslastenteilungen vorgesehen. Eine regelmäßige Prüfung des Zuführungsbetrags durch einen unabhängigen Sachverständigen ist – anders als für den Versorgungsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen – nicht vorgesehen.

Durch den Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Drittes Gesetz zur Änderung des Versorgungsfondsgesetzes (Drucksache 16/10083) soll ferner die Revisionsklausel gestrichen werden, die eine regelmäßige Überprüfung der Angemessenheit der Zuführungen zum Versorgungsfonds auf der Grundlage eines versicherungsmathematischen Gutachtens vorsieht. Nach derzeitigem Rechtsstand müsste die nächste Angemessenheitsprüfung im Jahr 2016 erfolgen.

Aus der mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2015 bis 2019 (Landtags-Drucksache 16/9301) ergeben sich folgende Kenngrößen:

Das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ hatte zum 31.12.2014 ein Vermögen in Höhe von 5.085,7 Mio. EUR. Die erwarteten Zuführungen zum Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ betragen 394 Mio. EUR im Jahr 2015 und 458 Mio. EUR im Jahr 2016. Für das Jahr 2017 ergäbe sich ein Zuführungsbetrag zur Versorgungsrücklage von 508 Mio. EUR.

Das Sondervermögen „Versorgungsfonds“ hatte zum 31.12.2014 ein Vermögen in Höhe von rund 2.715,3 Mio. EUR. Die erwarteten Zuführungen zum Sondervermögen „Versorgungsfonds“ betragen 533 Mio. EUR im Jahr 2015 und 635 Mio. EUR im Jahr 2016.

2. Gesetzesvorhaben

Die für 2016 geplante Zuführung zum Versorgungsfonds soll auf das Jahr 2015 vorgezogen werden.

Stellungnahme für den Landtag NRW
26.11.2015

/ 2

Dem neu zu schaffenden Pensionsfonds sollen aus dem Landeshaushalt im Jahr 2017 der ansonsten der Versorgungsrücklage zuzuführende Betrag von 508 Mio. EUR und ab 2018 ein Festbetrag von jährlich 200 Mio. EUR zugeführt werden.

Jahr	Versorgungsrücklage		Versorgungsfonds		Summe	
	Dotierung	Vermögen (Rendite 2,0 %)	Dotierung	Vermögen (Rendite 2,0 %)	Dotierung	Vermögen (Rendite 2,0 %)
	(Mio. €)	(Mio. €)	(Mio. €)	(Mio. €)	(Mio. €)	(Mio. €)
2014		5.086		2.715		7.801
2015	394	5.581	533	3.303	927	8.884
2016	458	6.151	635	4.004	1.093	10.155
2017	508	6.782		4.084	508	10.866
2018		6.918		4.165	200	11.283
2019		7.056		4.249	200	11.709
2020		7.197		4.334	200	12.143
2021		7.341		4.420	200	12.586
2022		7.488		4.509	200	13.038
2023		7.638		4.599	200	13.498
2024		7.790		4.691	200	13.968
2025		7.946		4.785	200	14.448
2026		8.105		4.880	200	14.937
2027		8.267		4.978	200	15.435

Tabelle 1

2.1 Auswirkungen der Reduktion der Zuführungen

Die vorgesehene Festschreibung der Zuführungen auf einen Betrag von jährlich 200 Mio. EUR bedeutet nicht nur eine deutliche Reduktion der bisherigen Zuführungen, sondern auch eine Abkehr von der gezielten Finanzierung der Versorgungsaufwendungen der Beamtinnen und Beamten sowie der Richterinnen und Richter des Landes, deren Dienstverhältnis zum Land nach dem 31. Dezember 2005 begründet wurde.

Bereits bei Beibehaltung des status quo bleibt der Deckungsgrad deutlich hinter den im Angemessenheitsgutachten 2013 unterstellten Ziel zurück, wie die folgenden Ausführungen zeigen:

Im Jahr 2014 wurden dem Versorgungsfonds 510,4 Mio. EUR aus dem Landeshaushalt zugeführt. Die Zinseinnahmen des Versorgungsfonds im Jahr 2014 betragen 58,8 Mio. EUR. Dies entspricht

Stellungnahme für den Landtag NRW
26.11.2015

/ 3

einer Nettoverzinsung des Vermögens von rund 2 %. Bei einer Dynamik der Besoldung und Versorgung von derzeit 2 % p.a. entspricht dies einem Realzins von 0 %. Um den bei der Ermittlung des mtl. Zuführungsbetrags von 598 EUR unterstellten Realzins von 3 % zu erreichen wäre dagegen eine Nettoverzinsung von mehr als 5 % erforderlich.

Bereits ein Realzins von 2 % würde einen um 38 % höheren Zuführungsbetrag erfordern, um denselben Deckungsgrad zu erreichen wie bei dem derzeitigen Zuführungsbetrag und einem Realzins von 3 %.

Hinzu kommt, dass die nachträgliche Anpassung der Besoldung durch das Gesetz zur Änderung des BesVersAnpG 2013/2014 NRW vom 11.11.2014, die insbesondere für Lehrkräfte und Richter zu deutlichen Besoldungserhöhungen führte, nicht bei der Festsetzung des Zuführungsbetrags berücksichtigt wurde. Bei der Ermittlung der Zuführungen für 2015 und 2016 wurden gemäß der vorliegenden Unterlagen nur die Anpassungen der Jahre 2015 und 2016 eingerechnet.

Besonders zu beachten ist ferner, dass sich bei Fortführung der bisherigen Regelungen die Zuführungsbeträge zum Versorgungsfonds entsprechend der Zahl der Zugänge sowie der Besoldungsentwicklung dynamisch erhöht hätten.

Aus Tabelle 2 wird deutlich, dass aufgrund der geplanten Novellierung die Entwicklung des Vermögens ab dem Jahr 2024 selbst dann schlechter ist als bei der jetzigen Regelung, wenn man unterstellt, dass die Zuführungen nach der jetzigen Regelung nicht mehr für Neueintritte ab dem Jahr 2005, sondern nur noch für Neueintritte ab 2017 erfolgen. Der Rückgang der Vermögensentwicklung hat sich bis zum Jahr 2030 zu einer negativen Differenz von rund 4,5 Mrd. EUR aufgebaut. Unterstellt man eine Zielfinanzierung für neueintretende Beamte in Höhe von 70 % der erwarteten Pensionsleistungen, so müssten ab dem Jahr 2020 höhere Dotierungen als die vorgesehenen 200 Mio. EUR vorgenommen werden. Die zu einem Finanzierungsgrad von 70 % erforderlichen Dotierungen müssten bis zum Jahr 2030 bei einer Besoldungsdynamik von 2 % p.a. auf 1.064 Mio. EUR und für spätere Jahre zusätzlich erhöht werden.

Jahr	Bisherige Regelung			nach Novellierung		Differenz	
	kumulierter Zugang	Monatsbetrag pro Kopf (Dyn. 2,0 %)	Dotierung (Mio. €)	Vermögen (Rendite 2,0 %) (Mio. €)	Dotierung (Mio. €)		Vermögen (Rendite 2,0 %) (Mio. €)
2017	8.000	635 €	30	30	200	200	170
2018	16.000	647 €	93	124	200	404	280
2019	24.000	660 €	158	285	200	612	327
2020	32.000	673 €	226	517	200	824	307
2021	40.000	687 €	297	824	200	1.041	217
2022	48.000	701 €	370	1.211	200	1.262	51
2023	56.000	715 €	446	1.681	200	1.487	-194
2024	64.000	729 €	525	2.240	200	1.717	-523
2025	72.000	744 €	607	2.891	200	1.951	-941
2026	80.000	758 €	691	3.641	200	2.190	-1.451
2027	88.000	774 €	780	4.494	200	2.434	-2.060
2028	96.000	789 €	871	5.455	200	2.682	-2.772
2029	104.000	805 €	966	6.530	200	2.936	-3.594
2030	112.000	821 €	1.064	7.724	200	3.195	-4.529

Tabelle 2

Anders als der Versorgungsfonds, der eine gezielte Teilfinanzierung eines Teils der Versorgungsaufwendungen für den Zugang ab 2006 vorsah, hat der nun vorgesehene Pensionsfonds nur noch den Charakter einer zweckgebundenen Rücklage, deren Dotierung unabhängig von der Entwicklung des Beamtenbestandes erfolgt und in einem dynamischen Umfeld einer zunehmenden Auszehrung unterliegt.

2.2 Ergebnisse der Finanzplanung NRW

In der Finanzplanung 2014 bis 2018 des Landes NRW wird die zukünftige Belastung der Beamtenbezüge bis zum Jahr 2040 dargestellt (vgl. Abb. 1) Danach ergeben sich unter Einschluss und Verwendung der Mittel aus dem Versorgungsfonds Belastungsquoten in Bezug auf die Steuern und übrigen Einnahmen zwischen 12,1 % und 12,7% ohne Verwendung der Mittel aus der Versorgungs-

rücklage und eine Absenkung der Belastungsquote um durchschnittlich ca. 0,8%-Punkte im Zeitraum von 2012 und 2035. Auf diesem Wege kann die Spitzenbelastung in diesem Zeitraum auf ca. 12,4% begrenzt und der Anstieg auf 12,7 % vermieden werden.



Abb. 1: Vorbelastung des Haushalts mit Versorgungsabgaben

Quelle: Finanzplanung 2014 bis 2018 mit Finanzbericht 2015 des Landes Nordrhein-Westfalen, S. A 94

Aufgrund der geplanten Gesetzesänderung und der Weiterentwicklung um ein Jahr ergibt sich eine Belastungsquote in der Spitze im Jahr 2026 von über 13,8 %. Im Jahr 2019 ist die Belastungsquote mit 13,5% bereits um mehr als 1 %-Punkt höher als nach bisherigem Recht (vgl. Abb.2). Im Jahr 2040 ist die Belastungsquote mit ca. 13,4 % ebenfalls höher als nach bisherigem Recht und zwar um 1 %-Punkt.

Die im Gesetzesentwurf vorgesehen Reduzierung der Zuführungen zum Versorgungsfonds führt also zu einer deutlichen Mehrbelastung der künftigen Haushalte.



Abb. 2: Vorbelastung des Haushalts mit Versorgungsabgaben

Quelle: Finanzplanung 2015 bis 2019 mit Finanzbericht 2016 des Landes Nordrhein-Westfalen, S. A 96

3. Aktuarielle Begleitung

Grundlage der Neuausrichtung der Finanzierung der Versorgungsaufwendungen sollte eine aktuelle Prognoserechnung unter Einschluss der Beihilfeaufwendungen sein. Es fällt auf, dass selbst in der zweiten Fortschreibung des Zweiten Nachhaltigkeitsberichtes 2013 noch auf die Ergebnisse des dritten Versorgungsberichts aus dem Januar 2012 zurückgegriffen wird, der wiederum auf Daten des Jahres 2009 basiert. Der Verzicht auf die Erstellung eines Angemessenheitsgutachtens 2016 sowie auf eine aktuarielle Begleitung des Pensionsfonds ist vor diesem Hintergrund angesichts der Bedeutung der Versorgungsaufwendungen für den Landeshaushalt schwer nachvollziehbar.

Die Unterschiede in der Vermögensentwicklung vor und nach der Novellierung bis zum Jahr 2030 allein für Neueintritte ab 2017 machen bereits deutlich, dass eine aktuarielle Prognoserechnung

über die künftige Entwicklung der Beamtenpensionen erforderlich ist, um die Tragweite für die künftige Haushaltsentwicklung aufgrund der Beamtenpensionen qualifiziert beurteilen zu können.

Neben der notwendigen tatsächlichen Finanzierung wird durch eine entsprechende Prognoserechnung auch deutlich, welche zukünftigen Belastungen durch die Beamtenpensionen entstehen werden. Eine aktuariell fundierte Prognoserechnung sollte dabei den aktuellen Stand der Lebenserwartung und insbesondere auch die Verlängerung der Lebenserwartung um ein bis drei Monate je Geburtsjahr und die daraus resultierenden zusätzlichen Belastungen modellieren. In einem kapitalgedeckten System führt die Verlängerung der Lebenserwartung zu einem zusätzlichen, vom Geburtsjahr abhängigen Kapitalbedarf. Auch in einem umlagefinanzierten System führt die Verlängerung der Lebenserwartung zu höheren Belastungen durch eine über den Prognosewerten liegende Zahl an Versorgungsempfängern. Die Problematik wird zusätzlich dadurch verschärft, dass die Krankheitskosten und damit die Beihilfen insbesondere in Pflegefällen mit zunehmendem Alter stark steigen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der im Jahr 2020 in Kraft tretenden Schuldenbremse zu sehen. Ab 2020 wird es nicht mehr möglich sein – bei einer ohnehin als erforderlich unterstellten Verschuldung – die aufgrund der demographischen Entwicklung bei den Beamten erforderlichen zusätzlichen Pensionsleistungen ohne Abstriche an anderer Stelle finanzieren zu können. Es ist deshalb auch unter diesem Gesichtspunkt erforderlich, beizeiten ein Vermögen zur Abmilderung der in Zukunft entstehenden zusätzlichen Belastungen aufgrund der Beamtenpensionen zu bilden.

4. Transparenz und zeitliche Zuordnung des Finanzierungsaufwands

Bereits bei Beginn des Dienstverhältnisses ist absehbar, dass für einen Beamten zukünftig auch Versorgungsbezüge und Beihilfen nach Eintritt des Versorgungsfalles zu erbringen sind. Dem wird derzeit nur dann Rechnung getragen, wenn bei Abordnungen oder Zuweisungen ein Versorgungszuschlag erhoben wird. Die – derzeit noch auf Basis von Kopfzahlen ermittelten – Zuführungen zum Versorgungsfonds werden dagegen nicht den Personalausgaben der Einzelpläne zugeordnet, sondern im Haushaltsplan der allgemeinen Finanzverwaltung als „Besondere Finanzierungsausgaben“ ausgewiesen. Stattdessen werden die Ausgaben für Versorgungsaufwendungen und Beihilfen in den jeweiligen Einzelplänen ausgewiesen.

Stellungnahme für den Landtag NRW
26.11.2015

/ 8

Eine Berücksichtigung der zukünftigen Versorgungsansprüche bereits bei deren Entstehen könnte dadurch erreicht werden, dass sämtliche Versorgungsaufwendungen und Beihilfezahlungen an Versorgungsempfänger nicht mehr den Einzelplänen, sondern dem Pensionsfonds zugeordnet würden. Im Gegenzug müssten dann in den Einzelplänen angemessene Zuführungen zum Pensionsfonds für die Aktiven ausgewiesen werden, sowie ein globaler Zuschuss im Haushaltsplan der allgemeinen Finanzverwaltung für die Deckung der bestehenden „Altlast“. Die Abwicklung der Versorgungsverpflichtungen über den Pensionsfonds könnte dann – ähnlich wie bei einer kommunalen Versorgungskasse – aktuariell begleitet werden. So könnte eine fundierte Basis für Entscheidungen zur nachhaltigen Finanzierung der Versorgungsansprüche geschaffen werden.

5. Fazit

Die geplante Zusammenlegung von Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds und der Verzicht auf Entnahmen bis zum Jahr 2020 sind sinnvoll und positiv zu sehen. Die vorgesehene Ausgestaltung des Pensionsfonds – insbesondere die unzureichende Dotierung und der Verzicht auf aktuarielle Begleitung – ist dagegen nicht geeignet, um die als Ziel des Gesetzes angegebene Schaffung einer einheitlichen und nachhaltigen Basis zur Finanzierung zukünftiger Versorgungsansprüche zu erreichen.

Nach der Gesetzesänderung werden die zukünftigen Haushalte – insbesondere in der Phase besonders großer Zahlen von Versorgungsempfängern – stark belastet. Ein stärkerer Vermögensaufbau wie nach aktueller Rechtslage vorgesehen würde es ermöglichen, die Spitzenbelastung in der Zukunft abzumildern.

Als Grundlage für weitreichend Entscheidungen ist eine aktuarielle Prognoserechnung erforderlich, die auch die künftige Entwicklung der Lebenserwartung – und damit der Zahlungsdauern – berücksichtigt.