

## **Anhörung Haushalts- und Finanzausschuss**

### **Gesetz zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen**

### **Gesetz über die Feststellung eines vierten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2015 (Viertes Nachtragshaushaltsgesetz 2015)**

### **Drittes Gesetz zur Änderung des Versorgungsfondsgesetzes**

**Gesetzentwürfe der Landesregierung,  
Drucksachen 16/9568, 16/10082, 16/10083**

Landtag Nordrhein-Westfalen  
Haushalts- und Finanzausschusses  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

#### **Ansprechpartner:**

Dr. Tobias Hentze

Köln, den 30. November 2015

**Kontakt Daten Ansprechpartner**

Dr. Tobias Hentze  
Telefon: 0221 4981-748  
Fax: 0221 4981-99748  
E-Mail: [hentze@iwkoeln.de](mailto:hentze@iwkoeln.de)

Institut der deutschen Wirtschaft Köln  
Postfach 10 19 42  
50459 Köln

# 1 Einrichtung eines Pensionsfonds

## 1.1 Zuführungen

Die geplante Zusammenführung der Versorgungsrücklage und des Versorgungsfonds zum Pensionsfonds (§ 2 Pensionsfondsgesetz - PFG) zum 1. Januar 2017 sowie eine stetige Auffüllung des Pensionsfonds sind grundsätzlich zu begrüßen, um die vor allem aufgrund der demografischen Entwicklung zu erwartenden Ausgabesteigerungen für die Versorgungsansprüche der Landesbeamten aufzufangen. Außerdem vereinfacht die Zusammenlegung die Systematik und trägt zu größerer Transparenz bei.

Allerdings fußen Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds auf unterschiedlichen Ansätzen und beziehen sich auf einen abweichenden Personenkreis. Während die Versorgungsrücklage insgesamt die steigenden Belastungen des Landeshaushalts bei den Versorgungsansprüchen abfedern soll, wurde der Versorgungsfonds zur Finanzierung der Pensionsansprüche der ab dem Jahr 2006 eingestellten Beamten gegründet.

Der Anfangsbetrag des Pensionsfonds zum 1. Januar 2017 wird rund 9,8 Milliarden Euro betragen. Von der Einführung des Pensionsfonds an wächst das Guthaben allerdings voraussichtlich nur sehr langsam an. Dies hat zwei Gründe: Zum einen sorgt die Niedrigzinsphase für geringe Erträge, zum anderen reduziert das Land Nordrhein-Westfalen seine Zuführungen gegenüber dem bisherigen System spürbar.

Die Jahre 2015 und 2016 nehmen dabei Sonderrollen ein: Die für 2016 geplanten Zuführungen in den Versorgungsfonds in Höhe von 635 Millionen Euro werden um ein Jahr vorgezogen, sodass insgesamt 2015 eine Rücklage von mehr als 1.562 Millionen Euro und 2016 von 458 Millionen Euro gebildet wird. Im Jahr 2017 sollen dem dann neu geschaffenen Pensionsfonds einmalig 508 Millionen Euro zugeführt werden, die ursprünglich in die Versorgungsrücklage fließen sollten. Für den Versorgungsfonds ist keine Zuführung für 2017 vorgesehen. Technisch fließen die 508 Millionen Euro damit in den Pensionsfonds. Ab dem Jahr 2018 reduziert sich dieser Betrag auf 200 Millionen Euro pro Jahr (§ 5 PFG). Diese drastische Kürzung der Zuführungen stellt das Ziel eines ausreichenden Finanzpolsters für die zukünftige Beamtenversorgung infrage (Tabelle 1).

**Tabelle 1: Aufbau des Pensionsfonds**

in Milliarden Euro

	2015	2016	2017	ab 2018
Versorgungsrücklage	394	458	-	-
Versorgungsfonds	1.168	0	-	-
Pensionsfonds	-	-	508	200
<b>Summe</b>	<b>1.562</b>	<b>458</b>	<b>508</b>	<b>200</b>

Quellen: Finanzplanung 2015 bis 2019 mit Finanzbericht 2016 des Landes Nordrhein-Westfalens; IW Köln

Die Landesregierung finanziert das Vorziehen der eigentlich für 2016 gedachten Zuführung ins Jahr 2015 aus der erhöhten Steuerschätzung für das Jahr 2015 (550 Millionen Euro), geringeren Zinsausgaben (50 Millionen Euro) und einer Reduzierung der Verstärkungsmittel für Personalkosten (35 Millionen Euro). Die mit der Ergänzungsvorlage zum Haushaltsgesetz 2016 angehobene Neuverschuldung von gut 1,9 Milliarden Euro muss daher nicht zusätzlich erhöht werden (Drucksache 16/10082).

Da im Folgejahr 2016 die Zuführung von 635 Millionen Euro wegfällt, kommt dies dem Haushalt zugute. Angesichts der Tatsache, dass die Ergänzungsvorlage zum Haushaltsgesetz 2016 bereits eine zusätzliche Neuverschuldung von 359 Millionen Euro vorsieht, wäre die Neuverschuldung ohne Vorziehen der Zuführung zum Pensionsfonds um weitere 635 Millionen Euro höher ausgefallen und hätte damit bei rund 2,4 Milliarden Euro gelegen. Dafür hätten die höheren Steuereinnahmen und die geringeren Zinsausgaben zur Schuldentilgung verwendet werden können. Aufgrund der außergewöhnlichen Belastung des Landeshaushalts durch die Flüchtlingshilfe – insbesondere im Jahr 2016 – ist diese Arithmetik für sich betrachtet insgesamt nachvollziehbar.

Die Zuführung zusätzlicher, über den gesetzlich festgelegten Wert hinausgehende Mittel (§ 5, Abs. 4 PFoG) war auch im bisherigen System möglich. Davon macht die Landesregierung im Jahr 2015 durch das Vorziehen der für das Jahr 2016 geplanten Zuführung wie beschrieben auch Gebrauch. Dieser flexible Mechanismus ist zweifelsfrei sinnvoll. Allerdings zeigt sich an diesem Fall, dass die Zuführung zusätzlicher Mittel in der Zukunft unwahrscheinlich bleibt. Im Saldo der beiden Jahre 2015 und 2016 zahlt die Landesregierung nämlich nicht mehr ein als ohnehin geplant. Immerhin können aufgrund der früheren Einzahlung insgesamt leicht höhere Zinserträge erzielt werden.

Als Rechtfertigung für die Höhe der Zuführungen wird von der Landesregierung ein Vergleich mit dem Bundesland Bayern angestellt, das nur halb so viel in einen vergleichbaren Pensionsfonds einzahle. Dabei unterschlägt die Landesregierung jedoch, dass es zum einen weniger Versorgungsempfänger in Bayern gibt, und zum anderen, dass die Haushaltssituation Bayerns deutlich besser ist, weshalb steigende Belastungen leichter aufgefangen werden können.

Eine mögliche Übertragung des Managements an externe Kapitalgesellschaften (§ 6 PFoG) ist positiv zu bewerten. Letzteres erlaubt das Einbinden externer Experten mit spezifischem Wissen in versicherungsmathematischen Fragen, wodurch Effizienzvorteile realisiert werden können (Schaefer, 2014).

## 1.2 Kostenentwicklung und Auszahlungsplan

Bei der Schätzung der Kostenentwicklung für die Versorgungsempfänger rechnet die Landesregierung mit Werten in Preisen des Jahres 2011, das heißt die Inflation bleibt unberücksichtigt. Demnach steigen die Kosten von 6,2 Milliarden Euro im Jahr 2014 auf rund 6,8 Milliarden Euro im Jahr 2027 und 6,7 Milliarden Euro im Jahr 2040 (Landtag Nordrhein-Westfalen, 2015, 38 f.). Da jedoch alle Haushaltsposten in nominalen Werten angegeben sind, und zum Beispiel auch die Steuerschätzung mit nominalen, also nicht-inflationsbereinigten Werten, rechnet, müsste auch für diesen Posten eine Preissteigerung, langfristig zum Beispiel von durchschnittlich 2 Prozent, herangezogen werden. Anstatt 6,8 Milliarden Euro müssten demnach im Jahr 2027

rund 9,1 Milliarden Euro ausgegeben werden. Im Jahr 2040 belief sich der tatsächliche Betrag demzufolge auf 11,5 statt 6,7 Milliarden Euro (Tabelle 2). Es bleibt unklar, weshalb die Landesregierung diese Darstellungsform gewählt hat. Dem Ziel von mehr Transparenz ist dies sicherlich nicht zuträglich.

**Tabelle 2: Schätzung der Versorgungskosten**

in Milliarden Euro

	Inflation	2014	2027	2040
Finanzplanung NRW	0%	6,2	6,8	6,7
IW Köln	2%	6,2	9,1	11,5

Quellen: Finanzplanung 2015 bis 2019 mit Finanzbericht 2016 des Landes Nordrhein-Westfalens; IW Köln

Vor diesem Hintergrund bestehen berechtigte Zweifel daran, dass der Haushalt auf die steigenden Kosten in diesem Bereich bereits ausreichend eingestellt ist. Dadurch gerät mittel- bis langfristig auch das Ziel des ausgeglichenen Haushalts in Gefahr, das schließt auch die für 2019 anvisierte schwarze Null auf Landesebene ein (Hentze, 2015a und 2015b).

Der geplante Verzicht auf theoretisch mögliche Entnahmen zumindest bis zum Jahr 2019 ist dafür zu begrüßen (Landtag Nordrhein-Westfalen, 2015, 42), da einerseits die Belastungsspitzen erst in der Mitte des kommenden Jahrzehnts auftreten werden und andererseits so Zinseffekte das Fondsvolumen erhöhen können (Schaefer, 2014). Allerdings ist dies nicht im Gesetzentwurf fixiert. Darüber hinaus bleibt der Zeitplan der Auszahlung offen (§ 7 PFG). Auch wenn bei der Auszahlung eine gewisse Flexibilität empfehlenswert ist, sollte die Landesregierung als vertrauensfördernde Maßnahme ihre Grundlinie konkretisieren.

Zudem ist die gesetzlich verankerte Zweckgebundenheit der Mittel sehr wichtig (§ 3 PFG). Daher ist der Aufbau eines Pensionsfonds der Alternative einer Tilgung von Altschulden vorzuziehen. Aus politökonomischer Sicht wäre es unsicher, ob im Haushalt im Laufe der Jahre tatsächlich der Spielraum geschaffen würde, um die zunehmenden Pensionslasten zu finanzieren. Daher dient der Pensionsfonds eher dem Ziel solider Staatsfinanzen als der Abbau von Altschulden. Ebenso ist der Ausschluss einer Kreditaufnahme durch den Pensionsfonds (§ 4 PFG) positiv zu bewerten, da dadurch ein Umgehen der Schuldenbremse verhindert wird.

Die Rücklage entspricht damit aus heutiger Sicht den Versorgungskosten für rund 1,5 Jahre, was vor dem Hintergrund der wachsenden Versorgungsansprüche nicht sehr viel erscheint. Die Zuführung beläuft sich damit gemessen am Jahr 2015 auf etwa 3 Prozent der zu leistenden Versorgungsansprüche. Die Tendenz dieses Anteils ist fallend, da die Höhe der Zuführung fix ist, während die Versorgungsansprüche aufgrund von Preiseffekten selbst bei einer konstanten Anzahl von Versorgungsberechtigten ansteigen werden. Die Zuführungen werden so in rund 15 Jahren voraussichtlich weniger als 2 Prozent der jährlich zu zahlenden Beamtenpensionen ausmachen.

## 2 Handlungsempfehlungen

Vor dem Hintergrund der ab 2020 geltenden Schuldenbremse und dem damit einhergehenden Verbot der Neuverschuldung sind für das kommende Jahrzehnt enge finanzpolitische Spielräume für die Landesregierung zu befürchten. Daher ist es umso wichtiger, die steigenden Ausgaben bei der Beamtenversorgung einzukalkulieren und die haushaltspolitischen Weichen entsprechend so früh wie möglich zu stellen:

- Die Landesregierung sollte bereits heute mehr haushaltspolitischen Spielraum schaffen, um in den kommenden Jahren die Zuführungen zu erhöhen, damit insbesondere die zu erwartenden Belastungsspitzen ab Mitte des kommenden Jahrzehnts besser aufgefangen werden können. Die drastische Reduzierung der Zuführungen ab dem Jahr 2018 auf nur noch 200 Millionen Euro gefährdet eine ausreichende Vorsorge.
- Die im Gesetzentwurf vorgesehene Zweckgebundenheit ist insbesondere vor dem Hintergrund der künftigen haushaltspolitischen Herausforderungen ein wichtiges Element. Eine Änderung der Zweckgebundenheit sollte ausgeschlossen werden.
- Der in der Mittelfristigen Finanzplanung zum Ausdruck gebrachte Verzicht auf Entnahmen bis zum Jahr 2019 ist ein positives Signal. Der Auszahlungsplan sollte möglichst spät beginnen, um weitere Zins- und Zinseszinsseffekte zu generieren. Dahingehend wäre eine Konkretisierung des Auszahlungsplans als vertrauensbildende Maßnahme wünschenswert, auch wenn dieser zu einem gewissen Maß flexibel bleiben sollte.
- Für die Zukunft wäre die Berücksichtigung von kalkulatorischen Altersvorsorgebeiträgen für die Beamten wünschenswert (Enquetekommission, 2015, 50). Diese sollten in den Fonds einbezahlt und nicht sachfremd eingesetzt werden.
- Eine Tilgung von Altschulden anstatt des Aufbaus eines Pensionsfonds ist aus politökonomischen Gründen nicht zu empfehlen. Es ist alles andere als ausgemacht, dass eine Landesregierung für die Pensionslasten gedachte, aber nicht zweckgebundene Mittel tatsächlich wie geplant einsetzt.

## Literaturverzeichnis

Enquetekommission, 2015, Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030, Landtag NRW, Drucksache 16/9500, Düsseldorf

Hentze, Tobias, 2015a, Anhörung Haushalts- und Finanzausschuss Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2016 (Haushaltsgesetz 2016), Drucksache 16/9300, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Hentze, Tobias, 2015b, Anhörung Haushalts- und Finanzausschuss, Ergänzungsvorlage der Landesregierung zum Haushaltsgesetzentwurf 2016 sowie zum Entwurf des GFG 2016, Drucksache 16/10150, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Landtag Nordrhein-Westfalen, 2015, Finanzplanung 2015 bis 2019 mit Finanzbericht 2016 des Landes Nordrhein-Westfalen, Landtagsdrucksache 16/9301, Düsseldorf

Schaefer, Thilo, 2014, Sachverständigengespräch der Enquetekommission III des Landtags NRW, Themenschwerpunkt Öffentlicher Dienst, Institut der deutschen Wirtschaft Köln