

An die Präsidentin des
Landtags Nordrhein-Westfalen
Frau Corinna Gödecke
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Hamm, 8. Dezember 2015



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

Drittes Gesetz zur Änderung des Versorgungsgesetzes
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/10083

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete!

Zur Vorbereitung der Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen (LT-Drucks. 16/9568, 16/9644, 16/10083) am 10. Dezember 2015 nimmt der Bund der Richter und Staatsanwälte in NRW wie folgt Stellung:

Aus den beabsichtigten gesetzlichen Änderungen ergeben sich folgende **Forderungen**:

Die Zuführungen zum Fonds sind so zu erhöhen, dass sie dem Besoldungsverzicht der Richterinnen und Richter, Beamtinnen und Beamten des Landes entsprechen, also derzeit um 360 Millionen jährlich auf 560 Millionen jährlich.

Alternativ dazu ist, falls die Zuführungen zum Fonds nicht angehoben werden sollen, ist die Besoldung der Richterinnen und Richter, Beamtinnen und Beamten um 1,8 Prozentpunkte zu erhöhen, da die Grundlage für diese Besoldungskürzungen entfallen.

1. Vorbemerkung

Bevor ich auf die Einzelheiten des aktuellen Gesetzentwurfes eingehe, bedarf zum Verständnis meiner Ausführungen eines Blicks auf den Sinn und Zweck der Rücklagenbildung. Die bereits bestehenden Sondervermögen "Versorgungsrücklage des Landes Nordrhein-Westfalen" (sog. Versorgungsrücklage) und „Versorgungsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen“ (sog. Versorgungsfonds) sollen der Schaffung eines Polsters für die künftigen Pensionslasten dienen. An der Schaffung des Sondervermögens sind auch die Richterinnen und Richter bereits mit eigenen Leistungen beteiligt, in dem sie jährlich auf 0,2%, derzeit aufaddiert um 1,8% der Besoldungserhöhungen „verzichtet“ haben, oder besser ausgedrückt verzichten mussten. Dass die Eigenleistungen aus Sicht der Landesregierung erforderlich waren ist letztlich der mangelnden haushalterischen Vorsorge der

Vergangenheit zu verdanken. Im Gegenzug zu dem Gehaltsverzicht sollte das Land seinen Teil an der Finanzierung beitragen. So ist es in den letzten Jahren mit den Zuführungen auch geschehen. Auch das nun zu beratende Gesetz über die Errichtung des Pensionsfonds beruht auf dem Gedanken, Rücklagen zur Finanzierung der künftigen Pensionen der Richter und Beamten zu bilden, indem diejenigen, die künftig Pensionen erhalten sollen, zur Kasse gebeten werden. Bereits dieser Ansatz ist verfassungsrechtlich zumindest fragwürdig.

Beim Eintritt in den Staatsdienst als Richter oder Staatsanwalt sind angesichts der vom Staat zu Recht erwarteten hohen beruflichen Qualifikationen von den Bewerbern im Verhältnis zur freien Wirtschaft niedrige Besoldungen in Kauf genommen worden. Dieser Verzicht auf ein bei anderer Berufswahl zu erwartendes hohes Lebenseinkommen beruht zum einen auf Idealismus, zum anderen aber auch auf dem Vertrauen in das redliche Besoldungsverhalten des Dienstherrn, in die Stabilität der Besoldung einschließlich des Ruhegehaltes. Insoweit sei angemerkt, dass auch die Besoldung im Ruhestand Ausdruck und Teil des Alimentationsgedankens ist.

Deutlicher ausgedrückt bedeutet die Entscheidung für eine richterliche Tätigkeit auch eine Entscheidung für das bestehende Prinzip: Mit dem in den Besoldungsordnungen angelegten Einkommensverzicht sind auch die Ruhestandsbesoldungen bereits mit finanziert und „eingepreist“.

Dass wir – hier schließe ich neben den Richtern und Staatsanwälten auch die anderen Beamten des Landes ein – über die gesetzliche Neuregelung und vor das Abschmelzen der jährlichen Zuwendungen auf 200 Mio. Euro das Versorgungsrücklagengesetz jedenfalls mittelbar zur erneuten Finanzierung herangezogen werden, ist für uns wirtschaftlich betrachtet – und nur darauf kommt es an - nichts anderes als ein zweites Zur-Kasse-Bitten für dieselbe Leistung.

Als treue Staatsdiener haben wir die bisherigen Besoldungsabschläge letztlich hingenommen, weil wir uns mit der Gesellschaft als Ganzes solidarisch sehen und sich auch der Staat daran beteiligte, indem er zu den durch die Besoldungskürzungen vereinnahmten Geldern auch finanziell seinen Teil beizutragen gewillt schien. Nun aber stiehlt sich der Staat aus dieser Verantwortung und will die Zuführungen zum Fond künftig auf 200 Millionen per anno begrenzen. Die erfolgten Besoldungskürzungen sollen hingegen dauerhaft bleiben. Das bedeutet: Da die Basis der Besoldung auch bei künftigen Besoldungserhöhungen um 1,8% gemindert ist, perpetuiert sich die Kürzung über das gesamte Besoldungsleben.

Der Finanzminister vereinnahmt damit zur allgemeinen Finanzierung des Haushaltes zweckwidrig die Besoldungsverzichte, die sich ja dauerhaft in der laufenden Besoldung auswirken. Der Gewinn dieses Tricks errechnet sich auf ca. 360 Millionen jährlich – dazu weiter unten.

Dabei waren diese Besoldungsverzichte nur akzeptabel unter der Voraussetzung, dass dieses Geld ungeschmälert in den Pensionsfonds eingezahlt wird.

Damit erweist sich das Gesetz über die Besoldungsabschläge zur Bildung der Versorgungsrücklage im Nachhinein de facto als eine (nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 05.05.2015 ausführlich zu begründende, andernfalls wohl verfassungswidri-

ge) Besoldungskürzung, die keinen anderen Grund hat, als die allgemeine Finanzierung des Haushaltes.

Als nicht unerheblicher Nebeneffekt wird einmal mehr das Vertrauen der Richter, Staatsanwälte und Beamten in ein redliches Besoldungsgebaren des Dienstherrn enttäuscht. Bereitschaft zur Pflichterfüllung und Solidarität mit der Gesellschaft und dem Dienstherrn, hier: in Form des gemeinsamen Bestrebens, die Pensionen durch Rücklagen zu finanzieren, werden missbraucht. Redlich wäre im Zeitpunkt der Absenkung der Zuführungen die Besoldung um die Summe der Abschläge der Vergangenheit, also 1,8% zu erhöhen.

Oder noch besser im Sinne künftiger Generationen auf die Kürzung der Zuführung zu verzichten.

Dass das Geld für einen Ausgleich vorhanden wäre, haben Sie mit dem Vorziehen der Zuführung von 635 Mio. € für das Jahr 2016 auf das Haushaltsjahr 2015 belegt, das mit dem Vorhandensein haushalterischer Spielräume begründet wird.

2. Im Einzelnen soll nun auf das konkrete Vorhaben eingegangen werden:

Gegen die geplante Zusammenlegung der Sondervermögen "Versorgungsrücklage des Landes Nordrhein-Westfalen" (sog. Versorgungsrücklage) und „Versorgungsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen“ (sog. Versorgungsfonds) ab dem Jahr 2017 zu einem einheitlichen Pensionsfonds bestehen keine grundsätzlichen Bedenken.

Zu begrüßen ist dabei, dass das derzeit angesparte Vermögen in vollem Umfang übertragen werden soll.

Kritisch ist indes die weitere Entwicklung zu beurteilen. Bei einer kontinuierlichen Fortentwicklung der Zuführungen an das Sondervermögen wären nach den Vorgaben der bisherigen mittelfristigen Finanzplanung jährlich steigende Beträge zuzuführen gewesen. Diese Verpflichtung soll nunmehr mit dem Jahr 2017 enden. Nach den geschätzten Zahlen ist in 2017 ein Betrag von mehr als 700 Millionen € zuzuführen. Bei einer Fortführung der bisherigen Praxis wäre dieser Betrag weiter angestiegen. Nach dem Gesetzentwurf soll ab 2018 jährlich nur noch ein Betrag von 200 Millionen € in das Sondervermögen eingezahlt werden. Der Landeshaushalt wird demnach ab 2018 um mindestens 500 Millionen € pro Jahr entlastet. Die damit verbundene - und vom Gesetzgeber gewünschte - Verminderung der Netto-Neuverschuldung wird jedoch um den Preis erkauft, dass viel weniger Mittel zurückgelegt werden, die für die spätere Finanzierung der Pensionslasten verwendet werden können. Diese unzureichende Ausstattung des Pensionsfonds trägt die Gefahr in sich, dass die Pensionsaufwendungen der zukünftigen Ruhestandler nur über eine Kreditfinanzierung getragen werden können, sofern die Einnahmen des Landes zukünftig nicht ausreichen, die die Rücklage übersteigenden Aufwendungen aus den laufenden Einnahmen zu tragen. Die verminderte Zuführung an den Pensionsfonds geht somit zu Lasten der späteren Generationen.

Vor diesem Hintergrund trägt auch die Zusage des Landes, bereits vorhandene Rücklagebeträge nicht bereits ab 2018 zu verbrauchen, nur wenig zu einer positiveren Gesamtbetrachtung bei. Dies verhindert nur eine weitere Vergrößerung der zu befürchtenden Versorgungslücke.

Zudem ergibt sich aus dem Gesetzentwurf keine klare Regelung über die Dauer und Höhe der Ablieferung des Sondervermögens. Insoweit wird auf ein gesondert zu schaffendes Gesetz verwiesen (§ 7 Abs. 2 des Entwurfs). Zu Recht hat insoweit der Landesrech-

nungshof bereits darauf hingewiesen, dass eine unzureichende Versorgungsrücklage die Spielräume zukünftiger Haushaltsgesetzgeber erheblich vermindern werden.

Die Beschränkung der Zuführung auf 200 Millionen € pro Jahr lässt sich schließlich nicht mit Hinweis darauf rechtfertigen, dass Nordrhein-Westfalen mit der Höhe dieses Betrages eine Spitzenstellung im Landesvergleich einnimmt.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass es letztendlich allein auf die Frage ankommt, ob die in Nordrhein-Westfalen vorhandenen Rücklagen zu einer Finanzierung der Pensionslasten ausreichen. Insoweit lässt der Umstand, dass 2017 rund 10 Mrd. € zur Verfügung stehen werden, keinen Rückschluss auf den Deckungsgrad zu, der mit diesem Betrag erreicht werden kann. Zudem ist die Anzahl der zu erwartenden Versorgungsempfänger der wesentliche Indikator für die Höhe der Notwendigkeit der Rückstellung. Andere Bundesländer müssen allein aufgrund der geringeren Beschäftigungszahl mit vergleichsweise weniger Aufwendungen rechnen.

Darauf hinzuweisen ist weiter, dass aufgrund der gesetzlichen Reduzierung der Besoldung der Beamtinnen und Beamten und Richterinnen und Richtern des Landes wirtschaftlich gesehen auch Beträge zur Haushaltskonsolidierung herangezogen werden, die durch die jährlichen Kürzungen von 0,2 % erwirtschaftet werden bzw. in der Vergangenheit erwirtschaftet worden sind. Auch wenn die zurückgestellten Beträge nicht verbraucht werden - was mit der Zweckbindung auch unvereinbar wäre – hat sich durch den jährlichen Abschlag um 0,2 % im Vergleich zu den Gehaltserhöhungen der Tarifbeschäftigten eine Einkommensminderung von 1,8% ergeben, die sich mittelbar auch auf die Haushaltsjahre nach entlastend auf den Haushalt 2017 auswirkt. Das niedrigere Gehaltsniveau wirkt sich nämlich dauerhaft aus. Die sich daraus ergebende Ersparnis hat die Deutsche Steuerwerkschaft mit jährlich 560 Millionen € beziffert. Dieser Betrag würde ohne den Abschlag jährlich als zusätzlicher Gehaltsaufwand anfallen; er würde also de facto den Beitrag darstellen, der durch den Verzicht zugunsten der Versorgung geleistet wird. Das bedeutet: Zieht man von den ersparten Aufwendungen die geplanten 200 Millionen € jährliche Zuführung ab, verbleiben jährlich 360 Millionen € im allgemeinen Haushalt, die wirtschaftlich aus dem Gehaltsabschlag stammen.

Den Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und Beamtinnen und Beamten des Landes dieses Geld vorzuenthalten, das aus einem von Ihnen abverlangten Verzicht zu Gunsten des Fonds stammt, ist unredlich.

Es wäre sachgerecht, auch diese Beträge in den Fonds zu entrichten, oder die Besoldung entsprechend zu erhöhen, damit mit dem Geld persönlich Vorsorge für den Lebensabend getroffen werden kann.

Nicht ganz nachvollziehbar ist zudem das Vorziehen der Zuführung von 635 Mio. € für das Jahr 2016 auf das Haushaltsjahr 2015. Die Möglichkeit der Zuführung wird mit haushalterischen Spielräumen begründet, die sich im laufenden Haushaltsjahr ergeben haben. Hierzu ist anzumerken, dass die Verschiebung der Anpassung der Besoldungserhöhungen für Richterinnen und Richter, Beamtinnen und Beamte im Verhältnis zu den Tarifbeschäftigten als unabdingbar für die Haushaltskonsolidierung angesehen wurde.

Ein Widerspruch in der Argumentation lässt sich insoweit kaum leugnen. Er wirft zudem auch die Frage auf, ob das mit der Verschiebung der Gehaltsanpassung verbundene Sonderopfer einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhält.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Christian Friehoff'. The signature is written in a cursive style with a prominent horizontal stroke at the end.

Christian Friehoff
Vorsitzender