



Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzender des
Finanzausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herr Stefan Weber, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Ihr Schreiben vom
05.05.2020

Unser Zeichen
21

Telefon 0431 988-0
Durchwahl 988-8957

Datum
27. Mai 2020

Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu o. g. Gesetzentwurf danken wir Ihnen.

Der vorliegende Änderungsentwurf stellt den klassischen Fall einer Entscheidung des Landtages „in eigener Sache“ dar. Der Abschlussbericht der Sachverständigenkommission vom 24.06.2019 weist zurecht darauf hin, dass hierbei in besonderem Maße auf die Einhaltung des Transparenzgebots und eine nachvollziehbare Entscheidungsfindung zu achten ist.

1. Zu dem „modifizierten“ Pensionsmodell

Der Gesetzentwurf und der Abschlussbericht zeichnen hinsichtlich der geplanten Neustrukturierung das Bild eines sich selbst tragenden Finanzierungsmodells. Es beruht im Wesentlichen auf der Grundidee, dass der einzurichtende Versorgungsfonds durch die o. g. monatlichen Zuführungen aus dem Landeshaushalt sowie einer Rendite von 2,5 bzw. 3,25 % ausreichend Kapital kumuliert, um die zukünftige Altersentschädigung der „Eckabgeordneten“ ab dem Eintritt in das Rentenalter zu sichern.

Es ist nicht belegt, wie die für die Tragfähigkeit des vorgestellten Modells erforderlichen Renditen erwirtschaftet werden sollen. Hinweise auf Anlagestrategien, Konzepte oder eine belastbare Herleitung der genannten 2,5 bzw. 3,25 % Rendite fehlen. Dies ist insbesondere deshalb bemerkenswert, da als wesentlicher Anlass für die Neustrukturierung der Altersvorsorge fehlende Erträge eines ebenfalls renditebasierten Anlagemodells herangezogen werden. Es bleibt offen, auf welchem Wege der geplante Vorsorgefonds die avisierten - und im Vergleich zu den privaten Anbietern höheren - Renditen erwirtschaften will. Dies gilt insbesondere unter Berücksichtigung der eher risikoavers orientierten Anlagestrategien öffentlicher Versorgungsfonds. Der Landesrechnungshof verkennt dabei nicht, dass jeder Prognose ein gewisses Maß an Ungewissheit innewohnt. Gleichwohl kann das „Prinzip Hoffnung“ keine tragfähige Grundlage für ein langfristig angelegtes Vorsorgemodell sein.

Dem Risiko, dass sich ausbleibende Renditen zulasten künftiger Haushalte auswirken, könnte theoretisch dadurch begegnet werden, dass die Abgeordneten die Höhe ihrer Altersversorgung an die tatsächliche Renditeentwicklung des Versorgungsfonds koppeln. Anderenfalls wäre eine sich aus der Unterschreitung von Renditezielen ergebende Differenz aus dem Landeshaushalt auszugleichen.

Auch die Betrachtung des von der Kommission herangezogenen „Eckabgeordneten“ weckt Zweifel an der Belastbarkeit der dargelegten Berechnungen. Die ab Leistungsbezug angesetzte Lebenserwartung von 16,35 Jahren (für männliche Abgeordnete) bzw. 19,34 Jahren (für weibliche Abgeordnete) als statische Basis für die Modellrechnung erscheint zu niedrig.

Zum einen konstatiert das Gutachten selbst (S. 82), dass diese Werte unterhalb der bekannten Lebenserwartung männlicher und weiblicher Abgeordneter liegen. Es ist nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund sich der Entwurf nicht an vorhandenen, präziseren Daten orientiert.

Zum anderen berücksichtigt er nicht den zu erwartenden Anstieg der Lebenserwartung. Unabhängig von der konkreten zukünftigen Entwicklung ist von einer graduellen Steigerung der Lebenserwartung auszugehen. Dies wird sich kostenwirksam auf den Haushalt auswirken.

Beide der hier angesprochenen Faktoren sind im Falle ihres Eintritts bereits für sich geeignet, die Kalkulation des sich vermeintlich selbst finanzierenden Vorsorgemodells nachhaltig zu belasten. Sollten die Faktoren gar kumulativ zusammenfallen, müssten Mittel in nicht vorhersehbarer Höhe aus dem Landeshaushalt bereitgestellt

werden, um die ermittelten, als angemessen angesehenen Vorsorgeansprüche der Abgeordneten zu gewährleisten.

Angesichts der evidenten Abhängigkeit des geplanten Versorgungsfonds von seiner prognostizierten Entwicklung überrascht es, dass der Entwurf keinerlei finanzielle Spielräume vorsieht.

Die Umstrukturierung der Altersversorgung sollte auf einer transparenten und tatsächlich nachvollziehbaren Grundlage und einer belastbaren Darstellung der sich daraus ergebenden finanziellen Konsequenzen erfolgen. Das ist im Falle des vorgelegten Entwurfs nicht der Fall.

2. Zur Hinterbliebenenversorgung

Neben der Umstellung der Altersversorgung sieht der Gesetzentwurf die Anpassung und Vereinheitlichung der Hinterbliebenenversorgung vor. Dieser Schritt ist im Gesamtkontext der Neustrukturierung nachvollziehbar und insoweit logische Folge des Entwurfs.

Allerdings müssen auch die aus dieser Anpassungen resultierenden (Mehr-)Kosten in einer Gesamtbetrachtung Berücksichtigung finden. Dem Entwurf sind keine Angaben zu entnehmen, ob diese Ansprüche aus dem Versorgungsfonds selbst oder anderweitig aus dem Landeshaushalt finanziert werden sollen. In beiden Fällen ist dies aber transparent darzulegen.

3. Ausweitung der Zuschüsse zu den Kosten in Krankheitsfällen

Gegenwärtig erhalten Abgeordnete nach § 25 Abs. 1 AbgG einen hälftigen Zuschuss zu den Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen oder (bei vorheriger Beihilfeberechtigung) einen Zuschuss zu notwendigen Kosten bei Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen entsprechend der Beihilfeverordnungen. Der Anspruch ist auf den Zeitraum der Mandatsträgerschaft beschränkt.

Mit dem Entwurf soll dieser Anspruch auf den gesamten Zeitraum des Bezugs von Versorgungsleistungen (Altersentschädigung und Hinterbliebenenversorgung) ausgeweitet werden. Dies war nicht Teil der Empfehlungen der Sachverständigenkommission.

Mit dieser Änderung ist eine potenziell erhebliche Kostensteigerung verbunden. Dies gilt umso mehr, als mit der Änderung der für die Altersentschädigung vorgesehene „harte Schnitt“ durchbrochen wird. Nach dem Wortlaut des neu gefassten § 25 Abs. 5 AbgG soll dieser Anspruch auch für ehemalige Abgeordnete gelten.

Angaben oder Einschätzungen zu den damit verbundenen finanziellen Auswirkungen fehlen. Zu einer transparenten Darstellung gehört aber, die sich aus der Änderung ergebende Kostenlast transparent darzustellen.

4. Anrechnung weiterer Bezüge aus öffentlichen Kassen

Der Gesetzentwurf sieht ferner vor, die Anrechenbarkeit der künftigen Versorgungsansprüche auf Pensionen und Renten aus einer zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung für Angehörige des öffentlichen Dienstes zu beschränken. Nicht angerechnet werden sollen hingegen Ansprüche der gesetzlichen Rentenversicherung. Als Begründung verweist der Entwurf auf die Kommission, nach der nicht ausreichend berücksichtigt würde, dass Rentenansprüche „auf eigenen Leistungen der Abgeordneten beruhen, da sie aus dem Bruttoeinkommen durch Beiträge der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber finanziert werden“. Sie seien damit nicht als Bezüge aus öffentlichen Kassen anzusehen.

Gutachten und Gesetzentwurf gehen damit über das Ziel hinaus, mit der neustrukturierten Altersvorsorge die sich aus der Zugehörigkeit zum Landtag ergebenden Lücken schließen zu wollen. Der „Eckabgeordnete“ erwirbt vor und nach seiner 10-jährigen Zugehörigkeit zum Landtag statistisch über mehr als 3 Jahrzehnte (zusätzliche) Ansprüche gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung. Es ist zur Vermeidung von Überkompensationen vertretbar, hier eine Anrechnung vornehmen zu lassen. Wie das Gutachten selbst festhält, ist eine solche Anrechnung - mit einer Ausnahme - auch in allen übrigen Bundesländern vorgesehen.

Mit freundlichen Grüßen,
gez. Dr. Eggeling