Prof. Dr. Gisela Färber
Senior Fellow
Richard Hermanowski
Forschungsreferent

Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/7044

Stellungnahme
zum Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Schleswig-Holstein (Versorgungsfondsgesetz - VersFondsG S-H)

I.

Das Land Schleswig-Holstein reagiert mit dem Gesetzentwurf auf die Tatsache, dass die Akkumulation der ursprünglich bundeseinheitlich geregelten Versorgungsrücklage, die aus Kürzungen der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen um jeweils 0,2 Prozentpunkte gespeist wird und derzeit in Schleswig-Holstein auf 1,6 Prozent angewachsen ist, ab dem Jahr 2017 zur „Untertunnelung des Versorgungsberges“ sukzessive wieder ausgegeben werden sollte. Diese Zweckbindung und Terminierung der Sonderlasten der BeamtInnen und VersorgungsempfängerInnen wurde ausdrücklich in Landesrecht übernommen: „Die Sondervermögen sind nach Abschluss der Zuführung der Mittel (§ 18 Abs. 2 bis 4 SHBesG) ab 1. Januar 2018 über einen Zeitraum von 15 Jahren nur zur schrittweisen Entlastung von Versorgungsaufwendungen einzusetzen. Die Entnahme von Mitteln ist durch Gesetz zu regeln.“ (§7 LVersRG S-H). Konkludent musste bislang davon ausgegangen werden, dass die bei den Besoldungsanpassungen den Bezügen und Pensionen entnommenen Beitragsleistungen mit Ende der Ansparphase und Beginn der Auszahlungsphase wieder den Beamten- und Versorgungsbezügen zugeschlagen würden.

Mit dem Versorgungsfondsgesetz werden nun

1. die Beitragsleistungen der BeamtInnen und VersorgungsempfängerInnen perpetuiert und bei dem erreichten Niveau von rechnerisch 1,6%[1] „eingefroren“.

[1] Der tatsächliche Entzug durch die Beiträge zur Versorgungsrücklage ist höher, da ihm auch die Effekte der um jeweils 0,2Prozentpunkte gekürten Besoldungs- und Versorgungsanpassung für die nächste Besoldungsanpassung hinzugerechnet werden müssen.

Postfach 14 09 · 67324 Speyer / Freiherr-vom-Stein-Str. 2 · 67346 Speyer
Telefon: +49(0)6232-654-363/-361, Telefax: +49(0)6232-654-126, E-Mail: faerber@uni-speyer.de
Privat: Hortensienstr. 11 · 40474 Düsseldorf, Tel.: +49(0)211-431257, Fax: +49(0)211-4576696

2. der Beitrag des Landes zum neu geschaffenen Versorgungsfonds auf einen Festbetrag von 77,5 Mio. Euro festgelegt.
3. Ab 2020 werden zudem für neu eingestellte BeamtInnen Versorgungsbeiträge von zunächst 100 Euro/Monat bzw. 1200 Euro/Jahr in den Fonds abgeführt, was im Jahr 2020 nach unseren Berechnungen einem Beitragssatz von 2,52% der durchschnittlichen Bezüge entsprechen würde.
4. Entnahmen aus dem neuen Fonds setzen nach dem Gesetzentwurf 2018 in der Form ein, dass zwischen 2018 und 2028 die Belastung des Landeshaushalts durch steigende Versorgungsbezüge jährlich nur 1,5% betragen und die darüber hinaus gehende Steigerung der Versorgungsausgaben dann aus dem Fondsvermögen entnommen werden soll.
5. Dem Fondsvermögen, das nach den o.a. Regeln auf- und abgebaut werden soll, wird im Gesetzentwurf außerdem ein Substanzerhaltungsgebot auferlegt, nach dem es am 1.1.2028 real, d.h. um den Anstieg des Lebenshaltungskostenindexes bereinigt, nicht unter dem Vermögen liegen darf, das es am 1.1.2018 aufweist.
6. Für die Zeit nach 2028 wird lediglich das Ziel definiert, die „Zuführungen vorrangig für die ab 2020 neu eingestellten Beamtinnen und Beamten; Richterinnen und Richter, Ministerinnen und Minister bzw. sonstige Anwärter und Kräfte mit Anspruch auf Versorgung … „“ vorzunehmen (S. 6 der Drs 18/4706). Was genau der Fonds dann abdecken soll (Volldeckung, Teildeckung der gesamten Pensionen, Mitfinanzierung des Anstiegs der Versorgungsleistungen o.a.) wir nicht bestimmt.
7. Die Modellrechnung auf S. 9 des Gesetzentwurfes geht von einer Verzinsung des Fondsvermögens von 1,5% und einer Inflationsrate von 1,9% zur Abdiskontierung des Fondsvermögens aus. Von einer Dynamisierung der Beamten- und Versorgungsbezüge wird in der Modellrechnung abgesehen, obwohl offenkundig eine Nominalrechnung vorgelegt wurde.

II.

Die Rechtfertigung der Perpetuierung der Belastungen der BeamtInnen und VersorgungsempfängerInnen durch die Versorgungsrücklage kann – jenseits materieller Argumente u.a. auch im Zusammenhang mit dem Alimentationsprinzip – immer nur auf der Basis einer soliden, sachlich vollständigen und mit logisch nachvollziehbaren und empirisch fundierten Parametern ermittelten Berechnung erfolgen. Insoweit sind die in den letzten Jahren vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Begründungspflichten[2] wohl unzweifelhaft auch auf die Überführung der Versorgungsrücklage in den Versorgungsfonds und die damit verbundene Fortsetzung der Eingriffe in die Alimentation zu übertragen.

[2] BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 - Rn. (1-196) [http://www.bverfg.de/e/ls20150505_2bvl001709.html; download v. 2.5.2015] und BVerfG, Beschluss des

Die Modellrechnung enthält allerdings eine solche Vielzahl von Fehlern, dass sie als völlig unbrauchbar einzustufen ist. Im einzelnen ist zu kritisieren:

- Schon die einfache Darstellung auf S. 9 im Gesetzentwurf hat die Zinserträge von angenommen 1,5% des Fondsvermögens vergessen. Diese belaufen sich im Zeitraum 2018 – 2028 auf insgesamt 123,3 Mio. Euro, im Jahr 2027 immerhin auf 13,28 Mio. Euro, so dass das nominale Fondsvermögen am 1.1.2028 nicht 740 Mio. Euro, sondern 853,9 Mio. Euro betragen würde. Deflationiert ergibt sich für dieses Datum ein hochgerechneter Realwert von 707,4 Mil. Euro.
- Die Mängel der Modellrechnung sind auf Seiten der Belastungen allerdings zahlreicher und wertmäßig größer. Hier ist zunächst zu vermerken, dass die Modellrechnung zwar eine Inflationsrate und damit Geldentwertung vorsieht, nicht jedoch Besoldungsanpassungen, wie sie im Versorgungsbericht des Landes (LT-Drs 18/4461) noch vorhanden sind. Hier wird immerhin mit 2% nominaler Besoldungsanpassung gerechnet, was nach Abzug der unterstellten Preisentwicklung ein jährliches reales Plus von 0,1% bedeutet, was angesichts der „geräumten Arbeitsmärkte“ für den öffentlichen Dienst mit einiger Sicherheit nicht ausreichen wird, um im Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte zu bestehen.

	Zuführung 1: Fortschreibung	Zuführung 2:Neueinstellung	Summe Zuführungen	notwendige Entnahmen	Zinseinnahmen	Bestand Ende des Jahres	Barwert Basis 1.1.2018
2017						630.000	630.000
2018	77.500		77.500	-36.031	9.450	680.919	668.223
2019	77.500		77.500	-77.067	10.214	691.566	666.017
2020	77.500	1200	78.700	-116.398	10.373	664.241	627.774
2021	77.500	2400	79.900	-154.465	9.964	599.640	556.152
2022	77.500	3600	81.100	-191.600	8.995	498.134	453.394
2023	77.500	4800	82.300	-228.856	7.472	359.051	320.709
2024	77.500	6000	83.500	-268.240	5.386	179.696	157.514
2025	77.500	7200	84.700	-306.232	2.695	**-39.140**	
2026	77.500	8400	85.900	-343.110		**-296.350**	
2027	77.500	9600	87.100	-373.843		**-583.093**	

- Legt man nun die im Versorgungsbericht angesetzten 2% Besoldungsanpassung und die dort angegebenen Versorgungsempfängerzahlen zugrunde, dann steigen die Versorgungsausgaben sehr viel schneller (wegen der steigenden Versorgungsempfängerzahlen im Mittel jährlich mit etwa 4%) und mit ihnen die notwendigen Entnahmen aus dem Versorgungsfonds: Sie steigen von 36 Mio. Euro im Jahr 2018 auf 373,8 Mio. Euro im Jahr 2027

Zweiten Senats vom 17. November 2015 - 2 BvL 19/09 - Rn. (1-170) [http://www.bverfg.de/e/ls20151117_2bvl001909.html; download v. 2.5.2016]

an (s. vorstehende Tabelle). Das Fondsvermögen wäre danach nominal im Jahre 2025 aufgebraucht. Real würde der Wert des Fonds bereits 2020 unter den Wert von Ende 2017 sinken.

- Die Beitragssätze zum Versorgungsfonds von 100 Euro monatlich, die bei 2% Besoldungsanpassung 2020 2,52% betragen würden, würden sich im Jahr 2027 auf lächerliche 2,19% reduziert haben. Damit lässt sich weder eine sinnvolle tatsächliche, noch eine kalkulatorische Teilkapitaldeckung welcher Zielsetzung auch immer finanzieren.

Für den geplanten Versorgungsfonds liegt somit keine solide Finanzplanung vor. Auf dieser mehrfach fehlerhaften Berechnungsgrundlage lässt sich unseres Erachtens keine Fortsetzung des Eingriffs in die Alimentation rechtfertigen.

III.

Materiell sind außerdem Bedenken gegen jedweden Versorgungsfonds anzumelden, wenn – wie in der Modellrechnung kundgetan – anzunehmen ist, dass die Inflationsrate länger- bis langfristig über dem Zinssatz von unter Sicherheitsaspekten rechtfertigbaren Kapitalanlagen liegt. Erst wenn der Zinssatz solcher Kapitalanlagen über der Wachstumsrate des BIP von Schleswig-Holstein bzw. wegen des hoch ausgleichenden Länderfinanzausgleichs des BIP Deutschlands liegt, bedeuten derartige aus Steuermitteln gespeiste Fondsanlagen keine Vernichtung von Steuermitteln der BürgerInnen des Landes. Es sollte juristisch geklärt werden, wo die Grenzen zum Sachverhalt der Haushaltsuntreue gezogen werden müssen, wenn Steuermittel allein durch die Einspeisung in einen Fonds jedes Jahr real weniger wert werden als bei einer unmittelbaren und alternativen Verwendung. Selbst Schuldentilgungen können unter diesem Aspekt langfristig eine „bessere Rendite“ abwerfen.

Insoweit ist es schlicht falsch, wenn im Gesetzentwurf behauptet wird, es gäbe keine Alternativen. Versicherungsmathematisch kalkulierte Beiträge zur Beamtenversorgung, die zumindest den Anstieg der Versorgungskosten unter realistischen Annahmen abdecken können müssen (eine volle Kapitaldeckung ist nicht nur für eine haushalterische Absicherung nicht erforderlich, sondern ebenfalls eine Doppelbelastung der SteuerzahlerInnen während der Zeit des Aufbaus des Fonds!), können unschwer in einem Sonderfonds des Landes zur Infrastrukturfinanzierung eingezahlt werden und dort durch gesetzlich abgesicherte Zins- und Tilgungsverpflichtungen des Landes an den Fonds aus Wachstumsgewinnen finanziert werden. Die Beiträge wären einer konsumtiven Verwendung entzogen, es wäre Transparenz über die Kosten der Beamtenbeschäftigung erzeugt und notwendige Mittel zur Erneuerung, der Modernisierung und des Ausbaus der regionalen Infrastruktur im Haushalt erwirtschaftet worden.

Im übrigen sollte sich der Landtag und Haushaltsgesetzgeber in sehr viel kürzeren Zeitabständen als bislang und in Umfang und Analysetiefe weitergehenden Dokumenten über die langfristigen Belastungen des Haushaltes aus den Versorgungsleistungen berichten lassen. Im Vergleich zu den Versorgungsberichten einiger anderer Bundesländer ist der Versorgungsbericht des Landes Schleswig-Holstein als deutlich zurückbleibend zu klassifizieren.