Landesverband
Nordrhein-Westfalen
DSTG
www.dstg-nrw.de

Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Per E-Mail

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/3264

Alle Abg

27. November 2015

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

Gesetz über die Feststellung eines Vierten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2015 (Viertes Nachtragshaushaltsgesetz 2015)
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/10082

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

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit, im Rahmen der öffentlichen Anhörung zu den o.a. Themen-Stellung nehmen zu können.

Die Landesregierung plant, mit der Einrichtung des einheitlichen Pensionsfonds eine nachhaltige Basis zur Finanzierung zukünftiger Versorgungsansprüche zu schaffen. Dazu werden die bestehende Versorgungsrücklage und der Versorgungsfonds zusammengelegt.

Die DSTG hält folgende Ergänzungen für zwingend erforderlich:

1. Deutliche Erhöhung des jährlichen Zuführungsbetrages auf 1,3 Mrd. € (Sollbetrag 2017 lt. Finanzbericht für 2015)
2. Alternativ: Aufhebung der 41-Stunden-Woche für Beamte als Ausgleich für einen 1,8 % Einkommensverlust sowie ein jährlicher Zuführungsbetrag von 500 Mio. €
3. Jährliche Veröffentlichung der Fondsentwicklung
4. Umgehende Klärung der Ablieferungsbedingungen/ Vorlage eines Entnahmegesetzes

5. Verankerung einer dem beamtenrechtlichen Verfahren gleichgestellten Verbändeanhörung in allen Fragen des Pensionsfonds

Die DSTG sieht in der Zusammenlegung der Versorgungsrücklage mit dem Versorgungs*fonds* zu einem einheitlichen Pensionsfonds grundsätzlich kein Problem.
Allerdings ist festzustellen, dass auch der bis 2017 auf 10,32 Mrd. anwachsende einheitliche Pensionsfonds nur einen begrenzten Anteil der Versorgungsaufwendungen (2016: 6,4 Mrd. €) decken kann. Um langfristig das im Jahr 2006 formulierte Ziel einer 70 %-Deckung der Versorgungsausgaben durch diesen Fonds zu erreichen, wären deutlich höhere Zuführungen als die von der Landesregierung geplanten 200 Mio. € pro Jahr erforderlich. Vor diesem Hintergrund lehnt die DSTG auch die mit der Dritten Änderung des Versorgungsfondsgesetzes vorgesehene Aufhebung der Revisionsklausel (§17 EFoG) ab.

Konzeptionelle Grundlagen

Der laut Gesetz neu entstehende Pensionsfonds fußt auf den beiden bestehenden Sondervermögen Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds. Folgende Elemente sind dabei prägend:

- Die Versorgungsrücklage wird seit 1999 aufgebaut. Das Sondervermögen der Versorgungsrücklage wird zum 31.12.2016 voraussichtlich 5.937 Mio. € betragen.
  Die Zuführungsbeträge ergeben sich aus der Kürzung der Besoldungserhöhungen um jährlich 0,2 % und werden somit aus den Einkommen der Beamtinnen und Beamten erbracht. Da nicht in allen Jahren Besoldungserhöhungen erfolgten (in den Jahren 2003 und 2006 kam es sogar zu Besoldungsverminderungen) beläuft sich der Kürzungsfaktor in 2017 auf 1,8 %. Für 2017 ergibt sich ein Zuführungsbetrag von 512 Mio. €.
  Das Versorgungsfondsgesetz trifft keine Regelung für die Handhabung der Zuführung ab 2018. Die Landesregierung leitet daraus offensichtlich die Berechtigung ab, die bei den Beamtinnen und Beamten eingesammelten Versorgungsbeiträge ersatzlos zu vereinnahmen. Besonders die jeweiligen Besoldungskürzungen der letzten Jahre bekommen damit den Charakter einer nachhaltigen Einkommenskürzung und damit eines Sonderopfers der Beamtinnen und Beamten.
  Ab 2018 wäre eine Entnahme aus dem Sondervermögen zur Entlastung des Landeshaushaltes bei den Versorgungsleistungen zulässig.

- Der Versorgungsfonds besteht seit 2006. Der Kapitalbestand zum 31.12.2016 wird voraussichtlich 3.883 Mio. € betragen.
  Hier werden für jeden seit dem 01.01.2006 eingestellten Beamten oder Richter monatlich zunächst 500,-- €, inzwischen 598,-- € eingezahlt, um damit langfristig die Versorgungsleistungen des Landes bis zu 70 % aus diesem Fonds zu finanzieren. Der Zuführungsbetrag zum Fonds wäre bei Fortbestand der Regelung in 2017/2018 (ausweislich des Finanzberichts 2015) 790 Mio. € / 900 Mio. € gewesen.
  Ab 2018 wären erste Entnahmen aus diesem Fonds möglich.

- Der Zuführungsbetrag zum neuen Pensionsfond soll nach § 5 Abs. 1 des vorliegenden Gesetzes ab 2018 jährlich auf einen Festbetrag von 200 Mio. € beschränkt werden. Damit ersetzt die Landesregierung die lt. Finanzbericht 2015 für das Jahr 2017 geplanten Zuführungen von insgesamt 1.302 Mio. €. Ab 2018 hätten sich nach den Planungen der Landesregierung die Zuführungen auf die Beträge des Versorgungsfonds reduziert.

- Beginn, Dauer und Höhe der Ablieferung des Sondervermögens werden nach § 7 Abs. 2 PFoG unter Gesetzesvorbehalt gestellt. Ein entsprechender Gesetzentwurf, der diese Grundsatzfrage aufgreift, liegt bisher nicht vor. Damit bleibt unklar, wie sich die weitere Entwicklung des einheitlichen Pensionsfonds darstellen wird und ab wann der Pensionsfonds zur Entlastung der laufenden Haushalte herangezogen wird.

Nach Auffassung der DSTG ist die Zusammenlegung der bisherigen Sondervermögen zu einem einheitlichen Pensionsfonds sinnvoll. Die Verwaltung und die Verwendung des Sondervermögens folgen damit einheitlichen Grundsätzen.

Zuführungsbetrag erhöhen

Allerdings sind die geplanten Zuführungen von lediglich 200 Mio. € jährlich, auch bei dem Verzicht auf Entnahmen aus dem Pensionsfonds, deutlich zu gering. In den kommenden Jahren steigen die Versorgungsausgaben des Landes (2016: 6.423 Mio. €) deutlich an. Eine Entlastung in der Zukunft ist nur möglich, wenn bereits ab heute entsprechend höhere Einzahlungen erfolgen. Ansonsten wird der Fonds durch Ablieferungen zu schnell abgebaut, um eine langfristige Haushaltsentlastung zu ermöglichen. Diese ist nur erreichbar, wenn bereits ab sofort entsprechende Zuführungen erfolgen und das Zuführungsniveau nicht nachhaltig eingeschränkt wird. Dabei liegt auf der Hand, dass je länger auf Ablieferungen verzichtet wird umso länger wird in der Zukunft eine echte Entlastung erreicht werden können.

Unter Berücksichtigung dieser langfristigen Überlegungen fordert die DSTG die Anhebung der jährlichen Zuführungen auf den für 2017 ursprünglich vorgesehenen Betrag von 1.300 Mio. €. Soweit eine Ablieferung aus dem Fonds langfristig ausgeschlossen werden kann, hält die DSTG eine Zuführung von mindestens 500 Mio. € sowie eine Anpassung dieses Betrages an die Steigerung des Besoldungs- bzw. Versorgungsniveaus für erforderlich.

Transparenz der Fondsentwicklung erforderlich

Im Bereich der Fondsverwaltung ist bisher keine Pflicht zur Veröffentlichung der Fondsentwicklung vorgesehen. Die DSTG fordert für die Entwicklung des Fondsvermögens mehr Transparenz und die jährliche Veröffentlichung eines Berichts in Anlehnung an den Bericht, der gem. § 6 Abs. 2 dem Finanzministerium vorzulegen ist. Dem Bericht sollen die Fondsentwicklung, insbesondere aber Ein- und Auszahlungen sowie die Kapitalerträge aus dem Anlagevermögen zu entnehmen sein.

Ablieferungsgesetz mit Pflicht zur Verbändeanhörung

Die DSTG begrüßt die Regelung des § 7 Abs. 2 PFoG, mit dem Beginn, Höhe und Dauer der Ablieferung des Sondervermögens durch ein eigenes Gesetz zu regeln sein werden. Entgegen dem bisherigen Versorgungsfondsgesetz wird damit eine parlamentarische Entscheidung notwendig, um die Mittelverwendung zu ermöglichen. Zur Stärkung der Position der Beschäftigten hält die DSTG die verbindliche Festlegung einer dem Dienstrecht gleichgestellten Verbändeanhörung im Vorfeld eines Gesetzgebungsverfahrens für erforderlich. Entgegen den Aussagen der Verwaltung handelt es sich bei einem Ablieferungsgesetz nicht nur um eine haushaltsrechtliche Regelung, sondern um eine der Grundsatzfragen des Beamtenverhältnisses.

Weitere Besoldungskürzungen vermeiden – Wochenarbeitszeit normalisieren

Mit dem vorliegenden Gesetz legt die Landesregierung ihre Planungen zur weiteren Struktur der Beamtenversorgung offen. Gleichzeitig macht sie deutlich, dass sie nicht plant, die von den Beschäftigten durch Verzicht auf Besoldungserhöhung aufgebauten 1,8 % Beitrag zur eigenen Versorgung (Einzahlung in die bisherige Versorgungsrücklage) weiterhin versorgungswirksam anzulegen oder die Kürzungen der Vergangenheit durch eine außerordentliche Besoldungserhöhung auszugleichen.

Für das Land NRW bedeutet dies einen finanziellen Vorteil von 512 Mio. € ab 2018. Für die Beamtinnen und Beamten bedeutet dies die abschließende Vereinnahmung der „Eigenleistung“ zum Aufbau einer Versorgungsrücklage. Alle öffentlichkeitswirksamen Aussagen zur Eigenbeteiligung der Beamtinnen und Beamten an der Versorgung aus den Jahren 1998/ 99 sowie aus 2006 werden damit einmal mehr ein Opfer der Haushaltspolitik des Landes.

Die DSTG fordert die Landesregierung auf, die durch diese Maßnahme erlangten wirtschaftlichen Vorteile durch Abbau der Wochenarbeitszeit der Beamtinnen und Beamten in NRW auszugleichen. Nach Aussagen der Gesetzesbegründung im Versorgungsreformgesetz von 1999 diente die 0,2 % Kürzung der kommenden Besoldungserhöhungen nicht einer allgemeinen Einsparung, sondern der Eigenbeteiligung der Beamtinnen und Beamten an der kommenden Versorgungsaufwendungen. Soweit ab 2018 der Zuführungsbetrag zum Pensionsfonds nur noch auf einen Bruchteil der erforderlichen Summe gekürzt wird, kommt diese Überlegung nicht mehr zum Tragen. Gleichzeitig ergeben sich die erforderlichen wirtschaftlichen Spielräume, um die damals einseitig verordnete Verlängerung der Wochenarbeitszeit auf 41 Stunden endlich wieder rückgängig zu machen.

Erhebliche Bedenken gegen Teile des Dritten Gesetz zur Änderung des Versorgungsfondsgesetzes

Die DSTG lehnt die geplante Aufhebung der in § 17 des Versorgungsfondsgesetzes geregelten Revisionsklausel ab. Die Prüfung der Angemessenheit der dem Sondervermögen zuzuführenden Beträge ist – auch über die Gültigkeit des auslaufenden Versorgungsfondsgesetzes hinaus – eine wichtige Voraussetzung zum angemessenen Aufbau und zur langfristigen Erhaltung des Sondervermögens. Insoweit wird auf die Ausführungen zum Pensionsfondsgesetz verwiesen.

Mit dem dritten Änderungsgesetz soll die regelmäßige Überprüfung der Richtigkeit des Zuführungsbetrages beendet werden. Die Landesregierung will so die rechtlichen Grundlagen schaffen, um das Ziel einer zumindest teilweise kapitalgedeckten Beamtenversorgung dauerhaft aufzugeben. Eine regelmäßige Überprüfung des voraussichtlichen Kapitalbedarfs ist aber, genau wie die folgerichtige Erhöhung der jährlichen Zuführungsbeträge unverzichtbar. Der ab 2017 durch das neue Pensionsfondsgesetz vorgesehene Festbetrag von 200 Mio. € reicht nicht aus, um dieses Ziel auch nur in Ansätzen zu erreichen.

Soweit das Gesetz für 2015/2016 lediglich eine zeitliche Verschiebung der tatsächlich unveränderten Kapitalzuführungen vorsieht, bestehen dagegen aus der Sicht der DSTG keine Bedenken.

Keine Bedenken gegen den vierten Nachtrag zum Haushaltsplan 2015

Gegen das Vorziehen der Zuführungsbeträge des Jahres 2016 auf das Haushaltsjahr 2015 bestehen keine Bedenken. Der Deckungsvorschlag der Landesregierung spiegelt die positive Haushaltsentwicklung in 2015 wieder. Die DSTG geht davon aus, dass sich diese Entwicklung in 2016 fortsetzt. Damit eröffnen sich der Landesregierung besoldungspolitische Handlungsspielräume, um die einseitigen Sonderopfer der Beamtinnen und Beamten in NRW zurückzuführen. Das gilt insbesondere für die mehrfach gekürzte Sonderzuwendung und für das ganz gestrichene Urlaubsgeld.

Mit freundlichen Grüßen

Manfred Lehmann
Vorsitzender