

LANDTAG RHEINLAND-PFALZ

16. Wahlperiode

Haushalts- und Finanzausschuss

64. Sitzung am 25.06.2015
– Öffentliche Sitzung –

– Elektronische Fassung –

Protokoll – Teil 1 –

Beginn der Sitzung: 10:01 Uhr

Ende der Sitzung: 12:44 Uhr

Tagesordnung:

1. Landesgesetz zur Änderung des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und des Universitätsmedizingesetzes
Gesetzentwurf der Landesregierung
– Drucksache 16/4896 –
2. a) Entlastung der Landesregierung Rheinland-Pfalz für das Haushaltsjahr 2013
Antrag der Landesregierung
– Drucksache 16/4425 –

b) Entlastung des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz für das Haushaltsjahr 2013
Antrag des Rechnungshofs
– Drucksache 16/4445 –

c) Jahresbericht des Rechnungshofs 2015
Unterrichtung durch den Rechnungshof
– Drucksache 16/4650 –

Ergebnis:

Anhörung durchgeführt;
vertagt
(S. 3 – 27)

Siehe Teil 2 des Protokolls

Siehe Teil 2 des Protokolls

Siehe Teil 2 des Protokolls

Tagesordnung (Fortsetzung):

- | | |
|--|-----------------------------|
| d) Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2015 des Rechnungshofs (Drucksache 16/4650) sowie Ergänzung zum Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2012 (Drucksache 16/4528)
Unterrichtung durch die Landesregierung
– Drucksache 16/5099 – | Siehe Teil 2 des Protokolls |
| 3. Über- und außerplanmäßige Ausgaben von erheblicher finanzieller Bedeutung (§ 37 Abs. 4 zweiter Halbsatz der Landeshaushaltsordnung – LHO –)
Unterrichtung durch die Ministerin der Finanzen
– Drucksache 16/5147 – | Siehe Teil 2 des Protokolls |
| 4. Einwilligung des Landtags (Haushalts- und Finanzausschuss) zur Aufhebung der Sperre von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsjahr 2015 für Zuwendungen nach § 5 des Landeshaushaltsgesetzes 2014/2015; hier:

a) Zuwendung an die Landeszentrale für Gesundheitsförderung Rheinland-Pfalz e. V.
– Vorlage 16/5425 –

b) Zuwendung an das Institut für Geschichtliche Landeskunde
– Vorlage 16/5427 –

c) Zuweisung an die Landes-Stiftung Arp Museum Bahnhof Rolandseck
– Vorlage 16/5428 –

d) Zuwendung an die Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V.
– Vorlage 16/5431 – | Siehe Teil 2 des Protokolls |
| 5. Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG)
Unterrichtung nach Artikel 89 b LV i.V.m. der hierzu geschlossenen Vereinbarung
Behandlung gemäß § 65 GOLT
– Vorlage 16/5436 – | Siehe Teil 2 des Protokolls |
| 6. Offene Fragen zum Verkaufsverfahren im Nürburgringprozess
Antrag der Fraktion der CDU nach § 76 Abs. 2 GOLT
– Vorlage 16/5342 – | Siehe Teil 2 des Protokolls |

Herr Vors. Abg. Wansch eröffnet die Sitzung und begrüßt die Anwesenden, insbesondere Herrn Staatssekretär Professor Dr. Barbaro als Vertreter der Landesregierung sowie Frau Schill und Herrn Herle für den Rechnungshof Rheinland-Pfalz.

Zu fragen sei, ob es Anmerkungen zur Tagesordnung gebe.

Herr Abg. Schreiner beantragt namens seiner Fraktion für Punkt 1 ein Wortprotokoll.

Auf Antrag der Fraktion der CDU kommt der Ausschuss klarstellend überein, dass entsprechend der bisherigen Übung bei Anhörverfahren in den Ausschüssen wörtliche Protokollierung erfolgt.

Punkt 1 der Tagesordnung:

**Landesgesetz zur Änderung des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und des Universitätsmedizingesetzes
Gesetzentwurf der Landesregierung**

– Drucksache 16/4896 –

dazu: Vorlagen 16/5446/5458/5463/5464

Herr Vors. Abg. Wansch: Zu diesem Punkt haben wir ein Anhörverfahren vereinbart. Ich begrüße recht herzlich die Anzuhörenden Herrn Professor Dr. Kube aus Heidelberg von der Ruprecht-Karls-Universität, Herrn Professor Dr. Kaul von der Universität des Saarlandes sowie Herrn Professor Dr. Tappe von der Universität Trier. Entschuldigt hat sich kurzfristig wegen einer Verletzung Herr Professor Dr. Wieland von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer.

Wir haben von allen vier Anzuhörenden eine schriftliche Stellungnahme vorliegen, die letzte wurde gerade vorhin verteilt.

Zum einen bedanke ich mich recht herzlich für den Ausschuss, dass wir damit Gelegenheit haben, das schriftlich zu sehen, was Sie zu diesem Landesgesetz ausführen.

– Herr Schreiner, bitte.

Herr Abg. Schreiner: Herr Vorsitzender, Entschuldigung, das ist für das Protokoll. Die schriftliche Stellungnahme von Herrn Professor Dr. Kaul liegt mir nicht vor und den Kollegen auch nicht.

Herr Vors. Abg. Wansch: Gut, dann liegt sie nur mir vor und sie wird gerade kopiert. Ich bin davon ausgegangen, dass sie Ihnen bereits vorliegt. Sie geht dann im Laufe der Sitzung jedem noch zu, sie wird gerade vervielfältigt.

– Herr Dr. Weiland, bitte.

Herr Abg. Dr. Weiland: Herr Vorsitzender, ich möchte darum bitten, vielleicht bevor wir in die eigentliche Anhörung einsteigen, unseren Antrag auf Anhörung kurz zu erläutern und zu begründen, weil wir diese Anhörung beantragt hatten. Es wäre zum allgemeinen Verständnis schon wichtig, einige Sätze dazu sagen zu können, warum wir diese Anhörung beantragt haben. Im Übrigen ist das vom Verfahren her nicht unüblich, glaube ich.

Herr Vors. Abg. Wansch: Herr Dr. Weiland, vielen Dank für diesen Hinweis. Wir haben diese Frage allerdings in der letzten Sitzung ausdiskutiert, warum eine Anhörung stattfinden sollte. Wenn ich das richtig verstanden habe, war das ein einvernehmlicher Beschluss aller hier Vertretenen.

Herr Abg. Dr. Weiland: Das war es, auf unseren Antrag hin.

Herr Vors. Abg. Wansch: Sie bekommen gerne Gelegenheit, Ihre Beweggründe zu erläutern. Allerdings komme ich damit auch zurück auf die Beschlussfassung in der Sitzung des vorhergehenden

64. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 25.06.2015
– Öffentliche Sitzung –
– Teil 1 –

Haushalts- und Finanzausschusses. Dort war genau dieses Thema dargestellt worden mit dem Ergebnis, eine Anhörung soll durchgeführt werden.

Insoweit können wir das schlecht jetzt noch einmal vom letzten Mal wiederholen, weil das bereits mit der Beschlussfassung abgedeckt ist.

Sie bekommen selbstverständlich gern die Gelegenheit, Ihre Sicht der Dinge vorzutragen. Ich schlage allerdings zum Verfahren vor, dass wir die Anhörung durchführen und dann die Diskussionen der Fraktionen anschließen.

Herr Abg. Dr. Weiland: Ich möchte gar nicht in die Diskussion einsteigen, Herr Vorsitzender. Ich möchte nur vorher erläutern, warum es der CDU-Landtagsfraktion wichtig ist, diese Anhörung durchzuführen. Ich verstehe das Problem nicht, das Sie mit dieser Bitte haben.

Herr Vors. Abg. Wansch: Ich habe damit kein Problem, ich sehe nur, dass dies in der letzten Sitzung abgehandelt wurde.

Herr Abg. Dr. Weiland: Nein, das wurde es nicht. Sie brauchen keine Angst zu haben, dass ich mich wiederhole.

Herr Vors. Abg. Wansch: Dann gehe ich davon aus, dass Sie sich an die Diskussion erinnern und wir das jetzt nicht wiederholen. Ich gebe Ihnen natürlich gern Gelegenheit, Ihren Antrag zu begründen.

Herr Abg. Dr. Weiland: Dafür bedanke ich mich sehr herzlich, Herr Vorsitzender.

Vielen Dank und ein herzliches Willkommen besonders an die Sachverständigen für Ihre Bereitschaft, uns mit Ihren Expertisen bei der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zu diesem Gesetzentwurf der Landesregierung zu unterstützen.

Die CDU-Fraktion hat diese Anhörung beantragt, weil wir uns Klarheit verschaffen wollen und müssen, was die Landesregierung mit dem vorliegenden Gesetzentwurf eigentlich bezweckt.

Will der vorliegende Gesetzentwurf zurück zu der zwischenzeitlich aufgegebenen, aber richtigen Grundidee des Pensionsfonds, tatsächliche, materiell belastbare Vorsorge zu treffen? Will die Landesregierung die vom Versorgungsgedanken mittlerweile völlig entkernte Hülle des Pensionsfonds also endlich wieder mit Leben erfüllen, oder soll nunmehr – das sind die zentralen Fragen, die an diesen Gesetzentwurf zu richten sind – die richtige Ursprungsidee des Pensionsfonds völlig aufgegeben werden, weil der Landesregierung letztlich die politische Kraft abhanden gekommen ist, ihren eigenen Ansprüchen gerecht zu werden?

Denn die dem Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung, kurz Pensionsfonds, zugrunde liegende Idee war gut und richtig und ist nach wie vor gut und richtig: Dauerhafte Vorsorge zu treffen für heute schon absehbare und berechenbare künftige Haushaltsbelastungen durch Pensionszahlungen, die Kosten transparent zu machen, die in Zukunft dadurch entstehen werden, dass heute Beamte eingestellt werden, also Vorsorge und Transparenz.

Gleichzeitig wurde ausdrücklich ins Gesetz geschrieben, § 3 Abs. 1 Satz 3, dass die Zuführungen zum Pensionsfonds aus Einsparungen zu finanzieren sind. Die unmissverständlichen Äußerungen von Herrn Kollegen Mittler, damals Minister der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz, und Herrn Kollegen Preuss, damals haushaltspolitischer Sprecher der SPD-Landtagsfraktion, habe ich in der Plenarsitzung zitiert. Ich brauche das deshalb nicht zu wiederholen.

Insofern ist es wohl nicht verfrüht, schon an dieser Stelle darauf aufmerksam zu machen, dass die Stellungnahme von Herrn Professor Dr. Wieland, dem wir auf diesem Wege gute Besserung wünschen – wir bedauern, dass er heute hier nicht anwesend sein kann –, zumindest in diesem einen Punkt einem faktischen Irrtum unterliegt, wenn sie feststellt, es habe von Anfang an außer Frage gestanden, dass der Pensionsfonds nur durch Kredite finanziert werden könne oder solle.

Auf andere, zumindest nicht ganz stimmige Aussagen in dieser Stellungnahme will ich jetzt nicht näher eingehen.

Ungeachtet dieser leicht zu klärenden Frage, war der Pensionsfonds aber von Anfang an seit 1996 zwischen Landesrechnungshof und Landesregierung ebenso wie zwischen Opposition einerseits und Landesregierung und Regierungsmehrheit des Landtags auf der anderen Seite heftig umstritten.

Dabei gingen die Kontroversen nie um die theoretische Grundidee, sondern um die praktische Ausgestaltung: Was zum Beispiel hatte oder hat die Anlage des Pensionsfondsvermögens in Schuldverschreibungen des Landes mit tatsächlicher Vorsorge zu tun? Was hatte die Verwendung des Pensionsfondsvermögens zum Kauf von Wohnungsbaukrediten des Landes und dann zu Forderungen und Schuldscheindarlehen gegen die PLP Management GmbH & Co. KG mit tatsächlicher Vorsorge zu tun? Warum wurden die Zuführungen zum Pensionsfonds ursprünglich als Personalausgaben, dann wenige Jahre später als besondere Finanzierungsausgaben veranschlagt, und warum werden sie heute als Darlehen bzw. als Investitionen veranschlagt?

Das sind einige der Fragen, die die Diskussion bisher bestimmt haben.

Werden diese Probleme, diese Unklarheiten nun mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ausgeräumt – das ist eine der zentralen Fragen, die wir zu klären haben –, oder bleiben diese Problemstellen weiterbestehen, und werden ihnen womöglich weitere Problemstellen hinzugefügt?

Ist da, wo jetzt noch Pensionsfonds draufsteht, auch tatsächlich Pensionsfonds drin – um es salopp zu formulieren –, oder dreht der Etikettenschwindel nur eine neue Pirouette?

Vielen Dank, Herr Vorsitzender.

Herr Vors. Abg. Wansch: Vielen Dank, Herr Kollege Dr. Weiland. Allerdings muss ich sagen, dass Sie der Anregung nicht gefolgt sind, hier nicht das zu wiederholen, was wir in der Vergangenheit bereits diskutiert haben. Sie hatten selbst festgestellt, die Fragen haben die bisherige Diskussion bestimmt. Wir wollten hier nicht das Plenum wiederholen, sondern die Möglichkeit haben, eine Anhörung durchzuführen. Insoweit hoffe ich, dass wir Gelegenheit haben, diese jetzt durchzuführen.

Ich habe dazu noch eine Wortmeldung von Herrn Alt vorliegen.

Herr Abg. Dr. Alt: Vielen Dank, Herr Vorsitzender.

Ich finde es schon einen bemerkenswerten Vorgang, dass man im Grunde die Bewertung des Gesetzentwurfs zur Einleitung einer solchen Anhörung vorträgt. Man könnte sich dann fragen, warum man dann eine Anhörung beantragt hat, zu der wir ja, wie der Vorsitzende sagte, einstimmig gekommen sind.

Dass Sie noch ein paar semantisch garnierende Fragen angefügt haben, ändert nichts an der Tatsache, dass hier eine ganz klare Bewertung vorgetragen wurde. Das halte ich für eine Respektlosigkeit gegenüber den sachverständigen Auskunftspersonen, die wir heute anhören wollen.

Ich würde vorschlagen, bei dem üblichen Ablauf zu bleiben, heute anhören und Fragen stellen, klüger aus der Sitzung herausgehen, als wir alle hineingekommen sind, und im Anschluss daran eine Auswertung durchführen und den Beschluss fassen. Ich glaube, das ist eine bewährte Vorgehensweise.

Vielen Dank.

Herr Vors. Abg. Wansch: Vielen Dank. Nachdem keine weiteren Wortmeldungen vorliegen – doch, Entschuldigung, Herr Köbler.

Herr Abg. Köbler: Ich will das nicht verlängern, weil ich auf die Anhörung gespannt war. Herr Dr. Weiland, ich verstehe, dass Sie sozusagen, solange die Journalisten noch anwesend sind, versuchen, ihre Botschaften loszuwerden, aber das zeigt schon, wenn Sie das Ergebnis der Anhörung schon vor

64. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 25.06.2015
– Öffentliche Sitzung –
– Teil 1 –

der eigentlichen Anhörung erkennen, wie bereit Sie sind, sich mit der Materie wirklich auseinanderzusetzen.

(Zuruf des Herrn Abg. Bracht und Herrn Abg. Schreiner)

Herr Vors. Abg. Wansch: Nachdem keine weiteren Wortmeldungen mehr vorliegen, darf ich meinen Vorschlag noch einmal vortragen, dass wir in die Anhörung einsteigen. Dazu bietet sich folgender Ablauf an, dass wir die Anzuhörenden nacheinander hören, verbunden mit der Bitte, etwa mit zehn Minuten auszukommen, um danach eine gemeinsame Fragerunde anzuschließen.

Wir würden dann den Tagesordnungspunkt vertagen und die Aussprache dazu in der nächsten Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses durchführen, das übliche Verfahren also.

Dann darf ich in der Reihenfolge beginnen. Nachdem Herr Professor Dr. Wieland leider verhindert ist, möchte ich Herrn Professor Dr. Kube bitten, mit seinen Ausführungen zu beginnen. Seine Stellungnahme liegt unter der Vorlage 16/5463 vor.

Elektronische Fassung

Herr Professor Dr. Hanno Kube
Ruprecht-Karls-Universität, Heidelberg

Herr Prof. Dr. Kube: Ich danke für die Einladung und nehme die Gelegenheit gerne wahr, zu dem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Dass in der Entwurfsfassung vorliegende Landesgesetz gibt die versicherungsmathematische Fundierung der Finanzierung des Pensionsfonds auf. Stattdessen benennt es eine Mindestgrenze der jährlichen Einzahlung in den Fonds, die schon heute weit unterhalb des Betrages liegt, der zur Deckung der Versorgung der erfassten Beamten in Zukunft erforderlich wäre. Korrespondierend werden die Auszahlungen aus dem Fonds von den tatsächlichen Versorgungslasten entkoppelt und nach Maßgabe einer Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers über den jährlichen Bedarf in den Landeshaushalt ab 2020 eingestellt.

Der Pensionsfonds wird dadurch zu einer gewöhnlichen Rücklage, deren ursprüngliche Zwecksetzung mit dem neuen Gesetz vollständig preisgegeben wird. Materiell wurde der eigentliche Rücklage- und damit Vorsorgedanke freilich schon in dem Moment aufgegeben, in dem zugelassen wurde, dass die Fondsmittel als Darlehen an den Staatshaushalt zurückgereicht werden.

Ungeachtet der Frage nach der Bonität des Landes kann wohl festgehalten werden, dass ein Rückzahlungsanspruch des Fonds gegen das Land im Ergebnis nicht viel mehr Sicherheit mit sich bringt als die Aussicht auf den Pensionsanspruch selbst, den der einzelne Beamte gegenüber dem Land hat.

Das neue Gesetz bewirkt nun zusätzlich, dass auch der Umfang der formalen Mittelflüsse im Verhältnis zwischen Staatshaushalt und Fonds vom Umfang der Pensionsverpflichtung losgelöst wird, sodass es dem Land ermöglicht wird, Zuführungen und, ungeachtet der formalen Zweckbindung der Mittel, auch Abführungen nach Kassenlage vorzunehmen.

Die Landesregierung beruft sich dazu in der Entwurfsbegründung zum einen auf einen Ländervergleich, zum anderen auf die Bedeutung eines strukturell ausgeglichenen Haushalts für die Vorsorge für künftige Versorgungsausgaben. Hierzu ist zu sagen, dass erstens der Ländervergleich keine Bedeutung für die Frage habe sollte, ob die Beamtenversorgung in der Sache gesichert ist oder nicht, und zweitens Vorsorge für einen künftig ausgeglichenen Haushalt trotz der Pensionsverpflichtungen gerade dadurch getroffen wird, dass heute eine entsprechend materielle Rücklage gebildet wird und nicht dadurch, dass die künftig erforderlichen Mittel heute zur Disposition des Haushaltsgesetzgebers gestellt werden.

Unabhängig von dieser rechtspolitischen Kritik stellt sich die verfassungsrechtliche Frage, ob und inwieweit sich das Änderungsgesetz auf die Gesichtspunkte auswirkt, die im Rahmen des laufenden Verfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz im Streit stehen.

Nach meiner Prüfung ändert sich durch das Änderungsgesetz an der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Problematik des Pensionsfonds nichts. Das gilt an erster Stelle und insbesondere für die unveränderte Einordnung der Zuführungen an den Fonds als Darlehen.

Die Landesregierung macht hierzu geltend, dass die Mittelüberlassung an den Fonds und die Verpflichtung des Fonds, zu einem späteren Zeitpunkt höhere Beträge an das Land zurückzuzahlen, der typischen Konstellation eines Darlehens nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch entsprechen. Hierauf deute auch die rechtliche und wirtschaftliche Selbstständigkeit des Fonds. In der Konsequenz verbucht das Land die Zahlungen als Investitionen, die nach noch geltendem Recht die Kreditaufnahmegrenze erhöhen. Faktisch können die Zuführungen an den Fonds damit durch eine zusätzliche Kreditaufnahme des Landes finanziert werden.

Dieser scheint nach Maßgabe einer Auslegung von Artikel 117 Satz 2 Halbsatz 1 der Landesverfassung in der noch geltenden alten Fassung äußerst fragwürdig. Wenn nach § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 Litera e Haushaltsgrundsatzgesetz und § 13 Abs. 3 Nr. 2 Halbsatz 2 Litera e der Landeshaushaltsordnung Darlehen zu den Ausgaben für Investitionen gezählt werden, die es verfassungsrechtlich

64. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 25.06.2015
– Öffentliche Sitzung –
– Teil 1 –

rechtfertigen sollen, in entsprechender Höhe Kredite aufzunehmen, dann ist damit die Situation gemeint, in der durch die Darlehensvergabe künftige Einnahmen – so ist zumindest die Hoffnung –, nämlich Zinseinnahmen am Markt, generiert werden, die die Zinsaufwendungen in Folge der Kreditaufnahme zumindest aufwiegen – der alte Konnex zwischen Investitionen und erhofften Erträgen.

Vorliegend ist schon aus formalen Gründen klar, dass die Zuführungen an den Pensionsfonds nicht als Darlehen in diesem Sinne eingeordnet werden können; denn dem Staatshaushalt fließen hier gerade keine Marktzinsen zu, stattdessen kommt es im Ergebnis zu Zinszahlungen des Landes an den Fonds infolge des zugrunde liegenden Karussellgeschäfts.

Dementsprechend unterscheiden § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 1 Haushaltsgrundsatzgesetz und § 13 Abs. 3 Nr. 2 Halbsatz 1 der Landeshaushaltsordnung die Ausgaben für Investitionen auch ausdrücklich von den Zuführungen an Rücklagen. Soweit das Landeshaushaltsgesetz 2014/2015 von einer fälschlich erhöhten Kreditaufnahmegrenze ausgeht und korrespondierende Kreditermächtigung, § 2 Abs. 1, vorsieht, ist es daher verfassungswidrig.

Zu einer Verfassungswidrigkeit des Landeshaushaltsgesetzes 2014/2015 käme man im Übrigen auch dann, wenn man die Zuführungen an den Pensionsfonds als Darlehensvergaben einordnen würde; denn unter dieser Voraussetzung würde die Bestimmung des Artikels 117 Abs. 3 der Landesverfassung neuer Fassung, die schon jetzt gilt, greifen, nach der dem Land Einnahmen aus Krediten auch dann entstehen, wenn Kredite von juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen, von denen man dann hypothetisch ausgehen würde, aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind. Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Danach läge das Gesamtkreditaufnahmevermögen des Landes ebenfalls oberhalb der Kreditaufnahmegrenze nach Artikel 117 Satz 2 Landesverfassung alter Fassung.

Weiterhin ist die Rücklagenbildung unter den Voraussetzungen einer laufenden Kreditfinanzierung des Landeshaushalts nur unter ganz bestimmten engen Voraussetzungen mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot vereinbar, das in Artikel 120 Abs. 2 Satz 1 der Landesverfassung, § 6 Abs. 1 Haushaltsgrundsatzgesetz und § 7 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung verbindlich vorgeschrieben ist.

Eine solche Ausnahme kommt dann in Betracht, wenn sich die Rücklagenbildung trotz der eingegangenen Zinsverpflichtungen als unabdingbar und sachgerecht darstellt, etwa weil in den Folgejahren erhebliche Ausgaben anstehen, die im Rahmen der einzelnen Haushaltsjahre nicht mehr finanzierbar sind.

Von einer derart hinreichend klar vorauszusehenden Lage ist vorliegend nicht auszugehen. Die langfristig anfallenden Pensionsverpflichtungen sollten im Angesicht der Situation der Kreditfinanzierung des Haushalts vielmehr zu Effizienzanalysen Anlass geben. Das Vorgehen verstößt deshalb auch gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot.

Selbst wenn man den Zweck, eine Pensionsrücklage anzulegen, als hinreichend gewichtig ansehen würde – das ist sicherlich auch vertretbar, um die einhergehenden Finanzierungszinsen rechtfertigen zu können –, muss die vorliegende Konstruktion gleichwohl als unwirtschaftlich erscheinen; denn praktisch wird kein reales Rücklagevermögen gebildet, stattdessen fließen die Fondsmittel größtenteils wieder in den Staatshaushalt zurück, wo sie für andere laufende Ausgaben verwendet werden.

Schließlich verstößt die Ausgestaltung des Pensionsfonds auch unter Berücksichtigung des Änderungsgesetzes gegen die Grundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit. Sie verlangen, dass das Finanzgebaren des Staates transparent wird und die eingesetzten Wirklichkeiten die tatsächlichen Vorgänge nicht verschleiern.

Gegen diese Gebote wird im vorliegenden Zusammenhang in mehrfacher Hinsicht verstoßen. So wird tatsächlich keine materielle Rücklage zur Deckung der Beamten- und Richterversorgung gebildet, auch erhält der Pensionsfonds keine Darlehen. Die systematische Verbindung von Rücklagen und Darlehen erscheint zudem widersprüchlich.

64. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 25.06.2015
– Öffentliche Sitzung –
– Teil 1 –

Ich fasse zusammen: Mit dem hier vorliegenden Änderungsgeszentwurf verabschiedet sich die Landesregierung vollständig nunmehr auch in formaler Hinsicht vom Rücklage- und damit Vorsorgegedanken bezüglich der künftig anfallenden Pensionsverpflichtungen.

An der grundsätzlich verfassungsrechtlichen Problematik der Ausgestaltung des Fonds ändert sich durch das Änderungsgesetz nichts. So werden die Zuführungen an den Fonds unzutreffend weiterhin als Darlehen eingeordnet, die die Kreditaufnahmegrenze nach noch geltendem Verfassungsrecht erhöhen. Diese unzutreffende Einordnung hat Konsequenzen, wie die verfassungsrechtliche Beurteilung des Landeshaushaltsgesetzes 2014/2015, in dem von einer entsprechend erhöhten Kreditaufnahmegrenze ausgegangen wird.

Ein Verstoß gegen das rechtsverbindliche Wirtschaftlichkeitsgebot ergibt sich daraus, dass unter den Voraussetzungen einer laufenden Kreditfinanzierung des Haushalts Rücklagenbildung betrieben wird, und selbst wenn man die Anlage einer Pensionsrücklage als hinreichend gewichtigen Zweck ansähe, um Finanzierungszinsen zu rechtfertigen, käme man vorliegend zu dem Ergebnis der Unwirtschaftlichkeit des Vorgehens; denn ein reales Rücklagevermögen wird gerade nicht gebildet.

Schließlich wird mit der konkreten Ausgestaltung der rechtlichen Grundlage des Pensionsfonds in mehrfacher Hinsicht gegen die Verfassungsgrundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit verstoßen.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Herr Vors. Abg. Wansch: Vielen Dank, Herr Professor Dr. Kube.

Dann darf ich Herrn Professor Dr. Kaul um seine Stellungnahme – Vorlage 16/5464 – bitten.

Herr Professor Dr. Ashok Kaul
Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Herr Prof. Dr. Kaul: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren! Ich sehe aus ökonomischer Sicht drei wesentliche Elemente in dem Gesetzentwurf der Landesregierung:

1. Die jährliche Höhe der Zuführungen zum Pensionsfonds wird deutlich abgesenkt.
2. Die Übertragung der Vermögensanlage an Dritte wird zugelassen, und das Spektrum der Anlageformen wird auf Aktien und Aktienfonds ausgedehnt.
3. In Bereichen, die betriebswirtschaftlich gesteuert werden, wie zum Beispiel die Universitätsmedizin, werden Versorgungszuschläge vorgesehen, die sich an den zu erwartenden Versorgungslasten orientieren.

Keines dieser Elemente ist aus volkswirtschaftlicher Sicht zu beanstanden. Die Regelungen der Versorgungszuschläge in betriebswirtschaftlich gesteuerten Bereichen sind geradezu vorbildlich aus volkswirtschaftlicher Sicht.

Ich werde ganz kurz Stellung nehmen zu den zwei Punkten Diversifikation und betriebswirtschaftlich gesteuerte Bereiche, weil sie aus meiner Sicht unstrittig sein sollten. Ich glaube, Herr Abgeordnete Weiland hat den Hintergrund dieser Anhörung hinreichend klar gemacht, im Wesentlichen geht es nicht um diese zwei Punkte.

Erster Punkt: Risikodiversifikation. Es sollte unstrittig sein, dass ein Portfolio diversifiziert aufgebaut wird, zu welchem Zweck auch immer. Hier sollte der Zweck Risikominimierung und nicht Renditeerwirtschaftung sein. Aber selbst zu diesem Zweck ist es sinnvoll, auch Aktien zuzulassen, und wenn man Aktien zulässt – ein auf den ersten Blick risikobehaftetes Anlageobjekt –, dann ist es nur konsequent, kompetente Dritte bei der Vermögensverwaltung einzuschalten oder dies zumindest zu erlauben.

Zweiter Punkt: Betriebswirtschaftlich gesteuerte Bereiche. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es wichtig, dass die Preise die Wahrheit sagen. Der wichtigste Bereich, den wir alle kennen, ist der Umweltbereich. Umweltpreise müssen die Wahrheit sagen, das tun sie in der Regel nicht. Deswegen sehen wir Umweltsteuern vor.

Ähnlich funktioniert das hier mit den Pensionslasten. Betriebswirtschaftlich gesteuerte Bereiche sehen ohne Vorsorgezuschläge nicht die wahren Kosten ihrer Personalausgaben. Die Versorgungszuschläge erreichen genau das, dass betriebswirtschaftlich gesteuerte Bereiche diese intertemporalen Kosten schon heute korrekt berücksichtigen. Das ist aus meiner Sicht volkswirtschaftlich nicht nur nicht zu beanstanden, sondern geradezu vorbildlich.

Der interessanteste Bereich, auf den sich der größte Teil des Streits bezüglich dieses Gesetzentwurfs bezieht, glaube ich, ist die jährliche Höhe der Zuführungen zum Pensionsfonds. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist die Frage, ob die Beamtenversorgung in Rheinland-Pfalz in Zukunft gesichert ist, von dieser Neuregelung völlig unberührt. Herr Kube hat es sehr schön in juristischen Worten gesagt: Materiell passiert hier nichts. Aus volkswirtschaftlicher Sicht in unseren Worten: Allokativ passiert mit der Neuregelung nichts. Deswegen, wenn wir uns auf die Neuregelung beschränken, ist finanzwissenschaftlich nichts zu beanstanden.

Dritter Punkt: Führt die geplante Absenkung der Zuführungen zum Pensionsfonds zu einer geringeren Vorsorge des Landes als dies bisher der Fall war? Die Antwort ist: Gerade weil materiell nichts passiert, ist das nicht der Fall.

Der Grund dafür, den hat Herr Abgeordneter Weiland genannt: Wir haben kein kapitalgedecktes System. Gerade weil wir kein kapitalgedecktes System haben, wird über die Neuregelung nichts verschlechtert.

64. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 25.06.2015
– Öffentliche Sitzung –
– Teil 1 –

Nächster Punkt: Wäre es wünschenswert, ein kapitalgedecktes System einzuführen? Das ist eine Fragestellung, die ein bisschen über die Neuregelung hinausgeht. Der Abgeordnete Herr Weiland hat das sehr schön gesagt. Er möchte gerne tatsächliche Vorsorge sehen, so wie es 1996 anscheinend vorgesehen war. Schuldverschreibungen, so der Abgeordnete Weiland, sind keine tatsächliche Vorsorge.

Die tatsächliche Vorsorge hängt überhaupt nicht mehr primär am Pensionsfonds. Das mag 1996 der Fall gewesen sein, heute wird die Vorsorge für die Beamtenpensionen vor allem über die Schuldenbremse erreicht. Der Pensionsfonds tritt hier zurück. Warum ist das so? – weil die Schuldenbremse und die Sparlasten, zu denen uns die Schuldenbremse zwingt, sicherstellen, dass der Haushalt Jahr um Jahr immer stärker seine Vermögensposition konsolidiert, immer weniger bis ins Jahr 2020 Neuverschuldung aufnimmt, und genau das ist das Kernelement, das die Beamtenpensionen nach 2020 sicherstellt, nicht mehr der Pensionsfonds, das mag 1996 der Fall gewesen sein, heute ist das ziemlich irrelevant.

Insofern ist auch die Kritik, dass hier eine schrittweise Verabschiedung von den ursprünglichen Grundsätzen vorliegt, nicht richtig. Diese Neuregelung ist kein neuer Schritt, also kein weiteres Drehen irgendeiner Pirouette. Insbesondere ist sie auch kein weiterer Schritt in Richtung verdeckte Verschuldung. Es passiert materiell nichts, so die Worte von Herrn Kube, nichts.

Letzter Punkt: Das ist eine Anmerkung, die auf den ersten Blick gar nicht so viel mit der Neuregelung zu tun hat, aber es scheint ein gewisses Missverständnis über die Fragestellung Darlehen, Schuldverschreibungen und Vorsorge vorzuliegen.

Die Zuführung zum Pensionsfonds als Darlehen ist in Isolation nicht zu beurteilen. Die wichtige Erkenntnis ist, wenn man beurteilen will, ob das sinnvoll ist oder nicht, ob hier Überschuldungsgrenzen ausgeweitet werden oder nicht, ob hier irgendein Junktim zwischen Nettokreditaufnahme und Investitionen verletzt wird oder nicht, ist eine Konzernbetrachtung wichtig.

Das Darlehen selber ist aber nur eine Hälfte der Geschichte, die andere Hälfte der Geschichte ist sozusagen buchhalterisch, dass die Gegenbuchung dazu die Aufnahme von Krediten ist. Das ist sozusagen aus Konzernsicht Fremdkapital, das in das Unternehmen hineingenommen wird und als Fremdkapital wieder herausgereicht wird. Bilanziell kürzt sich das raus. Die Nettoverschuldung als auch Vermögensposition des Landes bleiben davon völlig unberührt.

Warum ist das wichtig? – Das ist deshalb wichtig, weil sowohl die Schuldenbremse als auch das Nettokreditaufnahme-Investitions-Junktim sicherstellen sollen, dass das Land seine Vermögensposition nicht verschlechtert bzw. die Vorschriften der Schuldenbremse nicht umgeht. Gerade weil die Konzernbetrachtung aus Hereinnehmen von Fremdkapital und Herausreichen von Fremdkapital sich aber auf Null saldieren, passiert das nicht.

Ehrlich gesagt, ich verstehe die Ausführungen der Herren Rechtswissenschaftler in diesem Punkt nicht, weil aus volkswirtschaftlicher und betriebswirtschaftlicher Sicht nichts passiert. Buchhalterisch kürzt sich das eine auf der linken Seite auf der Aktivseite heraus gegen das andere. Die Nettoverschuldung des Landes ist davon völlig unberührt.

Eine kleine Anmerkung noch an den Herrn Abgeordneten Weiland. Das hat zu tun mit dem Punkt der Diversifikation. Die Tatsache, dass Schuldverschreibungen des Landes gekauft werden, hat übrigens nichts damit zu tun, dass das nicht werthaltig ist. Wenn eine Bank – der Pensionsfonds funktioniert ähnlich wie eine Bank – Schuldverschreibungen eines Landes oder von irgendjemanden sonst aufnimmt, ist das natürlich in Isolation für den Pensionsfonds werthaltig. Auch der Punkt, dass der Pensionsfonds in Isolation betrachtet sehr viel Fremdkapital hält, ist per se überhaupt nicht problematisch und bedeutet nicht, dass dort keine Vermögen generiert werden können. Nehmen Sie eine Bank, nehmen Sie die Deutsche Bank: 98 % Fremdkapital, 2 % Eigenkapital. Würden Sie sagen, die Deutsche Bank ist nichts wert?

(Herr Dr. Weiland: Die Deutsche Bank ist im Augenblick ein schlechtes Beispiel dazu! –

Frau Abg. Klöckner: Ja!)

– Ich würde sie geschenkt gerne nehmen, die Marktkapitalisierung liegt in einer Größenordnung von 30 Milliarden Euro.

Um also zusammenzufassen, die Neuregelung, der Gesetzentwurf der Landesregierung ist materiell, allokativ aus volkswirtschaftlicher Sicht völlig unproblematisch, es wird nichts verschlechtert. Zwei Elemente sind enthalten, die sehr sinnvoll sind, die die Situation verbessern, nämlich die Übertragung der Vermögensanlage an Dritte, kombiniert mit der Erweiterung des Spektrums an Anlagemöglichkeiten und die Versorgungszuschläge in betriebswirtschaftlich gesteuerten Bereichen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Herr Vors. Abg. Wansch: Vielen Dank, Herr Professor Dr. Kaul.

Ich darf nun Herrn Professor Dr. Tappe um seine Ausführungen, die unter der Vorlage 16/5446 vorliegen, bitten.

Elektronische Fassung

Herr Professor Dr. Henning Tappe
Universität Trier

Herr Prof. Dr. Tappe: Ganz herzlichen Dank.

Bevor ich in meine eigene Stellungnahme eintrete, möchte ich ganz kurz den Hinweis von dem Kollegen Kaul aufgreifen, er verstehe die Juristen nicht. Das reizt einen natürlich, direkt die Erklärung hinterher zu bringen.

Das Argument der Konzernbetrachtung mag als solches richtig sein, nur ist die Konzernbetrachtung nicht Gegenstand der Schuldenbremse. Der Artikel 117 nimmt gerade keine Konzernbetrachtung vor, sondern nimmt die jeweiligen Sondervermögen getrennt. Insbesondere wenn sie selbstständig sind, war das immer schon so, das ist jetzt auch noch so. Deswegen tut sich gerade schon etwas, jedenfalls auf rechtlicher Seite.

In materieller Hinsicht haben Sie durchaus recht, was Zahlungsströme angeht. Genau daraus kommt der Vorwurf der Umgehung. Das versuche ich, im Folgenden etwas zu erläutern.

Wir sollten uns klar machen, dass Anlass der heutigen Anhörung in der Tat nicht der Finanzierungsfonds als solcher ist – den gibt es seit geraumer Zeit; der ist seit geraumer Zeit umstritten; er ist Gegenstand eines Verfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof –, sondern die Änderung des Gesetzes.

Allerdings haben – insofern bin ich etwas anderer Auffassung als meine beiden Vorredner – diese scheinbar harmlosen Umstellungen, jedenfalls soweit es die Zuführungen und die Entnahmen im Großen angeht, durchaus ganz erhebliche Auswirkungen auf die verfassungsrechtliche Beurteilung. Sie kippen das Ganze noch einmal weiter in die Richtung der Verfassungswidrigkeit, um das vorwegzuschicken.

Ich will meine schriftliche Stellungnahme nicht wiederholen, sie liegt Ihnen vor, aber ich möchte ganz kurz skizzieren, wo eigentlich das verfassungsrechtliche Problem liegt und warum diese Änderungen, die wir heute diskutieren, über die wir heute sprechen wollen, tatsächlich von Bedeutung sind.

Pensionsfonds an sich sind nichts Schlechtes, es gibt mehrere Gründe, einen solchen einzurichten. Das Beste ist, wenn man tatsächlich für die Zukunft spart. Ich glaube, das ist unstrittig. Sparen ist aber nur sinnvoll – das dürfte auch unstrittig sein –, wenn man nicht gleichzeitig neue Kredite aufnimmt, und erst dann, wenn man keine alten Kredite mehr tilgen kann, also wenn man tatsächlich echte Überschüsse hat, die dann in einer Rücklage für schlechtere Zeiten geparkt werden.

Nun wird hier aber gar nichts gespart, es werden Kredite aufgenommen, und diese Kredite werden an den Pensionsfonds weitergeleitet. Ob diese Weiterleitung jetzt tatsächlich wieder ein Darlehen oder eine Zuführung ist, das lasse ich offen, dazu später.

Diese kreditfinanzierten Zuführungen lassen sich in der Tat nicht mehr mit Vorsorge rechtfertigen, aber immerhin noch mit Transparenz; denn wenn einzelnen Ressorts schon jetzt Ausgaben zugerechnet werden, die spätere Pensionszahlungen abbilden, dann werden diese Pensionen als implizite Verschuldung schon sichtbar. Man kann sie nicht mehr ignorieren. Herr Kaul hat in Bezug auf betriebswirtschaftlich geführte Einrichtungen davon gesprochen.

Diese Sichtbarkeit lässt sich aber auch durch entsprechende Informationspflichten im Rahmen etwa der staatlichen Doppik oder als Anlage zum kameralen Haushalt lösen. Dazu braucht es noch keinen Fonds. Dann muss man sich fragen: Warum denn einen Fonds? Die wahre Funktion des Fonds liegt auf einer dritten Ebene, kann man sagen. Die möchte ich gern auf den Punkt bringen als Ausnutzen der jetzt noch bestehenden Möglichkeiten zur Nettoneuverschuldung, die es ab 2020 nicht mehr gibt, oder ganz kurz auf den Nenner gebracht: Umgehung der staatsschuldenrechtlichen Regelungen. Genau das ist es.

Hier greifen verschiedene Aspekte ineinander, die ich kurz skizzieren und absichten möchte. Haushaltstechnisch ist ein Finanzierungsfonds nichts anderes als eine Rücklage, das bedeutet, dass man

64. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 25.06.2015
– Öffentliche Sitzung –
– Teil 1 –

Ausgaben zeitlich vorzieht. Das ist genau das, was man mit dem Transparenzgedanken ausdrücken will. Die späteren Ausgaben für die Pensionen werden zeitlich vorgezogen als Zahlungen an eine Rücklage, sie werden also verbucht als Ausgaben.

Je nachdem, ob das echtes Geld ist oder nur Buchungsgrößen sind, spart man tatsächlich etwas an, oder wenn es kein echtes Geld ist, nimmt man eine Art Rückstellung vor, also man legt die finanziellen Verpflichtungen, die Risiken wie in einer Bilanz offen.

Wenn man einem solchen Fonds tatsächlich Mittel zuführt, die man sich zuvor am Kreditmarkt leihen muss, ist das in der Tat eine Frage der Wirtschaftlichkeit. Es gab zu dem Thema Rücklagen die Entscheidung vom Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen.

Das muss man unter zwei Gesichtspunkten ein bisschen relativieren. Einerseits ist die Wirtschaftlichkeit kein Selbstzweck, sondern Wirtschaftlichkeit misst immer das Verhältnis von finanziellen Mitteln und dem damit verfolgten Zweck. Ansonsten wären so etwas wie soziale Ausgaben, Sozialhilfe immer unwirtschaftlich, weil es Geld kostet. Erst wenn man den Sachzweck definiert, also zum Beispiel Sozial- oder Versorgungsleistung, dann kann man unter Beachtung dieses Ziels auch die Wirtschaftlichkeit überprüfen, also das Mittel. Hier sind das die kreditfinanzierten Zuführungen an den Fonds. Das ist das eine.

Das andere ist, dass Unwirtschaftlichkeit, also Kreditaufnahme, um zu sparen, voraussetzt, dass tatsächlich gespart wird, also echte Zahlungen geleistet werden. Das wird zugegeben durch die Formulierung „Vorsorgefonds“ suggeriert, das ist hier aber gar nicht der Fall; denn tatsächliche Zahlungen finden nicht statt. Es geht um reine Buchungsvorgänge.

Das hat eine positive und eine negative Seite. Die negative: Es findet tatsächlich gar keine Vorsorge statt, sondern nur ein buchmäßiger Ausweis. Das ist dieses Argument der Transparenz.

Die positive: Es ist deswegen auch nicht unwirtschaftlich, weil zur Kreditaufnahme im Haushaltsgesetz zwar ermächtigt wird und auch Einnahmen aus Krediten gebucht werden, kassenmäßig aber gar keine Kreditaufnahme vollzogen wird; denn das Geld wird erst gebraucht, wenn tatsächlich Zahlungen, das heißt an die Pensionsempfänger, hoffentlich zu leisten sind.

Selbst wenn Kredite jetzt schon aufgenommen werden, führt die besondere Anlagestrategie des Pensionsfonds, also die Anlage im Wesentlichen in Schuldscheine des Landes, dazu, dass man die Zinsen an sich selbst zahlt, also auch keinen Verlust hat.

Die Wirtschaftlichkeit ist aus meiner Sicht also gar nicht das Problem, auch die Haushaltswahrheit ist vielleicht nur ein kleineres Problem, weil durch den Fonds, durch die Vorsorge etwas versprochen wird, was nicht eingehalten wird, aber das eigentliche Problem liegt aus meiner Sicht auf einer ganz anderen Ebene. Das wird deutlich, wenn man sich die Zwecke des Fonds, Pensionslasten, einmal komplett wegdenkt und den Pensionsfonds sich als allgemeine Rücklage vorstellt. Ob er das dann wirklich ist, können wir immer noch besprechen.

Aber wenn man einmal so tut, als wäre er eine, dann passiert Folgendes: Entzieht man zum jetzigen Zeitpunkt, in dem die Kreditaufnahme nach der alten Regel der Investitionsgrenze noch erlaubt ist, dem Landeshaushalt Mittel, indem man die einer allgemeinen Rücklage zuführt – es muss kein Darlehen sein; es kann eine reine Zuführung sein –, dann parkt man diese Kredite in einer Rücklage; denn wenn es diese Rücklage nicht gäbe, bräuhete man entsprechend weniger Einnahmen, der Finanzierungssaldo vermindert sich also, heißt, die Rücklage dient dazu, die Kreditaufnahme zeitlich vorzuziehen.

Die in der Rücklage geparkten Mittel bleiben aber Krediteinnahmen. Schon die alte Investitionsgrenze erlaubt es nicht, Kredite mit Blick auf frühere Investitionen aufzunehmen. Dieses Junktim, von dem bereits gesprochen wurde, bezieht sich immer auf das gleiche Haushaltsjahr. Genau das passiert aber bei einer Rücklage. Man kann sich das auch so vorstellen, dass man sich heute mit Blick auf die Investitionsgrenze verschuldet, weil man früher irgendwann einmal etwas investiert hatte und diese

64. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 25.06.2015
– Öffentliche Sitzung –
– Teil 1 –

Investitionsgrenze früher nicht ausgeschöpft hat. Genau das passiert hier, nur in die andere Richtung zeitlich gedacht.

Weiter verschärft, aber gar nicht grundlegend geändert wird diese Umgehung der verfassungsrechtlichen Kreditgrenze, wenn die Zuführungen an die Rücklage selbst wieder als Darlehen vergeben werden. So macht man das seit 2007; denn hier nutzt man nicht nur die bestehende Investitionsgrenze bis zum Maximum aus, sondern erhöht die Investitionsgrenze noch künstlich, obwohl die Krediteinnahmen eigentlich noch nicht benötigt werden, sie werden ja nur geparkt. Weil die Darlehensvergabe aus dem Haushaltsgrundsatzgesetz als Investition angesehen wird, erhöht man dadurch künstlich die Investitionsgrenze.

Entnimmt man jetzt ab dem Jahr 2020 Mittel aus der Rücklage, finanziert man Ausgaben aus den zuvor aufgenommenen Krediten, nicht unbedingt tatsächlich, aber auch buchmäßig. Die Entnahmen stehen funktional Einnahmen aus Krediten gleich, und das ab 2020 zu einem Zeitpunkt, in dem Einnahmen aus Krediten gar nicht mehr zulässig sind.

Jetzt kann man einwenden, ja, bei der Rücklage ist das alles richtig. Bei einer Rücklage wäre das so, da haben wir auch die Entscheidung, dass das so ist, aber wir haben hier gar keine Rücklage, sondern ein Sondervermögen, einen Fonds, der der Beamtenversorgung dient.

Dieses Argument ist gar nicht so falsch. Das zeigt ein Vergleich mit der normalen gesetzlichen Rentenversicherung, die in beträchtlicher Höhe Zuschüsse aus zum Beispiel dem Bundeshaushalt erhält. Werden Haushaltsmittel, egal ob sie kreditfinanziert sind oder nicht, gar nicht geparkt, sondern tatsächlich ausgegeben, wie man das im Falle des Bundeszuschusses an die Rentenversicherung macht, darf man natürlich im Rahmen der allgemeinen Grenzen Kredite aufnehmen. Es gibt tatsächlich echte Ausgaben, die mithilfe von Deckungskrediten gedeckt werden müssen. Man kann sich das auch so vorstellen – da sprechen verfassungsrechtliche Gründe des Beamtenrechts dagegen –, man stellt die Beamten 1 : 1 den Angestellten im öffentlichen Dienst gleich, zahlt ihnen also Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge aus an die gesetzliche Sozialversicherung. Dann wäre es gar kein Problem, das durch Kredite zu finanzieren, wenn die Kreditaufnahme als solche gerechtfertigt ist.

Genau hier kommt die heute zu bewertende Änderung ins Spiel. Bisher ist diese Argumentation über diese Alterssicherung, also Gleichstellung von Beamten und Angestellten, im Rahmen des verfassungsrechtlich Möglichen auch schon fraglich, aber zumindest noch diskussionswürdig und vertretbar. Hier werden wir vermutlich eine Antwort vom Verfassungsgerichtshof bekommen.

Der vorliegende Änderungsentwurf lässt aber dieses versorgungsrechtliche Argument, das man zur Rettung des Fonds bemühen kann, endgültig zu einer Schutzbehauptung werden; denn mit der Aufgabe der versicherungsmathematischen Grundsätze, mit der weiteren Loslösung von den tatsächlichen Versorgungslasten und der Zuführung und Entnahme nach davon unabhängigen Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers, wird der Pensionsfonds tatsächlich zu einer nur falsch bezeichneten Rücklage. Das ist unabhängig davon, ob das buchmäßig oder tatsächlich mit Zahlung passiert. Insofern steht ökonomisch nichts dagegen.

Der Transparenzgedanke tritt dann auch zurück, weil die Mittel unabhängig von konkreten oder nur rechnerischen Versorgungsansprüchen zugeführt und entnommen werden mit der Ausnahme dieses kleinen Bereichs der betriebswirtschaftlich geführten Unternehmen.

Tatsächlich gespart wird ohnehin nichts. Das einzige, was mit dieser Ausgestaltung des Pensionsfonds noch erreicht werden kann, ist der Vortrag verfrüht aufgenommener Kreditmittel. Genau darauf stützt sich das Argument, der Gedanke der Umgehung der verfassungsrechtlichen Kreditgrenze.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Herr Vors. Abg. Wansch: Vielen Dank, Herr Professor Tappe.

Es besteht jetzt Gelegenheit für eine Fragerunde. Insoweit bitte ich um Wortmeldungen.
– Herr Schreiner, Herr Dr. Alt, in dieser Reihenfolge.

Herr Abg. Schreiner: Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich möchte die Gelegenheit nutzen, um zunächst einmal den anwesenden Gutachtern auch von meiner Seite ganz herzlich zu danken, auch Herrn Professor Dr. Wieland. Wir alle erleben das große Engagement, das damit verbunden ist, hier dem Parlament Rede und Antwort zu stehen. Wir alle wissen, dass wir das nicht bezahlen können. Insofern vielen Dank dafür, dass Sie sich die Zeit nehmen und versuchen, uns im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens klüger zu machen.

Ich hätte mich gefreut – diese Randbemerkung sei mir zu Beginn gestattet –, wenn an diesem Erkenntnisgewinn auch die Frau Ministerin hätte teilnehmen können. Wir diskutieren jetzt seit 1996 über das zentrale Element der Gestaltung der Haushaltspolitik in Rheinland-Pfalz. Ich glaube, Frau Ahnen war erst einmal mit dabei. Herr Staatssekretär, das heißt nicht, dass wir uns nicht freuen, dass Sie anwesend sind, aber ich hätte mich im Konkreten gefreut, wenn Frau Ahnen sich die Zeit genommen hätte.

(Herr Staatssekretär Prof. Dr. Barbaro: Finanzministerkonferenz! –
Frau Abg. Schmitt: Freizeitbeschäftigung!)

Ich habe eine Frage an die Herren Kube und Tappe, an die Juristen in der Runde. In der Begründung des Gesetzentwurfs des Änderungsgesetzes werden wörtlich Einwände des Landesrechnungshofs zitiert, Einwände des Rechnungshofs gegen diesen vorgelegten Gesetzentwurf. Wie beurteilen Sie diese Einwände des Rechnungshofs?

Herr Vors. Abg. Wansch: Ich schlage vor, dass wir die nächste Frage direkt anschließen. – Herr Dr. Alt, bitte.

Herr Abg. Dr. Alt: Danke, Herr Vorsitzender. Auch von meiner Seite aus vielen Dank an die drei Sachverständigen, die sich in diese komplexe Thematik und die Geschichte des Pensionsfonds eingearbeitet und uns ihre Expertise zur Verfügung gestellt haben.

Natürlich besteht jetzt immer die Möglichkeit, noch einmal die – ich möchte nicht sagen Evergreens – bisher schon häufig betrachteten Baustellen oder Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Pensionsfonds zu wiederholen, beispielsweise die Klassifizierung der Zuführungen als Darlehen. Dazu haben wir im Rahmen der Anhörung jetzt zwei völlig sich entgegenstehende Stellungnahmen von der juristischen Profession erhalten. Herr Professor Kube hat sich dahin gehend geäußert, dass er das für verfehlt halte, Herr Professor Wieland hat in seiner Stellungnahme dezidiert geschrieben, dass er es für zulässig und für korrekt eingeordnet halte. Insofern ist das ein Streit, den man führen kann, der uns in dieser Stunde aber nicht weiter bringt.

Ich möchte mich deswegen in meinen Fragen auf die Änderungen beschränken, die durch diesen Gesetzentwurf initiiert werden sollen. Ich habe zunächst eine Frage an Herrn Professor Kube. Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme, dass durch die Änderungen ein höheres Maß an Flexibilität für die Landesregierung oder die Landespolitik generell geschaffen wird. Sie deuten an, damit würde auch die Flexibilität im Hinblick auf die Schuldenbremse erhöht. Ich gehe davon aus, dass es zu einer Neutralisierung kommt, dass der Saldo bei der Berechnung der Schuldenbremse bereinigt wird, wie wir das in dem Ausführungsgesetz zu Artikel 117 geregelt haben und es deswegen keine Auswirkungen auf die neue Schuldenbremse, auf den strukturellen Saldo gibt, wenn wir die Zuführungen reduzieren oder später Entnahmen tätigen, dass es also neutral ist für die künftige Schuldenbremse.

Deswegen würde mich interessieren zu erfahren, welchen Mechanismus Sie sich vorstellen, der hier eine Umgehung möglich machen würde. Vielleicht wäre es auch interessant, dazu die volkswirtschaftliche Meinung von Herrn Professor Kaul zu hören.

Herr Vors. Abg. Wansch: Danke. – Herr Köbler, bitte.

Herr Abg. Köbler: Vielen Dank an die Sachverständigen.

Ich glaube, wir sollten uns noch einmal vergegenwärtigen, um was es heute geht, nämlich um das Landesgesetz, das im Gesetzentwurf vorliegt. Dabei geht es um den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und des Universitätsmedizingesetzes. Es geht gerade nicht um den Haushaltsplan oder das Haushaltsgesetz 2014/2015 und nicht um die Frage der Eingruppierung des Pensionsfonds in die Hauptgruppe 8 oder in eine andere.

Deswegen sind meine Fragen auf den vorliegenden Gesetzentwurf gerichtet. Unabhängig von der Frage der verfassungsrechtlichen Beurteilung des Ursprungsgesetzes würde mich vor allem, weil sich Herr Kaul volkswirtschaftlich sehr für den Gesetzentwurf ausgesprochen hat, seitens der beiden Juristen interessieren zu hören, ob jenseits der Frage der Eingruppierung es eine verfassungsrechtliche Problematik an dem jetzigen Änderungsparagrafen gibt. Dazu haben Sie bisher nicht allzu viel ausgeführt.

Grundsätzlich würde mich die Antwort auf die Frage der Anlage in Aktien oder anderen Dingen interessieren, ob das aus Ihrer Sicht problematisch ist, ob die verringerte Zuführung eine verfassungsrechtliche Problematik aufweist.

Ich glaube, die Frage der Eingruppierung und des Haushaltsplans 2014/2015 sollten wir dem Verfassungsgerichtshof überlassen und uns hier mit der vorliegenden Gesetzesänderung befassen. Am Ende ist es so, wenn es mehrere Rechtsauffassungen gibt – dafür haben wir einen Rechtsstaat –, sollte man es dort entscheiden, wohin es gehört. Dann muss die Politik die entsprechenden Konsequenzen aus der Entscheidung ziehen. Wir sollten das hier nicht vorwegnehmen.

Herr Vors. Abg. Wansch: Vielen Dank.

Es liegen jetzt keine weiteren Wortmeldungen mehr vor. Nachdem alle drei Anzuhörenden angesprochen wurden, schlage ich vor, dass wir jeden jetzt Gelegenheit zur Antwort geben und dabei in der Reihenfolge vorgehen: Herr Professor Kube, Herr Professor Kaul und Herr Professor Tappe.

Herr Prof. Dr. Kube: Vielen Dank für die Fragen. Ich fasse mich kurz.

Zunächst zu Herrn Schreiner. Sie verwiesen auf die Ausführungen des Landesrechnungshofs und die Frage, wie ich mich dazu aus gutachtlicher Sicht positioniere. Ich finde mich in den Ausführungen des Landesrechnungshofs im Ganzen widerspiegelt.

Der Landesrechnungshof verweist in seinen Bemerkungen zum einen auf die Problematik, die grundsätzliche Problematik und auf die aus meiner Sicht massiv verfassungsrechtliche Problematik. Deswegen können wir das nicht ganz außen vor lassen, denke ich.

Die Kritik der Einordnung der Zuführungen als Darlehen, die die Kreditaufnahmegrenze erhöhen sollen, teile ich. Wenn ich an der Stelle vielleicht mit einem Wort auf den Kollegen Kaul eingehen darf: Saldierungen setzen eine Vergleichbarkeit der Positionen voraus, aber aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt sich zum einen mit Blick auf die Zuführungen und zum anderen mit Blick auf die Kreditaufnahmen die Frage, ob die einen mit den anderen vergleichbar sind oder nicht. Der Artikel 117 der Landesverfassung alter Fassung macht klare Vorgaben dazu, unter welchen Voraussetzungen von einer Investition auszugehen ist. Eine solche Investition sehe ich in diesem Punkt nicht. Das ist die entscheidende verfassungsrechtliche Frage, nicht die Frage, ob im Rahmen einer Konzernbetrachtung Saldierungen vorgenommen werden können oder nicht, weil dieses Junktim sichernde Funktionen haben soll. Dieses Junktim wird umgangen.

Der andere Punkt, den der Landesrechnungshof in den Vordergrund rückt, ist die Transparenz. Da sind wir ganz dicht bei diesem Änderungsgesetz. Da finde ich mich wieder, wenn der Landesrechnungshof rügt, dass die Transparenz aufgegeben wird. Das ist genau das Problem des vorliegenden Gesetzes; denn die formalen Mittelströme, die in Zukunft ermöglicht, flexibilisiert werden, spiegeln eben nicht die eigentlichen Pensionslasten mehr wider. Das ist ein originäres Problem des vorliegenden Gesetzentwurfs.

Dann darf ich kurz zu der Frage von Herrn Dr. Alt kommen, die Frage, die sich darauf bezog, dass ich ausführte, dass die Neuregelung zu mehr Flexibilität für das Land führt. Diese Ausführung habe ich nicht so konkret auf die Regelungen der neuen Schuldenbremse bezogen, sondern darauf, dass man dann, wenn man sich von der Verpflichtung löst, nach versicherungsmathematischen Grundsätzen in einen Fonds einzuzahlen, natürlich mehr Flexibilität erreicht, jetzt Ausgaben zu tätigen, obwohl in Zukunft Pensionsverpflichtungen entstehen. Man verschafft sich schlicht Freiraum unter Außerachtlassung der künftigen Verpflichtung. Das würde ich insofern als Flexibilität bezeichnen, das hat auch – wenn ich das richtig sehe – der Gesetzentwurf selbst so in seinen Formulierungen aufgenommen.

Schließlich kurz zu Herrn Köbler. Ich würde aus verfassungsrechtlicher Sicht sagen, dass die Eröffnung der Möglichkeit, auch in Aktien und Aktienfonds zu investieren, völlig unproblematisch ist. Ich würde nach meinem laienhaften Verständnis auch dem zustimmen, was Herr Kollege Kaul dazu sagt, Diversifizierung ist sicherlich sinnvoll, wenn sie stattfindet. Das ist sicherlich noch eine andere Frage, die aus praktischer Sicht in Zukunft im Raum steht.

Auch die Einbeziehung des Sachverstands von Dritten ist sicherlich wünschenswert. Wenn ich es richtig sehe, ist es beim Fonds des Landes Nordrhein-Westfalen so, dass die Bundesbank einbezogen wird. Das ist sicherlich nicht nur verfassungsrechtlich völlig unproblematisch, sondern ausdrücklich zu begrüßen.

Gleichwohl drängt es mich als Verfassungsrechtler, auch zu diesen grundsätzlichen Fragestellungen und Problemen des Fonds und der Ausgestaltung Stellung zu nehmen. Der § 3c des Gesetzes, in dem die entsprechende Einordnung vorgenommen wird als Darlehen, ist geändert worden. Es ist nicht so, dass wir es mit ganz getrennten Materien zu tun haben. Diese Problemlage wird widerspiegelt, wenn im Gesetzentwurf selbst die Beurteilung durch den Landesrechnungshof aufgenommen und berücksichtigt wird, obwohl sich diese Beurteilung ihrerseits auf das Gesetz grundsätzlich bezieht und nicht nur auf die Änderungen im Detail.

Vielen Dank.

Herr Vors. Abg. Wansch: Vielen Dank. – Herr Professor Kaul, bitte.

Herr Prof. Dr. Kaul: Ich möchte mich zu zwei Punkten äußern. Der erste bezieht sich auf die Frage von Herrn Alt zur Flexibilität. Aus volkswirtschaftlicher Sicht und für jeden Ökonomen ist Flexibilität erst einmal etwas sehr gutes, grundsätzlich und fast immer. Die Ausnahme ist dort gegeben, wo die Flexibilität missbraucht werden kann, und eine Verhinderung des Missbrauchs der Flexibilität ist durch das Investitionsverschuldungsjunktum in der Vorzeit der Schuldenbremse sichergestellt worden. Man hat immer ein Interesse daran, Flexibilität zu gewährleisten, aber man muss gleichzeitig den Missbrauch verhindern.

Dieses Junktum hat in der Vergangenheit den Missbrauch verhindert, heute verhindert die Schuldenbremse den Missbrauch. Das heißt, das Junktum brauchen wir nicht mehr.

Das heißt, um auf die Frage von Herrn Alt zu sprechen zu kommen, die Flexibilität in der Neuregelung ist begrüßenswert, weil sie nicht missbraucht werden kann; denn wir haben eine Schuldenbremse.

Der zweite Punkt betrifft die Transparenz. Aus meiner Sicht ist es ein Fehler, aus formalen Transparenzerwägungen heraus die Ausgestaltung des Pensionsfonds zu beeinflussen. Noch einmal: Materiell passiert mir der Neuregelung nichts, das heißt, wir reden über formale Transparenzerwägungen.

Wenn man Transparenz möchte – als Ökonom würde man sagen, wenn man mehr Informationen möchte und diese möglichst einfach gestaltet sein sollen –, dann kann man ohne Probleme eine rollierende langfristige Projektion über die voraussichtlichen jährlichen Versorgungslasten erstellen, im Internet posten, und dann hat man Transparenz.

Dazu muss man weder die Ausgestaltung des Fonds noch seine Anlagepolitik gebrauchen, um Transparenz herzustellen. Vermögensmanagement ist eine komplexe Sache, da sind in der Transpa-

64. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 25.06.2015
– Öffentliche Sitzung –
– Teil 1 –

renz gewisse Grenzen gesetzt. Die Transparenz, die wir haben wollen, besteht aus Informationen über Lasten und über Anlagenpolitik. Dafür braucht der Fonds selber nicht verändert zu werden. Das kann ich getrennt über Informationspflichten sicherstellen. Meiner Wahrnehmung nach ist das auch sichergestellt in der Neuregelung.

Herr Vors. Abg. Wansch: Vielen Dank, Herr Professor Kaul. – Herr Professor Tappe, bitte.

Herr Prof. Dr. Tappe: Vielen Dank.

Die erste Frage zu den Einwendungen des Rechnungshofs kann ich ganz kurz beantworten. Das sehe ich genauso. Ich würde es ein bisschen anders entwickeln. Hier heißt es, die grundsätzliche Problematik bleibt unberührt. Ich habe versucht, deutlich zu machen, dass es vielleicht nicht ganz unberührt bleibt, sondern sogar noch schlimmer wird. Damit bin ich bei der Frage, völlig richtig, ich sehe es auch so, dass wir in erster Linie den neuen, den jetzt vorliegenden Entwurf besprechen sollten. Ich habe versucht, deutlich zu machen, dass gerade diese Änderung dazu führen kann, dass, selbst wenn man gutmütig an den ursprünglichen Pensionsfonds herangeht, nämlich mit der Überlegung, dass diese reine Transparenz oder dieses reine buchungsmäßige Vorgehen jedenfalls nicht unwirtschaftlich ist, nichts dabei passiert.

Wenn man die Ausgaben vorzieht und das deutlich macht, kann man sich durchaus auf den Standpunkt stellen, dass das geht, wenn man das – das ist die Voraussetzung – parallel setzt, gleichstellt zu der Variante, man würde den Beamten direkt mehr Gehalt zahlen, direkt Arbeitgeberbeiträge an die gesetzliche Rentenversicherung zahlen. Dadurch entstehen Ausgaben, diese Ausgaben sind weg, dann darf ich sie finanzieren. Das kann man zumindest vertreten.

Wenn man das aber abbaut, wenn man sozusagen diese Verpflichtung, den inneren Zusammenhang mit Pensionslasten dadurch abschwächt, dass man letztlich – das ist mit der Flexibilität sehr positiv beschrieben – eine gewisse Beliebigkeit bei den Entnahmen und Zuführungen herstellt, dann wird dieser Pensionsfonds im Ergebnis tatsächlich zu einer Rücklage, zu einer bloßen Rücklage. Wenn es eine bloße Rücklage ist, dann greifen all die verfassungsrechtlichen Beschreibungen, über die wir nicht mehr sprechen dürfen, die aber trotzdem richtig sind.

(Heiterkeit der Abg. Frau Klöckner)

Ich glaube schon, dass, wenn Sie Juristen einladen, man sich verfassungsrechtliche Themen anhören muss und das nicht nur auf das Gericht schieben kann. Wie gesagt, ich habe versucht, deutlich zu machen, dass es jedenfalls auch an der Änderung hängt. Ich bin nicht böswillig, ich will ja helfen im Gesetzgebungsverfahren.

Jetzt kommen wir noch zu dem letzten Punkt, der Problematik der Anlagefonds. Auch das ist ein Punkt, bei dem sich durchaus eine Änderung ergibt; denn wenn wir es bisher so haben, dass die Verschuldung des Fonds die Anlagestrategie des Fonds im Wesentlichen im Kernhaushalt des Landes liegt, also direkte Schuldverschreibungen, Anleihen des Landes oder in irgendwelchen anderen Nebenhaushalten – es sind ja diverse landesnahe Anlageformen darin enthalten –, dann ist zu sagen, solange ich im Land investiere – ich verkürze einmal –, ist es so, dass diese Unwirtschaftlichkeit aus meiner Sicht nicht vorliegt; denn dann hat man diese Saldierung über alles, dann zahlt man sich von der linken in die rechte Tasche. Dann ist es auf jeden Fall nicht unwirtschaftlich, vielleicht auch nicht unbedingt wirtschaftlich, aber auf jeden Fall nicht unwirtschaftlich.

Wenn jetzt aber andere Anlageformen mit hinein kommen, bei denen ich tatsächlich Geld zahlen muss, dann fällt auch dieses Argument hinten runter. Wir haben gerade die ganze Zeit gehört, dass es gerade der Trick ist, dass keine echten Zahlungen geleistet werden, weil man sich dadurch dem Vorwurf der Unwirtschaftlichkeit entzieht. Wenn man jetzt tatsächlich echte Anlagen hat, dann ändert sich dieses Argument natürlich auch. Insofern ist diese Änderung bei der Anlagestrategie auch ein Punkt, über den man noch einmal nachdenken kann und bei dem sich aus meiner Sicht die verfassungsrechtlichen Fragen noch einmal neu stellen, weil dann die Unwirtschaftlichkeit ins Spiel kommen kann.

Herr Vors. Abg. Wansch: Vielen Dank.

Ich habe jetzt noch Wortmeldungen von Herrn Dr. Alt, Herrn Dr. Weiland und Frau Meurer.

Herr Dr. Alt, bitte.

Herr Abg. Dr. Alt: Vielen Dank, Herr Vorsitzender.

Ich wollte meine Frage von vorhin bezüglich der Flexibilität noch einmal kurz präzisieren, Herr Kube. Sie hatten im Hinblick auf die Flexibilität geantwortet. Meine Frage bezog sich auf das Junktim zur Einhaltung der neuen Schuldenbremse.

Ich bin etwas gestolpert über eine Aussage in Ihrer Stellungnahme auf Seite 2: „Im Ergebnis erhöht das Land mit dem Änderungsgesetz seine Flexibilität, vielleicht auch in Vorausschau auf die ab 2020 einzuhaltende Schuldenbremse (...).“ Ich wollte nachfragen, welchen Mechanismus Sie sich vorstellen. Ich kann mir nicht vorstellen, wie sich das auf die Einhaltung der neuen Schuldenbremse auswirken würde, beispielsweise die Frage, was und welchen Betrag man im Jahr 2020 entnimmt; denn aus meiner Sicht wird das durch die bestehenden Regelungen neutralisiert. Das war sozusagen die präzise Frage. Auf Seite 6 greifen Sie das Argument noch einmal auf.

Dann habe ich noch eine vielleicht sehr generelle Frage. Es ist zumindest in Teilen der Stellungnahmen angeklungen, Kapitaldeckung ist etwas Begrüßenswertes, am besten auf versicherungsmathematischer Ebene, korrekt ausgerechnet. Das lag dem bisherigen Fonds zugrunde. Meine ernst gemeinte Frage ist vielleicht politökonomischer Art: Wie erklären wir es uns dann gemeinsam, dass kein einziges Bundesland einen Fonds derart konstruiert hat, dass eine vollständige Kapitaldeckung auf versicherungsmathematischer Ebene möglich ist?

Abschließend die dritte Frage zum Thema künftige Anlage in Aktien. Hier wird, wenn dieser Gesetzentwurf zum Gesetz wird, das Recht dieses Parlaments gestärkt, über den Haushaltsausschuss die Anlagerichtlinien selbst zu beschließen. Insofern werden wir uns damit im Detail noch zu befassen haben, wie die Anlagenrichtlinien aussehen sollten.

Haben Sie einen Hinweis, welchen Aktienanteil Sie sich in etwa vorstellen könnten? Reden wir über 10 %, 90 % oder 5 %? Das kann sicher nur andeutungsweise beantwortet werden, aber ich wäre für einen Hinweis dankbar. Wenn Sie das in Ihrer Stellungnahme so positiv sehen, welchen Anteil haben Sie dabei im Hinterkopf?

Vielen Dank.

Herr Vors. Abg. Wansch: Danke schön. – Herr Dr. Weiland.

Herr Abg. Dr. Weiland: Ich habe eine Frage an Herrn Professor Kaul. Herr Kaul, Flexibilität ist wichtig und schön, vor allem volkswirtschaftlich wichtig. Ich muss Ihnen nur aus der Sicht des Haushaltsgesetzgebers sagen, der die Aufgabe hat, die Landesregierung zu kontrollieren und den Haushalt zu beschließen, dass Flexibilität aus der Natur der Sache heraus, aufgrund der unterschiedlichen Aufgaben, sehr schnell an ihre Grenzen stößt; denn Haushaltskontrolle und Haushaltsgesetzgebung verlangen klare Regeln. Diese Regeln werden entweder eingehalten oder sie werden nicht eingehalten. Deshalb ist das Kriterium der Flexibilität auf staatliches Haushaltsrecht und die Aufgaben des Haushaltsgesetzgebers nur in überschaubarem, in begrenztem Maße anwendbar. Vielleicht können wir uns darauf sehr schnell einigen, wenn wir die unterschiedlichen Perspektiven der Volkswirtschaftslehre und der Haushaltsgesetzgebung des Parlamentarismus deutlich voneinander trennen, weil das im Kernbereich nicht identisch ist. Das ist das eine.

Das andere ist, Sie haben, wenn ich Sie richtig verstanden habe, in Ihrem Eingangsstatement formuliert, dass es beim Pensionsfonds auf die Vorsorge nicht ankomme, weil Vorsorge durch den staatlichen Haushalt sichergestellt werde bzw. durch den verfassungsrechtlichen Anspruch, den jeder Beamte, jede Beamtin gegenüber dem Staat auf Alimentation und auf eine entsprechende Versorgung nach dem aktiven Dienst hat. Wenn das so ist, bestätigen Sie damit unsere Auffassung zum bisher-

gen Pensionsfonds, dass dessen praktische Ausgestaltung mit Vorsorge nichts oder nur ganz wenig zu tun hat. Das ist der erste Punkt. Deshalb bedanke ich mich ausdrücklich für diese klare Aussage von Ihnen, der Pensionsfonds habe mit Vorsorge nichts zu tun.

Wenn das so ist – wir vermuten seit langem, dass das so ist –, stellt sich natürlich die Frage, warum man den Pensionsfonds überhaupt noch hat. Warum braucht man dann dieses Gesetz zur Änderung des Pensionsfonds? Warum kommt dann der Begriff Pensionsfonds überhaupt noch im rheinland-pfälzischen Haushaltsrecht bzw. in der Diskussion über die Versorgungslasten der Zukunft vor? Wenn der Pensionsfonds mit Vorsorge nichts zu tun hat, brauche ich ihn nicht. Deshalb die schlichte Frage: Warum glauben Sie, hält die Landesregierung zumindest am Begriff des Pensionsfonds überhaupt noch fest?

Herr Vors. Abg. Wansch: Frau Meurer, bitte.

Frau Abg. Meurer: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Es ist im Gesetz festgeschrieben, dass ab dem Jahr 2020 Mittel aus dem Pensionsfonds entnommen werden können. Die 70 Millionen Euro sollen ab dem nächsten Haushaltsjahr gelten. Meine Frage lautet: Warum ist das Jahr 2020 festgesetzt worden? Hat das Ihrer Meinung nach auch etwas mit der neuen Schuldenbremse zu tun, die 2020 greift, oder halten Sie es für ausgeschlossen, oder ist das ein frei gegriffener Zeitraum?

Es stellt sich mir noch eine zweite Frage. Wir haben jetzt schon viel dazu gehört, dass es eigentlich materiell nichts verändert, aber die 70 Millionen Euro sind – genauso wie das Jahr 2020 – eine gegriffene Zahl. Warum sind es keine 30 Millionen Euro? Warum sind es keine 100 Millionen Euro? Warum erfolgt nicht eine prozentuale Festlegung? Es wäre auch eine Möglichkeit zu sagen, wenn wir einen Pensionsfonds bilden, sollte die Rücklage mindestens 10 oder 20 % der anfallenden Pensionskosten decken, damit wenigstens ein Teil gesichert wäre, aber eine frei gegriffene Zahl erschließt sich mir überhaupt nicht. Haben Sie eine Erklärung dafür? Diese Frage richtet sich an alle.

Herr Vors. Abg. Wansch: Dann habe ich noch Herrn Schreiner auf der Rednerliste. Danach schließen wir diese Fragerunde ab und treten in die Beantwortung der Fragen ein.

Herr Abg. Schreiner: Ich habe noch eine Frage zu der Qualifikation als Darlehen, weil Ihr Kollege Wieland in seiner Stellungnahme darauf eingeht und es ausdrücklich für richtig hält – das hat Herr Kollege Alt bereits zitiert –, dass die Zuführungen an den Pensionsfonds als Darlehen qualifiziert werden. Sie haben den Ländervergleich schon angesprochen, Herr Professor Kube. Nachdem das ausdrücklich im Gesetzentwurf betont wird, frage ich: Wo sind denn die Bundesländer, die außer Rheinland-Pfalz ihre Zuführungen an die Pensionsfonds, die es da und dort gibt, an die Versorgungsrücklage für Beamte, als Investition und als Darlehen qualifizieren? Welche Bundesländer sind das außer Rheinland-Pfalz?

Herr Vors. Abg. Wansch: Diesen Teil der Fragerunde haben wir damit abgeschlossen. Ich schlage vor, dass in der Reihenfolge Herr Kube, Herr Kaul und Herr Tappe die Antworten gegeben werden. – Herr Professor Kube, bitte.

Herr Prof. Dr. Kube: Herr Dr. Alt, Sie fragen erneut nach dem Begriff der Flexibilität. Wie ich schon ausgeführt habe, geht es mir sozusagen in der Aufnahme der Gesetzesbegründung, wenn ich das richtig verstanden habe, um den Punkt, dass offenbar eine allgemein größere Haushaltsflexibilität erreicht werden soll.

Da schließe ich an das an, was Frau Abgeordnete Meurer zum Jahr 2020 gesagt hat. Wenn man 2020 Entnahmen in beliebiger Höhe aus dem Fonds sozusagen tätigen kann, hat das als solches schon haushaltspolitische Bedeutung mit Blick auf die gleichzeitig greifende Schuldenbremse, zumal man auch Zuführungen an den Fonds in beliebiger Höhe tätigen kann. Das sehe ich also zunächst einmal ganz generell was die Liquidität angeht als bedeutsam an. Wenn Sie noch konkreter fragen mit Blick auf den Art. 117 LV neuer Fassung und die Auswirkungen dieser Kapitalverschiebungen auf den strukturellen Saldo nach Maßgabe der neuen Haushaltsbremse, sind wir da in einem sehr komplexen rechtlichen Zusammenhang. Dann darf ich aber vielleicht an der Stelle auf die Ausführungen von Herrn Kollegen Gröpl im Zusammenhang mit dem laufenden Gerichtsverfahren vor dem Verfassungs-

gerichtshof verweisen, der seinerseits sehr deutlich macht, dass er Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der diesbezüglichen Bestimmungen im Ausführungsgesetz zu Art. 117 LV hat. Dies mit Blick auf die Einordnung der Kapitalverschiebungen zwischen Fonds und Haushalt in Art. 117 LV. Generell würde ich aber an Frau Abgeordnete Meurer anschließen und sagen: Vielleicht hat es doch generell und ganz allgemein Bedeutung, dass ab dem Jahr 2020 diese haushaltspolitische Flexibilität hergestellt wird.

Dann noch kurz zur Tatsache, dass auch in anderen Bundesländern offenbar keine versicherungsmathematischen Grundlagen angewandt werden, also Stichwort Kapitaldeckung. Natürlich, alle Bundesländer haben Grenzen der Finanzierbarkeit und haben auch jetzt Verschuldungsgrenzen einzuhalten, aber wenn ich mir erneut etwa die Ausgestaltung des Pensionsfonds in Nordrhein-Westfalen anschau, ist es dort nach meinen Kenntnissen so – das ist zugleich eine Antwort auf die Frage von Herrn Schreiner –, dass die Zuführungen an den Fonds eben nicht als Darlehen, nicht als Investitionen, sondern als Zuführungen aus Hauptgruppe 9 gebucht werden, was aus meiner Sicht eine andere Form von Seriosität ist. Es ist ebenfalls so, dass in Nordrhein-Westfalen, in dem dieser Fonds gegenwärtig ein Volumen von über 2,7 Milliarden Euro hat, der Fonds selbst überwiegend in gedeckte Schuldverschreibungen, in börsengehandelte Indexfonds und eben nicht in Staatsanleihen des Landes investiert. Insofern sehe ich hier schon sehr deutliche Unterschiede in der Ausgestaltung unabhängig davon, dass auch in Nordrhein-Westfalen die Zuführungen wohl nicht versicherungsmathematisch fundiert berechnet werden.

Danke schön.

Herr Vors. Abg. Wansch: Vielen Dank. – Herr Professor Kaul, bitte.

Herr Prof. Dr. Kaul: Zunächst zur Frage von Herrn Alt zur Höhe des Aktienanteils. Ein wichtiger Punkt bei der Diversifikation ist, dass wir hier keine Renditegesichtspunkte im Vordergrund haben sollten. Wenn man Aktien hört, denkt man immer an Renditesteigerungen. Dann denkt man an das, was Lebensversicherungen tun. Das soll hier nicht passieren. Es geht um Risikominimierung. Deshalb würde ich – aus der Hüfte geschossen – sagen, höchstens 10 % Aktien und nicht mit dem Ziel, die Rendite zu erhöhen.

Zweiter Punkt: Herr Abgeordneter Weiland, Sie haben mir einige Dinge in den Mund gelegt. Dies ohne Wertung. Ich stelle eine Frage voran. Die Frage, über die wir hier diskutieren, ist die Frage, sind die Pensionen in Rheinland-Pfalz sicher.

(Herr Abg. Dr. Weiland: Nein, das ist nicht die Frage!)

Die Art und Weise, wie Sie diese Frage beantworten – Ihr Eingangsstatement ging doch sehr weit in diese Richtung –, ist – – –

(Herr Abg. Dr. Weiland: Nein, wenn Sie die falsche Frage stellen, können Sie keine richtige Antwort geben!)

Herr Vors. Abg. Wansch: Herr Kollege Weiland, wenn Sie eine Frage haben, können Sie sich gerne zu Wort melden. Dann werden wir die Wortmeldungen in ihrer Reihenfolge abarbeiten. Jetzt hat der Anzuhörende, Herr Professor Kaul, das Wort.

Herr Prof. Dr. Kaul: Die Antwort, die Sie gegeben haben – auf welche Frage auch immer –, war, ich habe gesagt, auf Vorsorge kommt es nicht an. Das Problem bei Ihrer Antwort ist, dass Sie einen sehr eigenen Vorsorgebegriff haben. Für Sie ist Vorsorge nur dann vorhanden, wenn Vorsorge kapitalgedeckt ist. Meine Ausführungen haben aber doch deutlich gemacht, dass die Sicherung der Pensionen in Rheinland-Pfalz nicht mehr, wie früher, primär mit dem Pensionsfonds zusammenhängt, sondern mit einem solide ausfinanzierten Haushalt. Das heißt also mit anderen Worten, wenn es das Land Rheinland-Pfalz schafft, die Schuldenbremse einzuhalten, seinen Haushalt nachhaltig durchzukonsolidieren, sind die Pensionen sicher. Dann spielt die Ausgestaltung des Pensionsfonds nicht mehr die zentrale Rolle, die sie 1996 gespielt haben mag.

Nun zu Ihrem zweiten Punkt, der Flexibilität. Sicher ist für einen Volkswirt Flexibilität ganz wichtig, allerdings kommt ein deutscher Volkswirt zumindest auch aus der Tradition der Kameralistik, die doch sehr viel mit deutschem Haushaltsrecht zu tun hat. Ich hatte in meinen Ausführungen deutlich gemacht, dass wir als Volkswirte sowohl auf Flexibilität als auch auf die Grenzen der Flexibilität im Hinblick auf Missbrauch schauen. Die Missbrauchsvorschriften waren jahrzehntelang aus volkswirtschaftlichen Überlegungen heraus das Junktim zwischen Neuverschuldung und Investitionen. Das tritt angesichts der Schuldenbremse zurück. Das heißt, wir haben Grenzen der Flexibilität durch die Schuldenbremse. Das scheint mir ausreichend zu sein. Dort, wo durch die neue Regelung Flexibilität geschaffen wird, sind das Anlageformen – ich hatte ausgeführt, das ist sehr sinnvoll – und die neuen Steuerungsinstrumente. Das ist auch eine Form der Flexibilität dort, wo sie sinnvoll ist. Insofern verstehe ich durchaus ihre haushaltsrechtlichen Bedenken, aber diesen Bedenken ist Rechnung getragen worden.

Frau Abgeordnete Meurer, Sie haben gefragt, wieso 70 Millionen Euro. Ich weiß es auch nicht, aber es gibt eine Begründung zum Gesetz. Dort ist nachzulesen, dass man sich an den anderen Ländern orientiert hat, ohne dass das ganz genau bewiesen wird. Ich habe das nicht überprüft, aber ich habe mir ein bisschen angeschaut, was andere Länder machen. Das scheint sich in einer vernünftigen Größenordnung zu bewegen. Es könnte um 20 % anders sein, aber ist es nicht um den Faktor fünf oder so etwas anders.

Der letzte Punkt sind die Entnahmen ab 2020. Das ist ein wichtiger Punkt, den eben auch Herr Kube aufgegriffen hat. Was heißt denn Entnahmen ab 2020? Man könnte den Eindruck gewinnen, dass Sie niemals entnehmen wollen. Sie wissen nicht, wann der Landesgesetzgeber in 2020 entnimmt und ob er entnimmt. Die Frage, die sich stellt, ist die, wann brauchen wir das Geld als Land. Das könnte in 2020 sein, aber das könnte auch erst zehn Jahre später sein. Man hat sich die Möglichkeit geschaffen, dann zu entnehmen, wenn Pensionszahlungen zu leisten sind. Wann das genau sein wird, kann man nicht wissen. Aller Voraussicht nach wird es nicht vor 2020 sein. Das ist alles, was wir an Flexibilität brauchen. Den Rest entscheidet der Gesetzgeber ab 2020. Das ist ökonomisch nicht zu beanstanden.

Zu einem allerletzten Punkt möchte ich noch etwas sagen. Wir haben jetzt ein bisschen eine Trennung zwischen verfassungsrechtlicher und ökonomischer Diskussion. Das finde ich nicht gut. Warum finde ich das nicht gut? Weil die verfassungsrechtlichen Normen, insbesondere die Schuldenbremse, natürlich einen Schutzzweck verfolgt haben. Der Schutzzweck ist ein ökonomischer. Man möchte verhindern, dass der Landesgesetzgeber seine Flexibilität missbraucht. Dieser Missbrauch hat etwas damit zu tun, dass man verhindern möchte, dass sich der Landesgesetzgeber sozusagen überschuldet und sozusagen Generationen der Zukunft in die Verschuldung treibt. Diese Art zu denken ist eine rein ökonomische. Wenn ich sage, ökonomisch passiert da aus rein buchhalterischen Gesichtspunkten nichts, halte ich es für problematisch, wenn von rechtswissenschaftlicher Seite – wie gesagt, ich kann es letztendlich nicht beurteilen – aus gesagt wird, es ist egal, ob da etwas passiert oder nicht, weil wir haben verfassungsrechtliche Normen, nach denen wir das Darlehen herausprüfen. Politisch ist die wichtigste Erkenntnis, dass hier ökonomisch auf der Aktivseite Fremdkapital steht. Auf der anderen Seite steht ein Darlehen, das sich herauskürzt. Die Nettosition des Landeshaushalts ist unberührt. Das scheint mir politisch der wichtigste Punkt zu sein.

Herr Vors. Abg. Wansch: Danke. – Herr Professor Tappe, bitte.

Herr Prof. Dr. Tappe: Damit wir nicht alle aneinander vorbeireden, will direkt den letzten Punkt aufgreifen. Einerseits haben Sie insoweit recht, wenn tatsächlich nichts passiert, wenn keine Zahlungen stattfinden, komme ich Ihnen da entgegen. Genau das wollen Sie aber ändern. Wenn Sie andere Anlagen zulassen, gibt es tatsächlich Zahlungen. Andererseits habe ich auch versucht, den Gedanken deutlich zu machen, dass wirtschaftlich nichts passiert und es reine Buchungsgrößen sind. Man muss das weiterdenken. Dann sind wir auch beim Jahr 2020. Es ist nicht zufällig das Jahr 2020. Man hätte es geschickter machen und das Jahr 2021 hineinschreiben können. Dann wäre man nicht sofort darauf gekommen. 2020 ist aber nun einmal ein Signalwort sowohl für den Ökonomen als auch für den Juristen für das Eintreten der vollen Geltung der Schuldenbremse. Der Verdacht liegt nahe.

Wenn man versucht, dem nachzugehen – insofern versuche ich jetzt ein bisschen, das Ökonomische und Juristische miteinander zu verbinden –, stellt man Folgendes fest: Wir haben im Moment die Möglichkeit – Investitionsgrenze –, uns noch in Höhe der Nettoinvestitionen zu verschulden. Das kann man unterschiedlich sehen, aber auf jeden Fall haben wir jetzt noch die Möglichkeit, uns als Land zu verschulden. Diese Möglichkeit haben wir ab 2020 nicht mehr. Wir haben aber ab 2020 immer noch die Möglichkeit, weil die Schuldenbremse nach alter und nach neuer Struktur jeweils die Altschuldentilgung, also das Umschulden, nicht erfasst, alte Schulden durch neue Schulden zu ersetzen. So wird ein Schuh daraus; denn jetzt nehmen wir buchungsmäßig Kredite auf, die dann buchungsmäßig schon einmal als Kredite dastehen, also zu Altschulden geworden sind. Diese zu Altschulden gewordenen Schulden benötigen wir für eine tatsächliche Kreditaufnahme in der Tat erst dann, wenn tatsächlich Zahlungen fließen. Es müssen also noch nicht unbedingt Entnahmen aus dem Fonds stattfinden – das ist gar nicht der Punkt, weil das sind wieder nur Buchungsgrößen –, sondern das ist dann der Fall, wenn mit den Entnahmen aus dem Fonds tatsächlich beliebige Ausgaben aus dem Haushalt bezahlt werden sollen. Das ist genau der Punkt. Dann hat man genau das, was ich versucht habe deutlich zu machen, nämlich dass man Kredite aufnimmt oder Krediteinnahmen zu einem Zeitpunkt verwendet, zu dem man diese Krediteinnahmen nicht mehr verwendet.

Das ist auch das Argument der Neutralisierung. Sie haben mit der Neutralisierung insofern recht, dass die neue Schuldenbremse tatsächlich diese finanziellen Transaktionen herausrechnet. Anders herum gesprochen, das braucht man aber noch nicht einmal; denn die neue Schuldenbremse erfasst Altschulden nicht. Hier macht man jetzt Schulden zu Altschulden. Insofern braucht man diese Transaktionsvereinbarungen nicht. Man braucht gar nicht die Lücke, dass man als selbstständiges Sondervermögen selbst weiterhin Kredite aufnehmen kann. Das folgt schlicht daraus, dass man Kredite vorzieht, ob gebucht oder tatsächlich, ist dafür völlig irrelevant. Es ist die rechtliche Position, dass man jetzt sozusagen unter Ausnutzung der gegebenen rechtlichen Möglichkeiten etwas tut, wozu man später nicht mehr die Gelegenheit hätte. So landen wir dann vermutlich bei der Zahl 2020.

Ich möchte noch einen letzten Punkt ansprechen. Wir wollen nicht immer über die Darlehen und Zuführungen sprechen. Ich glaube, darauf kann man ganz simpel antworten. Ich sage es einmal allgemein, wenn Geld an eine Rücklage gezahlt wird, ist es zwangsläufig so, dass diese Rücklage irgendwann wieder aufgelöst wird. Das heißt, Geld, das in die Rücklage fließt, fließt immer auch aus der Rücklage wieder heraus. Das heißt, jede Zuführung an eine Rücklage müsste demgemäß ein Darlehen sein. Das ist es aber nicht. Warum nicht? Weil es die Zuführung an die Rücklage noch einmal als spezielleren Begriff gibt. Man verschuldet sich eben nicht bei sich selbst – das ist nicht der Gedanke –, sondern man führt zu und entnimmt wieder. Das ist eben neutral. Das ist genau der Punkt. Weil es neutral ist, darf es auch kein Darlehen sein.

Herr Vors. Abg. Wansch: Vielen Dank, Herr Tappe. – Mir liegt noch eine weitere Wortmeldung von Herrn Schreiner vor.

Herr Abg. Schreiner: Vielen Dank. – Herr Professor Kaul, ich habe zunächst einmal die Bitte an Sie, dass Sie deutlich machen, ob es aus Ihrer Sicht außer Rheinland-Pfalz ein Bundesland gibt, das solche Pensionsrückstellungen als Investition wertet. Nennen Sie uns einfach die Bundesländer, in denen solche Pensionsrückstellungen wie in Rheinland-Pfalz als Investition gewertet werden.

Ich möchte aber auch noch versuchen, mit einer Frage, zu der ich gleich hinleiten möchte, den Blick auf die Zukunft zu lenken. Ich habe das jetzt verstanden. Liebe Kollegen, Ende des Jahres haben wir 5,3 Milliarden Euro im Pensionsfonds. Die Tendenz ist bis 2020 steigend. Die Zahlen stehen irgendwo, aber die habe ich jetzt nicht im Kopf. Wir haben jetzt eine Verschuldungsmöglichkeit – Herr Professor Tappe hat das eben sehr gut dargestellt –, die wir ab 2020 nicht mehr haben. Dann haben wir deutlich mehr als 5 Milliarden Euro. In der Vergangenheit haben wir über ein langjähriges Mittel jedes Jahr 1 Milliarde Euro an neuen Schulden gemacht. Dann können wir mit dem Geld, das wir im Pensionsfonds haben, durch Umschuldungen, durch Entnahmen fröhlich weiter 1 Milliarde Euro neue Schulden Jahr für Jahr machen. Das reicht dann wieder für mehrere Legislaturperioden. Uns treibt die Sorge um, ob das nicht eine verfassungswidrige und faktische Umgehung der uns gemeinsam doch so wichtigen und gemeinsam in die Verfassung geschriebenen Verschuldungsgrenze ist.

Herr Professor Kaul, Sie haben das sehr deutlich formuliert. Wir nehmen das Geld dann, wenn wir es brauchen. Aus ökonomischer Sicht sei das nicht zu beanstanden. Aus rechtlicher, verfassungsrechtlicher Sicht vor dem Hintergrund der Schuldenbremse könnte es zu beanstanden sein, Geld einfach zu nehmen, weil man es gerade braucht, sondern es könnte sein, dass wir uns das anders vorgestellt haben, als wir den Art. 117 in die Landesverfassung geschrieben haben.

Ich möchte aber gerne eine in die Zukunft gerichtete Frage stellen. Wir wollen versuchen, ein Gesetz zu machen, das möglichst gut ist. Welche Maßstäbe müssten denn erfüllt sein, um einen Pensionsfonds zu einer gesicherten, zweckgebundenen Finanzierung oder Mitfinanzierung von Versorgungskosten von einer Rücklage zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung abzugrenzen? Welche Maßstäbe müssten wir ins Gesetz schreiben, damit das in Zukunft gesichert ist und es nicht so ist, dass wir einfach nach Belieben, so wie es gerade die Kassenlage erfordert, ab 2020 zuführen – 70 Millionen Euro oder vielleicht weniger, weil das nur eine Soll-Vorschrift ist, oder vielleicht mehr – oder so viel entnehmen, wie wir gerade zur Mitfinanzierung der allgemeinen Haushaltsansätze für erforderlich halten.

Herr Vors. Abg. Wansch: Mir liegt noch eine weitere Wortmeldung von Herrn Dr. Alt vor.

Herr Abg. Dr. Alt: Vielen Dank. – Ich habe mich eben kurz in eine gewisse Parallelwelt versetzt gefühlt, weil Herr Schreiner vielleicht entgangen ist, welche Lösung damals beim Ausführungsgesetz zur neuen Schuldenregel tatsächlich beschlossen wurde. Da gab es einen CDU-Antrag und einen Regierungsentwurf. Sie haben eben dargestellt, wenn man nach 2020 etwas entnimmt, würde das einem helfen, weil man damit den Haushalt finanzieren könnte. Das ist aber gerade nach der geltenden Rechtslage ausgeschlossen. Das wäre nur dann so, wenn man damals den Vorstellungen der CDU gefolgt wäre. Das ist glücklicherweise so nicht passiert.

(Herr Abg. Schreiner: Das ist falsch!)

Vor dem Hintergrund möchte ich noch eine Frage an Herrn Tappe richten. Sie sprachen eben davon, dass unter Geltung der alten Schuldenbremse die Zuführungen bei Buchungen als Darlehen eine neue Verschuldung ermöglichen. Dann müssten Sie allerdings jetzt doch davon ausgehen, dass die erhebliche Reduzierung dieser Zuführungen den Verschuldungsspielraum drastisch reduziert. Kann man das so sehen?

Herr Vors. Abg. Wansch: Die Fragen richten sich an Herrn Professor Kaul und an Herrn Professor Tappe. Ich schlage vor, dass Herr Professor Kaul beginnt.

Herr Prof. Dr. Kaul: Vielen Dank für Ihre Fragen, Herr Abgeordneter Schreiner. Die erste Frage, ob es andere Bundesländer gibt, die das als Darlehen machen, ist irrelevant. Das haben meine Ausführungen deutlich gemacht.

(Herr Abg. Schreiner: Gibt es die denn?)

– Das weiß ich nicht. Das ist für die Neuregelung auch aus buchungstechnischen Gründen irrelevant. Sie nehmen Fremdkapital hinein, Sie geben Fremdkapital heraus, das ist ein Darlehen. Sie können das auch als Eigenkapital herausnehmen. Bei Unternehmen nennt man das Leveraged Buyout. Das ist bilanziell irrelevant. Sie erhöhen dadurch nicht die Nettoverschuldungsposition Ihres Landes. Sie ruinieren nicht das Vermögen Ihres Landes. Das ist das, worauf es ankommt.

Die zweite Frage, um die es eigentlich geht, ist, Sie möchten gerne – das war Ihre Frage bezüglich der Zukunft – die Pensionen in Zukunft sicherstellen und wollen das unbedingt über zweckgebundene Rücklagen im Pensionsfonds tun. Primär stellen Sie die Pensionslasten, die Versorgungslasten durch einen strukturell defizitfreien Haushalt sicher. Das schreibt Ihnen die Schuldenbremse vor. Das ist die Frage, auf die es ankommt. Können wir die Pensionslasten stemmen, ja oder nein? Wenn Sie einen vernünftig durchfinanzierten Haushalt haben, können Sie das, egal wie Ihr Pensionsfonds aussieht.

Dann kommt die Anschlussfrage: Warum haben wir denn überhaupt einen Pensionsfonds? Es ist eine Vermögensverwaltung. Erstens können Sie damit und wollen Sie auch gar nicht machen was Sie wollen, weil die Pensionslasten auf Sie zurollen. Ich denke, der erste Höhepunkt bei den Pensionslasten

wird schon vor 2020 liegen. Dann werden Sie das noch aus dem allgemeinen Haushalt nehmen können. Dann irgendwann zwischen 2020 und 2035 kommen die großen Pensionslasten auf Sie zu. Dafür haben Sie den Pensionsfonds. Der ist hinreichend zweckgebunden genug. Egal ob das aus ökonomischer Sicht superflexibel ist oder nicht, aber Sie haben den Pensionsfonds dafür und können dort auf die hoffentlich sehr gut verwalteten Vermögen zurückgreifen. Das scheint mir ausreichend zu sein.

Ich glaube, das waren die Antworten auf Ihre Fragen.

Herr Vors. Abg. Wansch: Dann bitte ich noch Herrn Professor Tappe um seine Antworten.

Herr Prof. Dr. Tappe: Vielen Dank. – Ich versuche nichts zu wiederholen. Der Punkt, auf den Sie zu Recht hinweisen, ist, wenn ich die Zuführung an die Rücklage absenke, reduziere ich das Problem dieser kreditfinanzierten Rücklage. Das ist völlig richtig.

Man kann das unter zwei Gesichtspunkten sehen. Ich habe versucht, das deutlich zu machen. Man kann diesen Pensionsfonds als Rücklage betrachten. Dann haben wir je nach Anlageform das Problem mit der Wirtschaftlichkeit. Auf jeden Fall haben wir das Problem mit der Umgehung, das ich versucht habe zu skizzieren. Wir ziehen Kredite jetzt, wo wir es dürfen, vor und nutzen sie später, wenn wir es nicht mehr dürfen. Die Konstruktion bleibt so, und zwar – wie gesagt – völlig unabhängig davon, ob ich das als Darlehen oder als normale Zuführung mache. Im Fall des Darlehens erhöhe ich noch zusätzlich, aber das braucht man gar nicht. Kurz gesagt, wenn Sie die Zuführungen absenken, reduzieren Sie die Rücklage. Wenn Sie die Rücklage reduzieren, können Sie zugleich die Nettoneuverschuldung reduzieren. Das ist erst einmal prima.

Der zweite Punkt ist – das geht jetzt in eine ganz andere Richtung –, dass ich versucht habe deutlich zu machen, dass man diesen Pensionsfonds nicht so sehr als Rücklage, als Finanzierungsmittel, als Haushaltsinstrument, sondern dass man ihn tatsächlich als Versorgungsinstrument sehen kann, als etwas, das benutzt werden kann, um entweder – je nach Struktur – tatsächlich Geld zu sparen oder um jedenfalls Geld sichtbar zu machen, also entsprechende Anreize zu schaffen, dass bei den Ausgaben schon jetzt Pensionslasten berücksichtigt werden. Wenn man diesen Zweck zugrundelegt, müsste es genau in die andere Richtung gehen.

Dann wäre nämlich das Beste, was man machen könnte, dass man exakt die Pensionslasten ermittelt, die man braucht, und dann exakt die Lasten, die in dieser Periode anfallen, dem Pensionsfonds zuführt. Ob tatsächlich oder rechnerisch ist egal, aber dass man jedenfalls das tut, was man mit Versicherungsmathematik ausdrückt. Das habe ich versucht, an einem Beispiel deutlich zu machen. Man behandelt die Beamten, die man nicht so behandeln darf wie Angestellte im öffentlichen Dienst, aber wirtschaftlich oder zumindest aus der Sicht des Haushalts wie Angestellte des öffentlichen Dienstes, indem man das Geld, was man eigentlich an die Rentenversicherung zahlen müsste, für später beiseitelegt. Ob das buchungsmäßig oder tatsächlich geschieht, ist dabei völlig egal.

Wenn man das so sieht, müssten Sie die Zuführung deutlich erhöhen. Eben ist schon einmal gefragt worden: Warum machen die Länder das nicht? – Ja, weil das Geld dafür nicht vorhanden ist. Das ist völlig klar. Wenn man das aber komplett so umstellen würde und der Versorgungsaspekt im Vordergrund stünde, müsste man das so machen. Ich würde sagen, dann haben wir auch nicht mehr das Problem mit der verfassungswidrigen Rücklage; denn dann ist das dem gleichzustellen, dass man tatsächlich Ausgaben hat vergleichbar mit dem Zuschuss an die Rentenversicherung und vergleichbar mit dem direkten Auszahlen an den Gehaltsempfänger, dem Beamten, und dem direkten Anlegen als Altersvorsorge. Das wäre dann genau derselbe Fall wie beim öffentlichen Dienst. Das dürfen wir aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht. Wenn man versucht, das durch den Fonds nachzubilden, ist das aus meiner Sicht kein Haushaltsinstrument mehr, das rücklageähnlich ist, sondern ein ganz normales Instrument. Das dürfte man so machen.

Wenn man sich aber in dem Bereich bewegt, dass es weder das eine noch das andere ist, also weder null – das wäre keine verdeckte Kreditaufnahme – noch 100 % – wenn man sich in einem Zwischenraum bewegt –, befindet man sich eben in diesem Graubereich. Dann muss man schauen, was überwiegt. Überwiegt der Versorgungsgedanke, dann kann – wie gesagt – das möglicherweise sogar hal-

64. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 25.06.2015
– Öffentliche Sitzung –
– Teil 1 –

ten. Überwiegt aber der Flexibilitätsgedanke, der Rücklagengedanke, dann sieht es genau anders aus.

Insofern wieder eine doppelzüngige Antwort: Einerseits wenn Sie die Zuführung geringer machen, wird es besser, weil Sie das Problem verringern. Andererseits nähern Sie sich immer weiter dem Haushaltsinstrument an. Insofern ist das zweischneidig.

Herr Vors. Abg. Wansch: Vielen Dank. – Mir liegen keine weiteren Wortmeldungen vor. Ich komme dann auf das weitere Verfahren zu sprechen. Ich hatte angeregt, den Gesetzentwurf zu vertagen und die Auswertung in der nächsten Sitzung vorzunehmen. Wenn es keine Einwände gegen dieses Verfahren gibt, stelle ich fest, dass wir so vorgehen.

Wie schon ausgeführt, haben wir neben den Ausführungen der Anzuhörenden noch eine weitere schriftliche Stellungnahme von Herrn Professor Dr. Wieland vorliegen.

Ich bedanke mich ausdrücklich bei allen drei Anzuhörenden, dass Sie sich die Zeit genommen haben, uns Ihre Meinung zu vermitteln.

Der Gesetzentwurf – Drucksache 16/4896 – wird zur weiteren Beratung auf die Sitzung am 16. Juli 2015 vertagt.

gez. Berkhan
Protokollführerin