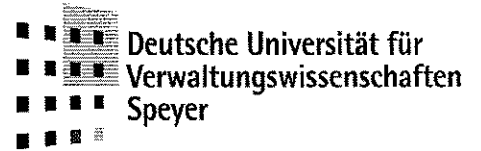


E: 24.06.2015 UQ



Landtag Rheinland-Pfalz
Haushalts- und Finanzausschuss
Herrn Dr. Martin Hummrich

Per Mail:
martin.hummrich@landtag.rlp.de

Der Rektor

Universitätsprofessor
Dr. Joachim Wieland

Öffentliches Recht,
Finanz- und Steuer-
recht

23. Juni 2015



Schriftliche Stellungnahme

im Anhörungsverfahren zum

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

Gesetzentwurf der Landesregierung

- Drucksache 16/4896 -

I. Ziel des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf zielt auf eine Modifizierung des Pensionsfonds, den das Land Rheinland-Pfalz bereits 1996 eingerichtet hat. Da die Versorgungsausgaben der vom Pensionsfonds erfassten Bediensteten vollständig nach versicherungsmathematischen Gutachten über den Fonds finanziert werden, liegen die Zuführungen an den Pensionsfonds in Rheinland-Pfalz weit über dem Durchschnitt westdeutscher Flächenländer.

Postfach 14 09 · 67324 Speyer
Freiherr-vom-Stein-Str. 2 ·
67346 Speyer
Telefon: ++49 (0) 6232-
654-212
Sekretariat: ++49 (0) 6232-
654-213
Telefax: ++49 (0) 6232-
654-446
E-Mail: rektor@uni-
speyer.de
Internet: www.uni-
speyer.de

Durch die Gesetzesänderung soll die Vollfinanzierung auf eine Teilfinanzierung umgestellt werden. Die Zuführungen sollen zukünftig nicht mehr nach versicherungsmathematischen Berechnungen, sondern nach Maßgabe des Haushaltsplans erfolgen. Die Auszahlungen des Pensionsfonds werden nach der Gesetzesänderung als globale Entnahmen vorgenommen, die unabhängig von einzelnen Versorgungsausgaben sein werden. Zugleich wird die Übertragung der Vermögensanlage auf Dritte zugelassen. In der Zukunft werden auch Anlagen in Aktien und Aktienfonds möglich sein. Anlagerichtlinien bedürfen zukünftig der Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags.

II. Gegenwärtige Ausgestaltung des Pensionsfonds

Mit der Einrichtung des Pensionsfonds hat das Land Rheinland-Pfalz drei Ziele verfolgt: Neben der Vorsorge für die künftigen Versorgungsausgaben sollten die vollständigen Personalkosten transparent ausgewiesen werden und sollte eine Vergleichbarkeit der Ausgaben bei Beamtinnen und Beamten einerseits sowie bei sonstigen Beschäftigten andererseits zur rationalen Steuerung der Personalwirtschaft erreicht werden. Angesichts der Verschuldung des Landes stand von Anfang an außer Frage, dass der Pensionsfonds nur durch Kredite finanziert werden könnte. Solange der Landeshaushalt eine strukturelle Verschuldung aufweist, wäre es unwirtschaftlich, wenn das Land für seine eigene Kreditaufnahme die typischerweise höheren Schuldzinsen am Kapitalmarkt zahlen würde, um damit ein Guthaben des Pensionsfonds aufzubauen, der mit seinen Anlagen nur die regelmäßig niedrigeren Guthabenzinsen erzielen würde. Erst wenn das Land Haushaltsüberschüsse erzielt, wird es wirtschaftlich sinnvoll, diese Überschüsse zur Auffüllung des Pensionsfonds zu nutzen, um auf diese Weise Zukunftsvorsorge zu betreiben.

Unter den gegenwärtigen Umständen kann das Land Zukunftsvorsorge nur in dem Sinne betreiben, dass die impliziten Schulden

aus den Pensionsverpflichtungen des Landes sichtbar gemacht werden und so bei ausgabenwirksamen Entscheidungen berücksichtigt werden können. Ohne den Pensionsfonds wäre die implizite Verschuldung des Landes durch die Pensionszusagen unsichtbar und geriete in Gefahr, bei den Entscheidungen über die Ausgaben des Landes nicht angemessen berücksichtigt zu werden. In diesem Sinne ist der Pensionsfonds vor allem ein Instrument zur Herstellung von Transparenz in Bezug auf die Kosten, die dem Land aus der Beschäftigung von Beamtinnen und Beamten erwachsen. Diese Transparenz verhindert eine Fehlsteuerung, die sich ergeben würde, wenn die zukünftigen Pensionslasten bei der Entscheidung über die Einstellung und Beschäftigung von Beamtinnen und Beamten außer Betracht blieben.

§ 3c LFinFG behandelt die Zuführungen an den Pensionsfonds zutreffend als Darlehen, denen die vom Pensionsfonds später zu leistenden Erstattungen als Darlehensrückzahlung gegenüberstehen. Der Pensionsfonds erhält als Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit vom Land als Darlehensgeber einen gesetzlich bestimmten Geldbetrag zur Verfügung gestellt, den er als Darlehensnehmer entsprechend § 488 Abs. 1 BGB verzinsen und bei Fälligkeit zurückzahlen muss. Als Darlehen bilden die Zuführungen des Landes an den Pensionsfonds Investitionen im Sinne von § 10 Abs. 3 Nummer 2 Buchstabe e Haushaltsgrundsätzegesetz und § 13 Abs. 3 Nummer 2 Buchstabe e Landeshaushaltsordnung. Der Pensionsfonds hat mit dem ihm darlehensweise zur Verfügung gestellten Geld sichere Anleihen vor allem des Landes Rheinland-Pfalz, aber auch anderer Emittenten erworben. Die Darlehen des Landes erhöhen als Investitionen im Sinne des gegenwärtig bei Abweichungen von Art. 117 Abs. 1 Satz 1 LV gemäß Art. 2 des Siebenunddreißigsten Landesgesetzes zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 547) als Kreditobergrenze anzuwendenden Art. 117 Satz 2 LV a. F. den Verschuldensspielraum des Landes. Die Kreditaufnahme des Landes, deren Ertrag als Darlehen an den Pensionsfonds ausgegeben wird, erhöht also auf der

einen Seite die Verschuldung; da die Darlehensvergabe aber eine Investition im Sinne des Staatsschuldenrechts darstellt, erhöht sich der Betrag der zulässigen Kreditaufnahme auf der anderen Seite um die gleiche Summe. In Bezug auf die Kreditobergrenze ist die Unterhaltung des Pensionsfonds also neutral.

III. Teilfinanzierung künftiger Versorgungsausgaben

Der Gesetzentwurf zur Umstellung des Pensionsfonds von der Vollfinanzierung auf die Teilfinanzierung ist sachgerecht. Da das Land seine strukturelle Verschuldung gemäß Art. 117 LV in den nächsten Jahren auf Null zurückführen muss, wird die Vorsorge für die künftigen Pensionslasten auf der Ebene des Landeshaushalts getroffen werden. Die Teilfinanzierung wird aber weiterhin dazu beitragen, die mit der Beschäftigung von Beamtinnen und Beamten verbundene Pensionsbelastung für die öffentliche Hand sichtbar zu machen. Für die mikroökonomische Steuerung der Anstellungspolitik etwa der Hochschulen ist es irrelevant, ob der Pensionsfonds nach versicherungsmathematischen Grundsätzen für jede einzelne Beamtin und für jeden einzelnen Beamten aufgefüllt wird. Entscheidend ist, dass die Abführung an den Pensionsfonds nach Maßgabe des Haushaltsplans dem Parlament bei jeder Haushaltsaufstellung die zukünftige Verpflichtung des Landes aus den Pensionslasten vor Augen führt. Die Verantwortung des Parlaments wird weiter dadurch gestärkt, dass die Höhe und der Zeitpunkt der Entnahmen aus dem Pensionsfonds nach der Gesetzesänderung ebenfalls durch Gesetz geregelt werden muss. Schließlich werden die Einflussmöglichkeiten des Landtags auch dadurch verbessert, dass die Anlagerichtlinien künftig mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags erlassen werden. Dem Landtag wird damit sachgerecht die umfassende Verantwortung für die Sicherstellung der Fähigkeit des Landes zugeordnet, die Pensionslasten vom Jahr 2020 an zu bedienen. Die nach der Gesetzesänderung erforderliche Teilfinanzierung macht dem Gesetzgeber

die Pensionsbelastung ebenso deutlich wie die Vollfinanzierung. Sie trägt damit wesentlich zur Vorsorge für den in einigen Jahren erforderlichen Ausgleich der Pensionsverpflichtungen des Landes bei. In dieser Warn- und Gewährleistungsfunktion liegt die eigentliche Aufgabe des Pensionsfonds, solange die strukturelle Verschuldung des Landes noch nicht beseitigt ist und der Pensionsfonds deshalb nur durch die Aufnahme von Krediten bedient werden kann.

Wieland

Univ.-Prof. Dr. Joachim Wieland