

E: 24.6.2015 La



Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Institut für Finanz- und Steuerrecht

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell)

LANDTAG
Rheinland-Pfalz
16 / 5463
VORLAGE

Schriftliche Stellungnahme

zum Entwurf des Landesgesetzes zur Änderung des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und des Universitätsmedizingesetzes – Drucksache 16/4896 –

I. Vollständige Aufgabe des Vorsorgegedankens, nunmehr auch in formaler Hinsicht

Das in der Entwurfsfassung vorliegende Landesgesetz zur Änderung des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und des Universitätsmedizingesetzes – Drucksache 16/4896 – bewirkt eine grundsätzliche Neuausrichtung der Zielsetzung des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung (Pensionsfonds). Bislang war der Fonds in seiner Struktur darauf angelegt, die Versorgung der konkret erfassten Beamten materiell zu 100 Prozent sicherzustellen. Gewährleistet wurde dies durch eine versicherungsmathematisch unterlegte Berechnung der erforderlichen Einzahlungen und durch entsprechende Verausgabungsregeln. In der Konsequenz bedeutete dies – realitätsgerecht – mit wachsender Zahl erfasster Beamter steigende Einzahlungspflichten zur Vorsorge für die künftigen Leistungsverpflichtungen. Dies entsprach, jedenfalls insoweit, dem Gedanken der Haushaltsklarheit und wirkte der impliziten Verschuldung des Landes entgegen.

Das neue Recht gibt die versicherungsmathematische Fundierung der Fondsfinanzierung vollständig 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 Entschei-

dung des Haushaltsgesetzgebers über den jährlichen Bedarf in den Landeshaushalt ab 2020 eingestellt.

Der Pensionsfonds wird dadurch zu einer ganz gewöhnlichen Rücklage, deren ursprüngliche Zwecksetzung mit dem neuen Gesetz vollständig preisgegeben wird. Materiell wurde der eigentliche Rücklage- und damit Vorsorgegedanke 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 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 künftig 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 Pensionsverpflichtungen losgelöst wird, so dass 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 hat, ob die Beamtenversorgung in der Sache gesichert ist oder nicht. Und zweitens wird Vorsorge für einen künftig ausgeglichenen Haushalt trotz der Pensionsverpflichtungen doch gerade dadurch getroffen, dass heute eine entsprechende materielle Rücklage gebildet wird, und nicht dadurch, dass die künftig erforderlichen Mittel heute zur Disposition des Haushaltsgesetzgebers gestellt werden.

Im Ergebnis erhöht das Land mit dem Änderungsgesetz seine Flexibilität, vielleicht auch in Vorausschau auf die ab 2020 einzuhaltende Schuldenbremse, gibt damit aber zugleich die mit dem Fonds erreichte Vorsorge für die ganz sicher auf das Land zukommenden Pensionsverpflichtungen auf; dies nun auch in formaler Hinsicht. Mit anderen Worten geht die zahlenmäßige Transparenz über die künftige Lastenhöhe, die bislang noch gewährleistet war, verloren. Anstelle der zumindest formalen Veranschlagung von Zahlungen an den Fonds bei den Haushaltskapiteln, die Personalstellen enthalten, tritt nunmehr die Pauschalabführung an den Fonds in Höhe von 70 Mio. Euro plus X, die vermutlich an einer einzigen Stelle, etwa im Einzelplan 20 als Investition, aufgeführt werden wird. Die Pensionsverpflichtungen werden damit auch in diesem formalen

Sinne wieder zu einem Element der impliziten, an keiner Stelle des Haushalts in voller Höhe formal ausgewiesenen Staatsverschuldung. Die Belastungsprognose seitens des Ministeriums der Finanzen und ihre Veröffentlichung erscheinen insoweit nicht gleichwertig.

Mit einigen wenigen Neuerungen reagiert die Landesregierung offenbar auf die Kritik des Landesrechnungshofs an der Ausgestaltung des Pensionsfonds. Dies gilt namentlich für die Eröffnung der Option, die Vermögensanlage durch den Fonds in die Hände sachkundiger Dritter legen zu können, und für die künftige Möglichkeit, in Aktien und Aktienfonds zu investieren. Doch ändern diese, im Vergleich eher geringfügigen Anpassungen nichts an der grundsätzlichen Einschätzung der Neuausrichtung; zumal offen bleibt, ob und inwieweit in der künftigen Praxis tatsächlich Dritte einbezogen und auf dem privaten Kapitalmarkt investiert wird.

II. Unveränderte verfassungsrechtliche Problematik der Ausgestaltung des Pensionsfonds

Unabhängig von dieser rechtspolitischen Kritik stellt sich verfassungsrechtlich die Frage, ob und inwieweit sich das Änderungsgesetz auf die Gesichtspunkte auswirkt, die im Rahmen des laufenden Verfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in Streit stehen. Nach meiner Prüfung ändert sich durch das Änderungsgesetz an der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Problematik des Pensionsfonds nichts.

1. Keine die Kreditaufnahmegrenze nach Art. 117 Satz 2 LV a. F. erhöhenden Darlehen an den Fonds

Dies 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 Selbständigkeit 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.

Dies erscheint, nach Maßgabe einer Auslegung von Art. 117 Satz 2 HS 1 LV a.F., äußerst fragwürdig. Wenn nach § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 lit. e HGrG, § 13 Abs. 3 Nr. 2 HS 2 lit. e LHO Darlehen zu den Ausgaben für Investitionen gezählt werden, die es verfassungsrechtlich rechtfertigen sollen, in entsprechender Höhe Kredit aufzunehmen, dann ist damit die Situation gemeint, in der durch die Darlehensvergabe künftige Einnahmen – nämlich Zinseinnahmen – generiert werden, die die Zinsaufwendungen infolge der Kreditaufnahme zumindest aufwiegen. Wenngleich die Staatspraxis in ganz Deutschland und auch darüber hinaus gezeigt hat, dass das Kredit-Investitions-Junktum auf eine Hoffnung baut, die sich in den meisten Fällen nicht verwirklicht, ist im vorliegenden Zusammenhang schon aus formalen Gründen klar, dass die Zuführungen an den Pensionsfonds nicht als Darlehen in diesem Sinne eingeordnet werden können. Denn Zinszahlungen an den Staatshaushalt werden hier gerade nicht vereinbart. Stattdessen kommt es im Ergebnis zu Zinszahlungen des Landes an den Fonds, dies infolge des zugrunde liegenden Karussellgeschäfts. Dementsprechend unterscheiden § 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 1 HGrG und § 13 Abs. 3 Nr. 2 HS 1 LHO die „Ausgaben für Investitionen“ auch ausdrücklich von den „Zuführungen an Rücklagen“.

Soweit das Landeshaushaltsgesetz 2014/2015 von einer entsprechend erhöhten Kreditaufnahmegrenze ausgeht und korrespondierende Kreditermächtigungen in § 2 Abs. 1 vorsieht, ist es daher verfassungswidrig.

Wie sich aus einer Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage des Landtags in Nordrhein-Westfalen vom 2. Juni 2015 ergibt, werden in Nordrhein-Westfalen die Zuführungen des Landes an den dortigen Versorgungsfonds, der gegenwärtig ein Volumen von rund 2,7 Mrd. Euro hat, in einem Titel der Hauptgruppe 9 (Besondere Finanzierungsausgaben) erfasst.

2. Hilfsweise: Eingreifen von Art. 117 Abs. 3 LV n.F.

Zu einer Verfassungswidrigkeit des Landeshaushaltsgesetzes 2014/2015 käme man im Übrigen aber auch dann, wenn man die Zuführungen an den Pensionsfonds als Darlehensvergabe einordnen würde. Denn unter dieser Voraussetzung würde die Bestimmung des Art. 117 Abs. 3 LV n.F. (bereits zum jetzigen Zeitpunkt) 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 aus dem Landeshaushalt zu erbringen

sind. Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Danach läge das Gesamtkreditaufnahmevermögen des Landes ebenfalls oberhalb der Kreditaufnahmegrenze nach Art. 117 Satz 2 LV a.F.

3. Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot

Die Rücklagenbildung ist unter den Voraussetzungen einer laufenden Kreditfinanzierung des Landeshaushalts nur unter ganz bestimmten, engen Voraussetzungen mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot vereinbar, das in Art. 120 Abs. 2 Satz 1 LV, § 6 Abs. 1 HGrG und § 7 Abs. 1 LHO 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 derartigen, hinreichend klar vorauszusehenden Lage ist vorliegend nicht auszugehen. Die langfristig anfallenden Pensionsverpflichtungen sollten im Angesicht der Situation der Kreditmitfinanzierung 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, 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 zu anderen, laufenden Zwecken verwendet werden.

4. Verstoß gegen die Verfassungsgrundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit

Schließlich verstößt die Ausgestaltung des Pensionsfonds auch unter Berücksichtigung des Änderungsgesetzes gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit, die verlangen, dass das Finanzgebahren des Staates transparent wird und dass die eingesetzten Begrifflichkeiten 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. Anders als es § 3 Abs. 3 LFinFG a.F. (Abs. 4 n.F.) vorsieht, legt das

Land – anders als etwa Nordrhein-Westfalen – die Fondsmittel nicht „zu marktüblichen Konditionen an in Anleihen, Obligationen, Schatzanweisungen oder Schuldscheinen des Landes oder anderer öffentlich-rechtlicher Emittenten oder in Forderungen an rheinland-pfälzische Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände oder in Forderungen an Dritte, die vom Land verbürgt sind, oder in Emissionen anderer Emittenten an den Teilnehmerländern der Europäischen Währungsunion, wenn sie vergleichbar besichert sind“, sondern – anders als es dieses Spektrum nahelegt – allein in Anleihen des Landes. Sollte der Fonds in Zukunft auch nicht in Aktien und Aktienfonds investieren, wie es § 3 Abs. 4 LFinFG n.F. vorsieht, würde sich der Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit weiter verschärfen.

III. Zusammenfassung

Mit dem hier vorliegenden Änderungsgesetzentwurf verabschiedet sich die Landesregierung vollständig, nunmehr auch in formaler Hinsicht, vom Rücklage- und damit Vorsorgegedanken bezüglich der künftig anfallenden Pensionsverpflichtungen. Zuführungen an den Fonds und Abführungen des Fonds an den Landeshaushalt werden in das Ermessen des Haushaltsgesetzgebers gestellt. Dies bewirkt, auch mit Blick auf das Jahr 2020, eine Flexibilisierung, dies jedoch um den Preis der Absicherung und der Sichtbarkeit der Pensionsverpflichtungen. Die zumindest formale Transparenz hinsichtlich der Lastenhöhe, die bislang noch bestanden hatte, geht weitgehend verloren. Die Pensionsverpflichtungen werden auch in diesem Sinne wieder ein Element der impliziten Staatsverschuldung. Der Pensionsfonds wird zu einer gewöhnlichen, nach Kassenslage einzusetzenden Rücklage.

An der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Problematik der Ausgestaltung des Pensionsfonds ändert sich durch das Änderungsgesetz nichts. Weiterhin werden die Zuführungen an den Fonds unzutreffend als Darlehen eingeordnet, die die Kreditaufnahmegrenze nach noch geltendem Verfassungsrecht erhöhen. Diese unzutreffende Einordnung hat Konsequenzen für die verfassungsrechtliche Beurteilung des Landeshaushaltsgesetzes 2014/15, in dem von einer entsprechend erhöhten Kreditaufnahmegrenze ausgegangen wird.

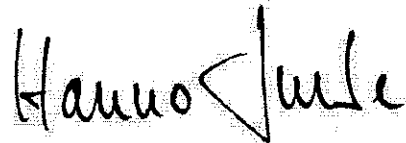
Hilfsweise kommt man aber auch dann zum Ergebnis der Verfassungswidrigkeit des Landeshaushaltsgesetzes 2014/2015, wenn man die Zuführungen an den Pensionsfonds als Darlehen einordnet. Denn in diesem Fall greift schon zum gegenwärtigen Zeitpunkt Art. 117 Abs. 3 LV

n.F., wonach die Kreditaufnahme durch den Fonds dem Land zuzurechnen und damit von einer entsprechend erhöhten Kreditaufnahme des Landes auszugehen ist.

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

Schließlich wird mit der konkreten Ausgestaltung der rechtlichen Grundlagen des Pensionsfonds in mehrfacher Weise gegen die Verfassungsgrundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit verstoßen.

Heidelberg, den 24. Juni 2015

A handwritten signature in black ink that reads "Hanno Kube". The signature is written in a cursive style with a large, stylized 'K'.

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell)