

UNIVERSITÄT DES SAARLANDES

Fakultät für Rechts- und Wirtschaftswissenschaft

Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik

Univ.-Professor Dr. Ashok Kaul



Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörverfahrens des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags von Rheinland-Pfalz am 25. Juni 2015 in Mainz zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und des Universitätsmedizingesetzes (Drucksache 16/4896)

Zusammenfassung

1. Der Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz („Pensionsfonds“) und des Universitätsmedizingesetzes enthält aus ökonomischer Sicht drei wesentliche Elemente:

- I. Die jährliche Höhe der Zuführungen zum Pensionsfonds wird deutlich abgesenkt.
- II. Die Übertragung der Vermögensanlage an Dritte wird zugelassen und das Spektrum der Anlageformen wird auf Aktien und Aktienfonds ausgedehnt.
- III. Es sind Versorgungszuschläge in betriebswirtschaftlich gesteuerten Bereichen fällig (z.B. Universitätsmedizin). Diese orientieren sich an den zu erwartenden Versorgungslasten.

Keines dieser Elemente ist aus volkswirtschaftlicher Sicht zu beanstanden. Die Regelung der Versorgungszuschläge ist geradezu vorbildlich.

2. Die Absenkung der Zuführungen zum Pensionsfonds führt nicht zu einer geringeren Vorsorge des Landes für Versorgungslasten als dies bisher der Fall war.

3. Die Zuführungen zum Pensionsfonds als Darlehen stehen in keinem Zusammenhang zur *Nettoneuverschuldung* des Landes. Es besteht damit auch kein Zusammenhang zur Erreichung eines strukturell ausgeglichenen Haushalts.

4. Eine Diversifikation der Anlageformen des Pensionsfonds über risikolose Anlagen hinaus erscheint aus Portfoliooptimierungsgesichtspunkten sinnvoll. Die Möglichkeit der Übertragung der Vermögensanlage an kompetente Dritte ist dann nur folgerichtig.

5. Versorgungszuschläge in betriebswirtschaftlich gesteuerten Bereichen führen dazu, dass Pensionslasten mit ihren wahren (intertemporalen) Kosten schon in der Gegenwart korrekt berücksichtigt werden.

Wesentliche Elemente des Gesetzentwurfs der Landesregierung

- (1) Der Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz („Pensionsfonds“) und des Universitätsmedizingesetzes enthält aus ökonomischer Sicht drei wesentliche Elemente:
- I. Die jährliche Höhe der Zuführungen zum Pensionsfonds wird deutlich abgesenkt.
 - II. Die Übertragung der Vermögensanlage an Dritte wird zugelassen und das Spektrum der Anlageformen wird auf Aktien und Aktienfonds ausgedehnt.
 - III. Es sind Versorgungszuschläge in betriebswirtschaftlich gesteuerten Bereichen fällig (z.B. Universitätsmedizin). Diese orientieren sich an den zu erwartenden Versorgungslasten.

I. Absenkung der Zuführungen zum Pensionsfonds

- (2) Die Absenkung der jährlichen Zuführungen zum Pensionsfonds nähert die Regelung in Rheinland-Pfalz den Regelungen und Grundsätzen der meisten anderen Bundesländer an. Die Frage, ob die Beamtenversorgung in Rheinland-Pfalz in Zukunft gesichert ist, wird von dieser Neuregelung nicht berührt. Die Neuregelung ist daher aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht zu beanstanden.
- (3) Die Versorgungslasten in Rheinland-Pfalz werden nach aktuellem Recht nicht nach dem Prinzip der Kapitaldeckung getragen – auch wenn dieser Eindruck über die Parteigrenzen hinweg weit verbreitet zu sein scheint. Daher führt die geplante Absenkung der Zuführungen zum Pensionsfonds nicht zu einer geringeren Vorsorge des Landes als dies bisher der Fall war. Die Neuregelung ist daher aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht zu beanstanden.
- (4) Zuführungen und Entnahmen aus dem Pensionsfonds sollten sich an den Versorgungslasten und an der Entwicklung der globalen Steuereinnahmen in Rheinland-Pfalz *orientieren*. Eine *enge* Bindung an Besoldungsausgaben und versicherungsmathematische Grundsätze ist aber weder ökonomisch geboten noch allokativ relevant, solange keine wesentliche kapitalgedeckte Komponente in der Beamtenversorgung verankert ist. Die Neuregelung schafft daher im Rahmen des bestehenden Pensionsfonds eine ökonomisch wünschenswerte Flexibilität, ohne das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts ab 2020 zu gefährden.
- (5) Mit Blick auf die zu bewältigenden enormen Sparlasten zur Einhaltung der Schuldenbremse in Rheinland-Pfalz ist es heute nicht (mehr) erstrebenswert, ein kapitalgedecktes System zur Absicherung der Beamtenversorgung einzuführen. Dies würde zu volkswirtschaftlich problematischen Einschnitten in der Versorgung des Landes mit öffentlichen Gütern und Infrastrukturinvestitionen führen. Ein wesentlicher Beitrag des Landes Rheinland-Pfalz zur Sicherung künftiger Versorgungsausgaben wird durch den eingeschlagenen strikten Sparpfad bis 2019 zur Einhaltung der ab 2020 geltenden Schuldenbremse erreicht. Das Instrument des Pensionsfonds zur

Verbesserung der Absicherung der Versorgungslasten ist heute aus finanzwissenschaftlicher Sicht von nachgeordneter Relevanz.

- (6) Ob Zuführungen an den Pensionsfonds in der Vergangenheit aus Einsparungen im Landeshaushalt finanziert wurden, ist heute nicht mehr zu klären. Hierzu wäre es notwendig, den *kontrafaktischen Pfad der Staatsausgaben* (und Staatseinnahmen) zu kennen, der zustande gekommen wäre, wenn kein Pensionsfonds existieren würde. Insofern ist die gelegentlich geäußerte Kritik an der „schrittweisen“ Verabschiedung von den ursprünglichen Grundsätzen des Pensionsfonds schwerlich zu belegen. Die aktuelle Neuregelung ist jedenfalls materiell (allokativ) *kein* (weiterer) Schritt in diese Richtung und dient auch nicht der verdeckten Verschuldung.
- (7) Eine Anmerkung zu den Zuführungen zum Pensionsfonds als Darlehen ist noch angebracht. Erhöht das Land seine Bruttoverschuldung durch die Ausgabe von Staatsanleihen und führt es dem Pensionsfonds ein Darlehen in gleicher Höhe zu, so steigt die Nettoverschuldung des Landes nicht. Es werden auch keine neuen Verschuldungsspielräume geschaffen oder Verschuldungsgrenzen ausgehebelt. Eine einfache Konzernbetrachtung hilft, diesen Zusammenhang zu beleuchten. Die seit 2006 geltende Darlehensregelung des Pensionsfonds hat daher aus volkswirtschaftlicher Sicht keinen Einfluss auf die Einhaltung der Schuldenbremse (noch schafft sie Möglichkeiten zu ihrer Umgehung). Sie hat aus ökonomischer Sicht auch keine Relevanz für das sog. Junktim aus Nettokreditaufnahme und Investitionen.

II. Übertragung der Vermögensanlage an Dritte und Ausdehnung des Spektrums der Anlageformen auf Aktien und Aktienfonds

- (8) Eine Diversifikation der Anlageformen des Pensionsfonds über risikolose (aber gering verzinsliche) Anlagen hinaus erscheint aus Portfoliooptimierungsgesichtspunkten sinnvoll. Primäres Ziel sollte es sein, das Risiko des Gesamtportfolios des Pensionsfonds gering zu halten. Renditegesichtspunkte sollten bei der Risikodiversifikation eine nachgeordnete Rolle spielen.
- (9) Die Anlage in Aktien kann zur Erreichung des Diversifikationsziels ein geeignetes Instrument sein. Sie ist einer Anlage in Schuldverschreibungen des Landes aber nicht per se überlegen. Insbesondere ist es unzutreffend, dass Anlagen des Pensionsfonds in Schuldverschreibungen des Landes nicht werthaltig seien, da sie aus Krediten finanziert werden. Die Werthaltigkeit der Anlageform ist unabhängig von der Art der Finanzierung.
- (10) Eine Übertragung der Vermögensanlage an *kompetente* Dritte kann dazu beitragen, ein professionelles Anlage- und Vermögensmanagement des Pensionsfonds zu implementieren. Eine Übertragung erscheint dann sinnvoll und geboten, wenn in nicht vernachlässigbarem Ausmaß in risikobehaftete Anlageformen investiert werden soll.

III. Versorgungszuschläge in Bereichen, die betriebswirtschaftlich gesteuert werden

- (11) Die ökonomisch bedeutsamste Steuerungswirkung der Regelungen zur Beamtenversorgung in Rheinland-Pfalz entsteht durch die Versorgungszuschläge, die in jenen Bereichen greift, in denen ein betriebswirtschaftliches Kalkül bei der Personal- und Sachmittelplanung zu Grunde liegt (z.B. in der Universitätsmedizin). Die Relativpreise zwischen Personalkosten (inkl. der Pensionskosten) und anderen Kosten, wie z.B. Sach- und Kapitalkosten, werden durch die neue Regelung mikroökonomisch korrekt und transparent ausgestaltet; die Pensionskosten werden also intertemporal richtig „eingepreist“. Diese Regelung ist in Rheinland-Pfalz aus (mikro-) ökonomischer Sicht vorbildlich ausgestaltet.

Empfehlung

Sollte die Notwendigkeit gesehen werden, mehr Informationen über zukünftige Versorgungslasten zu erhalten, so kann eine rollierende langfristige Projektion über die voraussichtlichen jährlichen Versorgungslasten erstellt werden. Die Ausgestaltung des Pensionsfonds bzw. seine Anlagepolitik sollten jedenfalls nicht aus *formalen* Transparenzerwägungen heraus verändert werden, die materiell keine Rolle spielen.

Saarbrücken, 25. Juni 2015



Univ.-Prof. Dr. Ashok Kaul