

Fahlbusch-Volbracht-Pörksen:

Zur Einrichtung eines Versorgungs- oder Pensionsfonds¹

1. Anlass

In unserem Diskussionsbeitrag zur Lösung aktueller Probleme vom Oktober 2016 haben wir uns u.a. mit der Einrichtung von Pensions- oder Versorgungsfonds zur Deckung der zeitversetzt anfallenden Versorgungsansprüche der Beamt*innen befasst. SenFin hat bisher zu der von uns hierzu vertretenen Auffassung nicht Stellung genommen. Im Rahmen der Bearbeitung unserer Petition hat er sich gegenüber dem Petitionsausschuss geäußert:

„Die in der Modellrechnung verwendeten Zahlen sind grundsätzlich plausibel. ... Zwei wesentliche Aspekte werden jedoch nicht einbezogen. Es handelt sich um die Themen Pensionsrückstellungen und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. ... Es ist völlig unstrittig, dass kurzfristig nennenswerte Haushaltsentlastungen entstehen, wenn sämtliche tarifbeschäftigte Lehrkräfte verbeamtet werden und auch künftige Einstellungen ausschließlich im Beamtenverhältnis erfolgen. Allerdings stehen den genannten Minderausgaben die zur Gegenfinanzierung der zukünftigen Versorgungslasten erforderlichen Rückstellungen für einen Pensionsfonds sowie die entstehenden zusätzlichen Beihilfeaufwendungen gegenüber. Im Falle eines Absehens von der gebotenen Rücklagenbildung würden allenfalls kurzfristig Haushaltsentlastungen auftreten, die sich aber durch die entstehenden Versorgungslasten mittel- bis langfristig wieder aufheben würden.“

2. Zur Geschichte der Einrichtung von Pensionsfonds

Mit dem Gesetz zur Umsetzung des Versorgungsberichts (Versorgungsreformgesetz 1998 – VReformG) wurden Bund und Länder verpflichtet, ab 1999 eine Versorgungsrücklage zu bilden, um die Auswirkungen der perspektivisch steigenden Versorgungsausgaben zu **dämpfen**. Die Verpflichtung zur Bildung von Versorgungsrücklagen, finanziert über eine im Jahresdurchschnitt im Vergleich zu den Tarifverbesserungen um 0,2 Prozentpunkte geringere Besoldungsanpassung bzw. teilweise durch die Verringerung des erreichbaren Versorgungsniveaus von 75 % auf 71,75%, war zeitlich befristet. Die Zuführung sollte zunächst bis 2013 andauern, die Mittel der Rücklage sollten dann zur Entlastung der Haushalte in der Phase eingesetzt werden, in der **überproportionale** Versorgungsausgaben anfallen, weil außerordentlich starke Jahrgänge von Pensionär*innen zu erwarten waren. Die Frist ist später dann aufgrund neuerer Erkenntnisse über die Entwicklung der Versorgungsausgaben auf 2017 bzw. 2018 hinausgeschoben worden.

¹ Diese Darstellung entspricht im Wesentlichen den Ausführungen im Diskussionsbeitrag ..., N. 6.3.4. Sie wurde um einige aktuelle Bezüge ergänzt.

Zusätzlich hat eine Reihe von Ländern sog. Versorgungsfonds aufgelegt, aus denen die Versorgungsausgaben auf Dauer teilweise (bspw. BW) oder vollständig (u.a. BB) finanziert werden sollen, eine Finanzierung der Versorgungsausgaben aus den laufenden Haushalten sollte dann künftig nicht mehr erfolgen. Da die Einzahlungen in den Versorgungsfonds die laufenden Versorgungsausgaben nicht entlasten, haben sich die meisten Länder dafür entschieden, Einzahlungen nur für neu eingestellte Beamte zu leisten und erst deren Versorgungsbezüge aus dem Fonds ganz oder teilweise zu finanzieren, da anderenfalls die Belastungen für die Haushalte nicht tragbar gewesen wären.

3. *Zum Für und Wider von Pensionsfonds*

Als Hauptgründe für die Einrichtung von Versorgungsfonds wurden angeführt:

- Über eine Ansparung von Mitteln im Versorgungsfonds würde vermieden, dass künftige Generationen durch Entscheidungen von heute unzumutbar belastet werden. Die sog. implizite Verschuldung wäre geringer.
- Die Transparenz der Haushalte würde erhöht, da bei der Entscheidung über die Personalausstattung die tatsächlich anfallenden Kosten sichtbar gemacht werden. Damit wäre der Zwang erhöht, bei einer Vergrößerung des Personalbestandes an Beamten auch über die später anfallenden Versorgungskosten zu entscheiden.

Gegen die Einrichtung von Versorgungsfonds wurde bzw. wird eingewandt:

- Bei nach wie vor sehr hoher Verschuldung einer Gebietskörperschaft ist es unwirtschaftlich, aus dem Haushalt einen Versorgungsfonds zu finanzieren, statt die entsprechenden Mittel für die Reduzierung der Verschuldung zu nutzen, da die Sollzinsen im Regelfall über den Habenzinsen liegen.
- Eine kapitalgedeckte Finanzierung der Versorgungsausgaben ist in hohem Maße abhängig von der Entwicklung des Kapitalmarkts. Gerade jüngere Entwicklungen zeigen, dass hier erhebliche Risiken die gewünschte Klarheit für den Haushalt gefährden.
- Außerhalb des Haushalts geführte Fonds führen nicht zu einer Erhöhung, sondern zu einer Verminderung der Transparenz. Sie sind gegen gesetzlichen Zugriff für anderweitige Zwecke grundsätzlich nicht zu schützen.

4. *Beratende Äußerung des LRH Baden-Württemberg*

Der LRH BW hält in einer Stellungnahme vom März 2015 die in BW erfolgte Einrichtung des Versorgungsfonds für sinnvoll und wirtschaftlich, weil für den Zeitraum von 2008 bis 2013 der mit diesem Fonds erzielte Zinssatz bei erheblichen Schwankungen von Jahr zu Jahr zwischen 0,22 % und 11,34 % bis auf ein Jahr jeweils deutlich über den im gleichen Zeitraum zwischen 0,88% und 3,88 % schwankenden Zinssätzen für vom Land neu aufgenommene Kredite lag². Er schreibt allerdings weiter, dass die Entscheidung über die Wirtschaftlichkeit und damit die ökonomische Sinnfälligkeit des Fonds neu zu entscheiden wäre, wenn sich diese Entwicklung ändert. Dass die Zinsen für die Pensionsfonds noch in 2015 drastisch eingebrochen sind und sich dieser Einbruch in 2016 fortsetzte, konnte er nicht vorhersehen, eine Antwort auf die Frage, welche Folgen eine neue Entscheidung über einen auf Dauer angelegten Pensionsfonds hätte, bleibt er schuldig. Im Übrigen müsste man sich auch die Frage stellen, aus welchen Gründen der Staat von der Einrichtung von kreditfinanzierten Fonds in nicht viel größerem Umfang Gebrauch macht, wenn sich auf diese Weise dauerhaft Gewinne und damit zusätzliche Spielräume für Ausgaben erschließen ließen. Es wäre auch ein unerklärliches Novum, wenn es auf den Kapitalmärkten dauerhaft möglich wäre, regelmäßig geliehenes Geld zu höheren Zinsen weiter zu verleihen – das perpetuum mobile der Geldvermehrung, wie es auch der Rechnungshof des Saarlandes in einer Stellungnahme formuliert hat.³

5. *Stellungnahme*

Die Einrichtung derartiger Fonds fußt, wie weiter oben dargestellt, auf dem grundsätzlichen Missverständnis, dass die Altersversorgung aus angesparten Mitteln finanziert werden könnte. Die Altersversorgung gleich in welcher Form beruht aber auf dem sog. Generationenvertrag, d.h. die aktive Generation finanziert die nicht (mehr) aktive Generation. Ob dies über den Haushalt (Beamte) oder aus einer Rentenkasse (Arbeitnehmer) erfolgt, ist kein wesentlicher Unterschied. Wir vertreten die Auffassung, dass es nicht nur nicht sinnvoll, sondern haushaltsrechtlich fragwürdig und haushaltswirtschaftlich unsinnig ist, einen Versorgungsfonds zu bilden:

- Überspringt man einmal gedanklich den Zeitraum der Umstellung der Finanzierung aus dem Haushalt auf die Finanzierung aus einem

² Beratende Äußerung - Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds, Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung, Rechnungshof Baden-Württemberg, März 2015

³ Bericht nach § 99 LHO zur Beamtenversorgung, September 2012, Seiten 86 bis 90

Pensionsfonds, dann ist zumindest bei gleichmäßiger Beschäftigung nicht ersichtlich, welcher Vorteil darin bestehen soll, aus dem Haushalt Geld in einen Fonds zu zahlen, aus dem dann die Versorgungsansprüche beglichen werden, statt sie gleich aus dem Haushalt zu begleichen.

- Im Regelfall und auf Dauer ist davon auszugehen, dass die Sollzinsen über den Habenzinsen liegen. Wie Institutionen zur Kreditvermittlung anders auf Dauer finanziert werden sollen, hat bisher niemand erklären können. Damit schließen wir uns der Auffassung an, die u.a. auch von den Rechnungshöfen von Saarland und Rheinland-Pfalz vertreten werden.
- Versorgungsfonds sind erfahrungsgemäß anfällig gegen Zugriffe, wenn für den Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben alle anderen Möglichkeiten erschöpft sind oder die notwendigen Entscheidungen zu Kürzungen bei den Ausgaben bzw. Erhöhung der (Steuer-)Einnahmen sich nicht durchsetzen lassen. Dafür gibt es Beispiele aus jüngster Vergangenheit. Dass eine Regierung oder ein Parlament Entscheidungen im Sinne der Belastung künftiger Generationen trifft, wird mit der Einrichtung von Pensionsfonds nicht ausgeschlossen. Historisch ist in der Rentenversicherung bereits 1957 nichts anderes geschehen: die Abkehr von der kapitalgedeckten Versorgung der Alten zugunsten einer durchschaubaren Abbildung der Transferleistungen der Arbeitenden an die Rentner, auch treffend als Generationenvertrag bezeichnet.
- Nicht zuletzt die Abhängigkeit vom volatilen Kapitalmarkt spricht dagegen, ein auf ein Höchstmaß an Verlässlichkeit angelegtes System in irgendeiner Weise an dessen Entwicklung zu koppeln. Es sei beispielhaft der Hinweis auf die Aktien von Deutscher Bank und VW erlaubt, die vor nicht langer Zeit noch als sichere Anlagen galten. Da die Pensionsansprüche sich nicht gegen den Fond, sondern an das Land richten, müsste das Land im Falle erheblicher Wertverluste oder gar der Zahlungsunfähigkeit des Fonds ohnehin einspringen.
- Darüber hinaus müsste ein staatlicher Fond auch darlegen und rechtfertigen können, in welchen Investments er sein Geld anlegt. Im Jahr 2016 wurde bekannt, dass z.B. die Länder Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg ein Teil ihres Fonds in den multinationalen Bergbauriesen Rio Tinto angelegt hatten. Dieses Unternehmen hat z.B. der norwegische Staatfond von seiner Investitionsliste gestrichen, da die von Rio Tinto betriebenen Minen zu massiven Umweltschäden beitragen. Kürzlich wurde in der Presse berichtet, dass der Bund Mittel aus dem Versorgungsfond in Aktien von Unternehmen angelegt hat und weiter anlegt, die im Ausland Atomkraftwerke betreiben – ein offensichtlicher Widerspruch zur Entscheidung des Bundes, aus der Atomkraft auszusteigen.

Auffällig ist, dass trotz bereits mehr als zehnjähriger Einzahlung in den Versorgungsfonds die Länder bisher noch kein Konzept entwickelt haben, wie die Entnahmen geregelt werden sollen. Es liegt auf der Hand, dass es dabei zu einer Reihe weiterer komplizierter Fragen kommen wird, die insbesondere das Verhältnis von ökonomisch sinnvoller Fondsbewirtschaftung und Entnahmeverpflichtungen betreffen.

6. *Abschließende Bemerkungen*

Für die Senatsverwaltung für Finanzen sind der oben zitierten Stellungnahme an den Petitionsausschuss zufolge Rückstellungen für einen Pensionsfond schlicht „erforderlich“, sie begründet diese Bewertung nicht. Obwohl die vorstehenden Argumente gegen solche Fonds Bestandteil der Petition waren, geht SenFin nicht darauf ein. Der Petitionsausschuss hat dafür offenbar auch keinen Anlass gesehen, sonst hätte er SenFin diese Antwort nicht durchgehen lassen können.

Erhellend kann auch ein Blick über den Tellerrand in Richtung Rentenversicherung sein:

Wenn eine Rücklagenbildung für die künftigen Pensionslasten notwendig sein sollte, dann müsste sie es auch für die Renten sein, denn auch dabei handelt es sich um rechtliche Ansprüche, die zu einem späteren Zeitpunkt eingelöst werden:

Im Jahr 2015 hatte die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) insgesamt Einnahmen in Höhe von 276,2 Mrd. EURO. Davon entfielen 207,3 Mrd. Euro (rd. 75 Prozent) auf Beiträge, 67,7 Mrd. EURO (rd. 25 Prozent) auf Bundeszuschüsse und 1,1 Mrd. Euro (0,4 Prozent) auf sonstige Finanzierungsmittel. Die Gesamtausgaben der GRV im Jahr 2015 lagen bei 278 Mrd. EURO. Sollten die Rentenzahlungen aus einem Fond bezahlt werden, müsste dafür bei angenommenen 20 Jahrgängen von Rentner*innen ein Betrag von über 5 Billionen EURO in einer Rentenkasse (Rentenfond) vorgehalten werden. Tatsächlich aber wird von der Rentenversicherung derzeit ein Vermögen (Rücklage als Schwankungsreserve) in Höhe von 40 Mrd. EURO vorgehalten. Damit wären Rentenzahlungen von nicht einmal 2 Monaten gedeckt.