

Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Schleswig-Holstein

Schriftliche Anhörung des Finanzausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 18/4706)

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Ansprechpartner:

Dr. Tobias Hentze

Köln, den 15. Dezember 2016

Kontakt Daten Ansprechpartner

Dr. Tobias Hentze
Telefon: 0221 4981-748
Fax: 0221 4981-99748
E-Mail: hentze@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

1 Errichtung des Versorgungsfonds

Die Errichtung des „Versorgungsfonds des Landes Schleswig-Holstein“ zum 1. Januar 2018 und die Konzentration auf eine einzige unterstützende Finanzierungsquelle für die Versorgungslasten ist ein sinnvoller Schritt. Gleichzeitig ist eine Stärkung der Vorsorge jedoch auch dringend geboten. Denn aufgrund der demografischen Entwicklung sind Ausgabensteigerungen für die Versorgungsansprüche der Landesbeamten bereits abzusehen. Von 2015 bis 2026 wird die Zahl der Versorgungsempfänger von knapp 33.000 auf gut 41.000 steigen (Schleswig-Holsteinischer Landtag, 2016).

Der Anfangsbestand soll nach dem „Gesetzentwurf über die Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Schleswig-Holstein“ (Versorgungsfondsgesetz – VersFondsG S-H) 630 Millionen Euro betragen. Dies entspricht dem voraussichtlichen Endbestand der bisherigen Versorgungsrücklage. Die vorgesehene Zweckbindung der Finanzmittel für Versorgungsausgaben nimmt dabei eine wichtige Rolle ein, um eine anderweitige Verwendung im Rahmen der Haushaltsplanung auszuschließen (§ 5 VersFondsG S-H). Daher ist der Aufbau eines Versorgungsfonds auch einer alternativen Tilgung von Altschulden vorzuziehen. Aus politökonomischer Sicht wäre es unsicher, ob im Haushalt im Laufe der Jahre tatsächlich der Spielraum geschaffen würde, um die zunehmenden Pensionslasten zu finanzieren. Daher dient angesichts der steigenden Pensionslasten ein Versorgungsfonds eher dem Ziel solider Staatsfinanzen als ein Abbau von Altschulden.

Ebenfalls zu begrüßen ist die Möglichkeit, zu einem bestimmten Anteil in risikobehaftete Wertpapiere zu investieren, um die zu erwartende Rendite zu erhöhen (§ 3 VersFondsG S-H). Insbesondere bei einem anhaltend geringen Zinsniveau kann es sinnvoll sein, aufgrund der Langfristigkeit der Aufgabe die nach dem Gesetzentwurf maximale Aktienquote von 30 Prozent zu nutzen. Auch ein noch höherer Anteil könnte zielführend sein. In Baden-Württemberg beträgt der maximale Aktienanteil zum Vergleich beispielsweise 50 Prozent, wodurch die Renditechancen höher sind (Rechnungshof Baden-Württemberg, 2015).

Ein Anlageausschuss soll die passende Anlagestrategie entwickeln (§ 3 VersFondsG S-H), wodurch die Qualität der Entscheidungen bei fachgerechter Besetzung grundsätzlich sichergestellt ist. Eine Übertragung der Mittelverwaltung an die Deutsche Bundesbank ist als Option im Gesetzentwurf festgehalten. Eine entsprechende Umsetzung ist überlegenswert, um zusätzlich externe Experten mit spezifischem Wissen in versicherungsmathematischen Fragen einzubinden, wodurch Effizienzvorteile realisiert werden können. Vor diesem Hintergrund sollte auch eine Übertragung des Managements an externe Kapitalgesellschaften als eine weitere Option nicht ausgeschlossen werden (Schaefer, 2014).

Ein Substanzerhaltungsgebot setzt fest, dass zum 1. Januar 2028 wenigstens der Anfangsbestand in Höhe von 630 Millionen Euro plus eines Inflationsausgleichs erreicht werden muss (§ 5 Abs. 2 VersFondsG S-H). Dies schließt richtigerweise eine Kreditaufnahme durch den Versorgungsfonds zum Umgehen der Schuldenbremse de facto aus.

Entscheidend für die Wirksamkeit eines Versorgungsfonds sind die Regelungen zu den Zuführungen und Entnahmen, die im Folgenden beleuchtet werden.

2 Zuführungen

Die geplante stetige Auffüllung des Versorgungsfonds ist zwingend erforderlich, damit der Versorgungsfonds in Zukunft wirksam die Pensionslasten senken kann. Allerdings sind die beabsichtigten Zuführungen konzeptionell in zwei Teilbereiche aufzugliedern, die sich auf einen jeweils abweichenden Personenkreis beziehen. Zum einen sollen in den Jahren bis 2027 dem Versorgungsfonds pauschal Mittel in Höhe von 77,5 Millionen Euro pro Jahr zur allgemeinen Finanzierung der steigenden Lasten zugeführt werden, zum anderen sollen ab dem Jahr 2020 ohne zeitliche Begrenzung je neu eingestelltem Beamten pro Monat 100 Euro zur Finanzierung der in der Regel frühestens drei Jahrzehnte später anfallenden Pensionsansprüche dieser Beamten eingezahlt werden.

Die pauschale jährliche Zuführung ist zwar geplant und der Wert des Jahres 2017 als Richtgröße festgehalten (§ 4 Abs. 2 VersFondsG S-H), allerdings ist dies im Gesetzentwurf nicht verbindlich verankert. Dahingegen ist die Einzahlung von monatlich 100 Euro je neu eingestelltem Beamten ab dem Jahr 2020 als Mindestbetrag gesetzlich geboten (§ 4 Abs. 3 VersFondsG S-H). Zwar ist die Möglichkeit flexibler Zuführungen grundsätzlich sinnvoll, da dies in haushaltspolitisch guten Zeiten zu höheren Einzahlungen und damit zu einer Stärkung des Fonds führen kann. Allerdings gefährdet ein Verzicht auf verbindliche Mindestbeträge für die pauschalen Zuführungen den nachhaltigen Aufbau des Fonds. Es ist zu befürchten, dass es aufgrund von haushaltspolitischen Engpässen nicht zu den geplanten Einzahlungen kommt, zumal die Schuldenbremse der Haushaltspolitik ab dem Jahr 2020 noch einmal engere Grenzen setzen wird. Ob es über den Betrag von 100 Euro sozusagen als kalkulatorischen Altersvorsorgebeitrag für neu eingestellte Beamte hinaus zu Einzahlungen kommen wird, bleibt abzuwarten, auch wenn die Landesregierung eine Erhöhung des Betrags in der Begründung des Gesetzentwurfs als erforderlich ansieht.

Dabei stellen die Zuführungen Bruttowerte dar. Im Gesetzentwurf wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Zuführungen und Entnahmen in einem Jahr miteinander verrechnet werden können und aus Einfachheitsgründen auch sollten (§ 5 Abs. 2 VersFondsG S-H). Für das im Fonds befindliche Vermögen unterstellt die Landesregierung eine Verzinsung von 1,5 Prozent. Als Inflationsrate nimmt sie 1,9 Prozent an.

Auf Basis der unterstellten Rendite von 1,5 Prozent sowie der geplanten Zuführungen und Entnahmen bedeutet dies, dass der nominale Bestand bis zum Jahr 2024 auf knapp 900 Millionen Euro anwächst. Ende 2027 beträgt der Wert allerdings aufgrund von Nettoentnahmen, das heißt die jährlichen Entnahmen sind höher als die Zuführungen, nur noch rund 850 Millionen Euro (Tabelle 2-1). Während in den Erläuterungen zum Gesetzentwurf (S. 9) der „Bestand Ende des Jahres“ nominal, offenbar jedoch – anders als in der Fußnote vermerkt – ohne Hinzurechnung der Zinserträge, dargestellt ist, sind in Tabelle 2-1 die Zinserträge enthalten, weshalb es zu Abweichungen kommt. Die in Tabelle 2-1 dargestellten Barwerte ergeben sich durch Abzinsung der Jahresendbestände nach Zinserträgen mit der unterstellten Inflationsrate von 1,9 Prozent.

Tabelle 2-1: Aufbau des Versorgungsfonds

in 1.000 Euro

| Bestand zum 31.12. | Nettozuführungen (+) / Nettoentnahmen (-) | Bestand nominal | Verzinsung | Bestand+ Zinsen | Barwert des Bestandes nach Zinsen |
|--------------------|---|-----------------|------------|-----------------|-----------------------------------|
| 2017 | | 630.000 | | | 630.000 |
| 2018 | 64.500 | 694.500 | 9.450 | 703.950 | 690.824 |
| 2019 | 48.500 | 743.000 | 10.418 | 762.868 | 734.684 |
| 2020 | 37.700 | 780.700 | 11.145 | 811.713 | 767.149 |
| 2021 | 26.900 | 807.600 | 11.711 | 850.323 | 788.655 |
| 2022 | 15.100 | 822.700 | 12.114 | 877.537 | 798.720 |
| 2023 | 3.300 | 826.000 | 12.341 | 893.178 | 797.797 |
| 2024 | -7.500 | 818.500 | 12.390 | 898.068 | 787.208 |
| 2025 | -17.300 | 801.200 | 12.278 | 893.045 | 768.210 |
| 2026 | -26.100 | 775.100 | 12.018 | 878.963 | 741.998 |
| 2027 | -34.900 | 740.200 | 11.627 | 855.690 | 708.883 |

Quellen: VersFondsG S-H; IW Köln

Basierend auf den von der Landesregierung getroffenen Annahmen zu Rendite, Inflation, Entnahmen und Zuführungen würde der Mindestwert von real 630 Millionen Euro zu keinem Zeitpunkt unterschritten werden. Allerdings zeigt sich, dass der Spielraum der Landesregierung begrenzt ist, die Nettozuführungen zu verfehlen.

Sollte die Landesregierung beispielsweise in den Jahren von 2018 bis 2027 brutto statt 77,5 Millionen Euro nur 68,5 Millionen Euro zuführen, wäre der Barwert des Versorgungsfonds im Jahr 2027 geringer als der Mindestbarwert von 630 Millionen Euro, sofern die Annahmen zu Rendite und Inflation zutreffen (Tabelle 2-2). Im Ergebnis zeigt sich, dass es de facto über die vorgesehenen kalkulatorischen Altersbeiträge hinaus eine Mindestzuführung für die Landesregierung geben muss, die entweder pauschal oder durch eine Erhöhung der kalkulatorischen Altersvorsorgebeiträge erfolgen muss.

Tabelle 2-2: Alternativrechnung zum Aufbau des Versorgungsfonds

in 1.000 Euro

| Bestand zum 31.12. | Nettozuführungen (+) / Nettoentnahmen (-) | Bestand nominal | Verzinsung | Bestand+ Zinsen | Barwert des Bestandes nach Zinsen |
|--------------------|---|-----------------|------------|-----------------|-----------------------------------|
| 2017 | | 630.000 | | | 630.000 |
| 2018 | 55.500 | 685.500 | 9.450 | 694.950 | 681.992 |
| 2019 | 39.500 | 725.000 | 10.283 | 744.733 | 717.219 |
| 2020 | 28.700 | 753.700 | 10.875 | 784.308 | 741.248 |
| 2021 | 17.900 | 771.600 | 11.306 | 813.513 | 754.515 |
| 2022 | 6.100 | 777.700 | 11.574 | 831.187 | 756.533 |
| 2023 | -5.700 | 772.000 | 11.666 | 837.153 | 747.755 |
| 2024 | -16.500 | 755.500 | 11.580 | 832.233 | 729.500 |
| 2025 | -26.300 | 729.200 | 11.333 | 817.265 | 703.023 |
| 2026 | -35.100 | 694.100 | 10.938 | 793.103 | 669.518 |
| 2027 | -43.900 | 650.200 | 10.412 | 759.615 | 629.291 |

Quellen: VersFondsG S-H; IW Köln

Allerdings würde selbst eine vollumfängliche Planerfüllung die Basis nicht signifikant stärken, da sich die Nettozuführungen in den Jahren von 2018 bis 2027 auf lediglich 110 Millionen Euro belaufen würden. Grund dafür sind nicht zuletzt die umfangreichen Entnahmen, die im Jahr 2027 auf 122 Millionen Euro steigen. Hinzu kommt, dass die geplanten Zuführungen im Laufe der Jahre nicht mit der Inflationsrate steigen, während bei den Ausgaben zurecht eine Preisentwicklung unterstellt wird. Eine Zuführung von 77,5 Millionen Euro im Jahr 2027 ist aus heutiger Sicht nur rund 64 Millionen Euro wert. Folglich wird der Versorgungsfonds nur einen sehr kleinen Beitrag dazu leisten können, die wachsenden Versorgungslasten zu finanzieren. Entsprechend werden sich die Spielräume der Haushaltspolitik in den kommenden Jahren verringern.

Eine Möglichkeit, die Spielräume zu erweitern, wäre, die vorgesehenen kalkulatorischen Altersvorsorgebeiträge höher anzusetzen, um die Finanzbasis über die derzeitige Planung hinaus zu stärken. Den Annahmen der Landesregierung zu Neueinstellungen und Bestand der Landesbeamten folgend ergibt sich bei einem Wert von beispielsweise 500 Euro statt 100 Euro je Monat und neu eingestelltem Beamten im Jahr 2050 ein Zinsgewinn von kumuliert rund 37 Millionen Euro. Vorausgesetzt wird, dass die Beiträge nicht vorher entnommen werden und die erwartete Rendite von 1,5 Prozent erreicht wird. Insgesamt würde der Versorgungsfonds dank der höheren Einzahlungen und der höheren Zinsgewinne im Jahr 2050 ein um 190 Millionen Euro größeres Vermögen aufweisen.

3 Versorgungsaufwendungen und Entnahmen

Eine abschließende Bewertung der Höhe des Versorgungsfonds ist erst nach einer Gegenüberstellung der Zuführungen mit den zu erwartenden Versorgungsausgaben und den geplanten Entnahmen möglich. Die Versorgungsleistungen sind in den Jahren 1990 bis 2015 von 400 Millionen Euro um rund 680 Millionen Euro auf 1,08 Milliarden Euro gestiegen. Sie haben sich damit gegenüber dem Jahr 1990 mehr als verdoppelt (Schleswig-Holsteinischer Landtag, 2016). Die Versorgungsausgaben steigen weiter von 1,39 Milliarden Euro im Jahr 2016 auf voraussichtlich 1,80 Milliarden Euro im Jahr 2026 (Tabelle 3-1). Dabei ist eine Preisentwicklung von knapp 2 Prozent enthalten. Da alle Haushaltsposten in nominalen Werten angegeben sind, zum Beispiel auch die geschätzten Steuereinnahmen, erscheint dies angemessen.

Zudem plant die Landesregierung bereits in den kommenden Jahren Entnahmen aus dem Versorgungsfonds, beginnend im Jahr 2018 in Höhe von 13 Millionen Euro. Ziel sei es laut Gesetzentwurf, den Anstieg der Ausgaben für die Beamtenversorgung dadurch auf 1,5 Prozent pro Jahr in den Jahren 2018 bis 2028 zu begrenzen. In der Summe werden bis zum Jahr 2027 demnach mehr als 700 Millionen Euro entnommen (Tabelle 3-1). Zusätzlich bedeutet dies bei einer unterstellten Rendite von 1,5 Prozent über den gesamten Zeitraum einen entgangenen Zinsgewinn von 45 Millionen Euro.

Tabelle 3-1: Schätzung der Versorgungskosten

in Millionen Euro

| Zum 31.12. | Versorgungsausgaben netto | Entnahmen | Versorgungsausgaben brutto (einschl. Entnahmen) |
|---------------|------------------------------|-----------|---|
| 2016 | 1.390 | - | 1.390 |
| 2017 | 1.440 | - | 1.440 |
| 2018 | 1.490 | 13 | 1.503 |
| 2019 | 1.530 | 29 | 1.559 |
| 2020 | 1.570 | 41 | 1.611 |
| 2021 | 1.610 | 53 | 1.663 |
| 2022 | 1.650 | 66 | 1.716 |
| 2023 | 1.690 | 79 | 1.769 |
| 2024 | 1.730 | 91 | 1.821 |
| 2025 | 1.770 | 102 | 1.872 |
| 2026 | 1.800 | 112 | 1.912 |
| 2027 | 1.830* | 122 | 1.952 |

*Annahme

Quellen: Schleswig-Holsteinischer Landtag, 2016; IW Köln

Zwar ist die Höhe der Entnahmen in dem Maße begrenzt, dass Entnahmen nur insoweit möglich sind, wie die Versorgungsausgaben jährlich um mehr als 1,5 Prozent steigen. Allerdings mindert bereits die Absicht, mit Einführung des Versorgungsfonds überhaupt unmittelbar auch Entnahmen vorzunehmen, merklich das Potenzial, das Fondsvolumen mittels Zinsen und Zinsezinsen zu erhöhen. Zudem liegt ein Zuwachs der Versorgungsausgaben von 1,5 Prozent unterhalb der erwarteten Inflationsrate, so dass durch Entnahmen die realen Versorgungsausgaben gesenkt werden könnten. Die Begrenzung ist also auf Grundlage der Berechnungsannahmen praktisch wirkungslos. Für die weiteren Jahre nach 2027 wurde noch keine Regelung vorbereitet. Dies impliziert eine weitere Unsicherheit, da unklar bleibt, was mit dem Versorgungsfonds nach dem Jahr 2027 geschieht. Selbst eine völlige Auflösung ist dem Gesetzentwurf nach möglich.

Der Versorgungsfonds zum 1. Januar 2018 entspricht aus heutiger Sicht den Versorgungskosten für rund ein halbes Jahr, was vor dem Hintergrund der wachsenden Versorgungsansprüche als nicht sehr viel erscheint. Die geplante Zuführung beläuft sich gemessen am Jahr 2016 auf weniger als 6 Prozent der zu leistenden Versorgungsansprüche. Bis zum Jahr 2027 reduziert sich der Anteil gemäß der Planung auf unter 5 Prozent. Die Tendenz dieses Anteils ist fallend, da die Höhe der Zuführung fix ist, während die Versorgungsansprüche aufgrund von Preiseffekten selbst bei einer konstanten Anzahl von Versorgungsberechtigten ansteigen werden. Allerdings ist es auch nicht realistisch, dass ein neu gegründeter Pensionsfonds die gesamten Versorgungslasten mehrerer Jahre finanzieren kann.

Insgesamt bestehen vor diesem Hintergrund berechnete Zweifel daran, dass die Landesfinanzen auf die steigenden Versorgungsausgaben ausreichend eingestellt sind. Dadurch gerät mittel- bis langfristig das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts in Gefahr.

4 Handlungsempfehlungen

Vor dem Hintergrund der ab 2020 geltenden Schuldenbremse und dem damit einhergehenden Verbot der Neuverschuldung auf Landesebene in wirtschaftlichen Normalzeiten sind für das kommende Jahrzehnt enge finanzpolitische Spielräume für die Landesregierung zu erwarten. Daher ist es umso wichtiger, die steigenden Ausgaben bei der Beamtenversorgung einzukalkulieren und die haushaltspolitischen Weichen entsprechend so früh wie möglich zu stellen:

- Der Aufbau eines Versorgungsfonds ist aus politökonomischen Gründen einer Tilgung von Altschulden vorzuziehen. Es ist alles andere als ausgemacht, dass eine Landesregierung für die Pensionslasten gedachte, aber nicht zweckgebundene Mittel tatsächlich wie geplant einsetzt. Daher ist die Errichtung eines Versorgungsfonds ein richtiger Schritt.
- Die im Gesetzentwurf vorgesehene Zweckgebundenheit ist insbesondere vor dem Hintergrund der künftigen haushaltspolitischen Herausforderungen ein wichtiges Element. Eine Änderung der Zweckbestimmung sollte ausgeschlossen werden. Bindende Vorgaben im Sinne eines weiteren Vermögensaufbaus für die Zeit nach 2027 wären aus politökonomischer Sicht wünschenswert.
- Die Einführung von kalkulatorischen Altersvorsorgebeiträgen für die Beamten ist sinnvoll (Enquetekommission, 2015, 50). Allerdings ist die Mindesthöhe von 100 Euro je Monat und ab 2020 eingestellten Beamten vergleichsweise gering. Ein Betrag von 500 Euro würde schon eher die Versorgungslasten ab dem Jahr 2050 auffangen. Allerdings stellt dies keinen Beitrag zur Finanzierung der Versorgungslasten in den kommenden drei Jahrzehnten dar.
- Die Landesregierung sollte daher bereits heute mehr haushaltspolitischen Spielraum schaffen, um in den kommenden Jahren die Zuführungen erhöhen zu können. Angesichts der zu erwartenden steigenden Versorgungslasten wäre dies eine wichtige Maßnahme.
- Auch wenn bei der Auszahlung eine gewisse Flexibilität empfehlenswert ist, sollte die Landesregierung als vertrauensfördernde Maßnahme ihren Entnahmeplan zurückstellen. So könnte der Fonds weitere Zins- und Zinseszinsseffekte generieren und sein Finanzpolster stärken.

Literaturverzeichnis

Enquetekommission, 2015, Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030, Landtag NRW, Drucksache 16/9500, Düsseldorf

Hentze, Tobias, 2015, Anhörung Haushalts- und Finanzausschuss – Gesetz zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen, Gesetz über die Feststellung eines vierten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2015 (Viertes Nachtragshaushaltsgesetz 2015), Drittes Gesetz zur Änderung des Versorgungsfondsgesetzes, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Stellungnahme 16/3271, Köln

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

Schaefer, Thilo, 2014, Sachverständigengespräch der Enquetekommission III des Landtags NRW, Themenschwerpunkt Öffentlicher Dienst, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Schleswig-Holsteinischer Landtag, 2016, Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2016 bis 2020 – Finanzplan Fortschreibung 2021-2026 – Bericht der Landesregierung zum Abbau des strukturellen Defizits gem. Art. 67 der Landesverfassung, Bericht der Landesregierung, Drucksache 18/4592, Kiel