

Antrag

der Fraktion GRÜNE

und

Stellungnahme

des Finanzministeriums

Blickpunkt 2030: Nachhaltige Finanzierung der Pensionslasten

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. Entwicklung der Pensionslasten

- a) ob die Landesregierung die Prognose des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg bestätigen kann, das errechnet hat, dass der Anteil der für Versorgungsausgaben des Landes gebundene Anteil der Steuereinnahmen (Pensionen-Steuer-Quote) stark anwachsen und bis 2030 etwa 22 % erreichen wird (heute 14 %),
- b) wie sich nach Auffassung der Landesregierung die Versorgungsausgaben des Landes (einschließlich der Beihilfe) aus heutiger Sicht und unter Berücksichtigung
 - des veränderten Altersaufbaus der Beamtenschaft
 - der steigenden Aufwendungen für die Beihilfesowie der von der Landesregierung im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2007 geplanten Maßnahmen vom Jahr 2007 bis zum Jahr 2030 voraussichtlich entwickeln werden,
- c) welchen Wert die Pensionen-Steuer-Quote nach dieser Voraussrechnung der Landesregierung im Jahr 2030 erreicht, wenn ein langfristiges jährliches Wachstum der Steuereinnahmen von 3 % zugrunde gelegt wird;

2. Bewertung der prognostizierten Entwicklung

ob die Landesregierung die Auffassung teilt, dass die nach 1 a) bis 1 c) prognostizierten Entwicklungen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung der Landesfinanzen und der nachhaltigen Finanzierbarkeit der Pensionslasten als höchst

unbefriedigend anzusehen sind und eine Bedrohung für die langfristige Handlungsfähigkeit des Landes darstellen;

3. Neue Zuständigkeiten

welche neuen Zuständigkeiten und Gestaltungsmöglichkeiten durch die Föderalismusreform dem Land im Hinblick auf die Beeinflussung der künftigen Versorgungslasten zugewachsen sind und wie die Landesregierung diese zu nutzen beabsichtigt;

4. Maßnahmen für eine nachhaltige Finanzierung der Pensionslasten

welche Maßnahmen die Landesregierung im Einzelnen ergreifen wird, um zu einer nachhaltigen Finanzierbarkeit der Pensionen zu kommen, insbesondere bezüglich

- a) des Wegfalls der Sonderzahlungen für Versorgungsempfänger,
- b) der Reduzierung des Beihilfesatzes für Versorgungsempfänger,
- c) der Erhebung der Wahlleistungspauschale in der Beihilfe auch für beihilfeberechtigte Familienangehörige,

sowie bezüglich

- d) der Verlängerung der durchschnittlichen Lebensarbeitszeit und
- e) der Angleichung der Steigerungsraten von Renten und Pensionen;

5. Rechtliche Bewertung

ob die Landesregierung rechtliche Hindernisse bezüglich der in 4 a) bis 4 e) genannten Maßnahmen sieht und, wenn ja, bei welchen und in welcher Hinsicht.

06. 12. 2006

Kretschmann, Metzger
und Fraktion

Begründung

Um im Sinne der Generationengerechtigkeit die künftigen Pensionen der heute noch jüngeren Beamtinnen und Beamten zu sichern, braucht das Land eine langfristige und nachhaltige Finanzierung der Pensionslasten. Wenn die Landespolitik weiterhin keine wirksamen Maßnahmen ergreift, werden die Versorgungslasten einen Umfang annehmen, der die Beamtenpensionen in ihrem Kernbestand gefährdet.

Die bisher von der Landesregierung vorgelegten Maßnahmen reichen zu einer nachhaltigen Finanzierung der Pensionslasten nicht aus. Nach weitgehend übereinstimmenden Berechnungen des Bundes der Steuerzahler und des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg wird der durch Versorgungsausgaben gebundene Anteil an den Steuereinnahmen des Landes stark anwachsen, wird damit die Finanzierbarkeit anderer Aufgabenbereiche in Frage stellen und – auf längere Sicht – die finanzpolitische Handlungsfähigkeit des Landes blockieren.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 4. Januar 2007 Nr. 2-0430.9-30/18 nimmt das Finanzministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

1. Entwicklung der Pensionslasten

- a) *ob die Landesregierung die Prognose des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg bestätigen kann, das errechnet hat, dass der Anteil der für Versorgungsausgaben des Landes gebundenen Steuereinnahmen (Pensionen-Steuer-Quote) stark anwachsen und bis 2030 etwa 22 % erreichen wird (heute 14 %),*
- b) *wie sich nach Auffassung der Landesregierung die Versorgungsausgaben des Landes (einschließlich der Beihilfe) aus heutiger Sicht und unter Berücksichtigung*
 - des veränderten Altersaufbaus der Beamtenschaft*
 - der steigenden Aufwendungen für die Beihilfe**sowie der von der Landesregierung im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2007 geplanten Maßnahmen vom Jahr 2007 bis zum Jahr 2030 voraussichtlich entwickeln werden,*
- c) *welchen Wert die Pensionen-Steuer-Quote nach dieser Vorausrechnung der Landesregierung im Jahr 2030 erreicht, wenn ein langfristiges jährliches Wachstum der Steuereinnahmen von 3 % zugrunde gelegt wird;*

Zu a):

Eine detaillierte Vergleichsrechnung zu den konkreten Berechnungen des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg vom Juni 2005 nach der Barwertmethode liegt nicht vor. Die Ergebnisse können deshalb im Detail weder bestätigt noch in Frage gestellt werden. Nach der aktuellen Fortschreibung der Versorgungsbezüge – vgl. Tabelle unter b) – und bei Annahme einer jährlichen Steigerung der Steuereinnahmen um 3 % ergibt sich mit ca. 14,9 % eine deutlich geringere Pensionen-Steuer-Quote im Jahr 2030. Die in der Frage angesprochenen Pensionen-Steuer-Quote von 22 % wird bei der Studie des Instituts für Finanzwissenschaften der Universität Freiburg auch nur beim Basisszenario, d. h. bei einer Entwicklung ohne weitere Reformschritte erreicht.

In diesem Zusammenhang ist auf Folgendes hinzuweisen:

Derartige Prognosen sind zwar hilfreich, da sie – zumindest bei im Wesentlichen unveränderten Rahmenbedingungen – die voraussichtliche Größenordnung der künftigen Versorgungsausgaben aufzeigen. Sie sind jedoch über einen Zeitraum von 25 Jahren mit erheblichen Unsicherheiten belastet. Bereits relativ geringfügige Abweichungen der Berechnungsgrundlagen, insbesondere in den ersten Jahren, führen aufgrund von Basiseffekten über den Lauf der Jahre zu erheblichen Abweichungen im Ergebnis. So sind z. B. frühere Prognoseberechnungen dadurch überholt, dass es in den Jahren 2005 bis 2007 Nullrunden bei der Anpassung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge gibt und nach dem Entwurf des Haushaltsstrukturgesetzes 2007 die Sonderzahlung für Versorgungsempfänger ab 1. April 2007 auf 30 % verringert werden soll.

Zu b):

Nach derzeitigem Stand werden sich die Versorgungsausgaben bis 2030 wie folgt entwickeln:

Jahr	Versorgungs- bezüge für Be- amte, Richter u. Minister	Beihilfen für Versor- gungsempfänger	Versorgungsausgaben insgesamt	Steuerein- nahmen	Pensionen- Steuer- Quote
	– in Mio. EUR –				in v.H.
2005	2.480	421	2.901	22.228	13,05
2006	2.652	434	3.086	22.630	13,64
2007	2.664	462	3.126	24.970	12,52
2008	2.779	476	3.255	25.730	12,65
2010	3.011	555	3.566	27.297	13,06
2015	3.868	822	4.690	31.645	14,82
2020	4.749	1.145	5.894	36.685	16,07
2025	5.321	1.448	6.769	42.528	15,92
2030	5.612	1.725	7.337	49.301	14,88

Annahmen:

- 2005: Ist-Ergebnis;
- 2006 bis 2008: StHPL. 2005/2006 bzw. Nachtrag 2006 und Entwurf StHPL. 2007/2008;
- die Einmalzahlungen 2006 und 2007 und die im Entwurf des Haushaltsstrukturgesetzes 2007 vorgesehene Kürzung der Sonderzahlung sind berücksichtigt;
- unterstellte Steigerung der Beihilfen: 2,5 % (wegen Alterung/steigendem Aufwand für die Beihilfe);
- unterstellte lineare Erhöhung Dienst- und Versorgungsbezüge 2008: 2,9 % (unvermindert, da Abzug für Versorgungsrücklage ausgesetzt),
- unterstellte lineare Erhöhung Dienst- und Versorgungsbezüge ab 2009: 1,5 % (2009 bis 2011 unvermindert, da Abzug für Versorgungsrücklage ausgesetzt; 2012 bis 2017: 1,3 %; ab 2018: 1,5 %);
- für die Steuereinnahmen wurde wie unter Frage c) vorgegeben ab 2009 eine jährliche Steigerung von 3 % angesetzt.

Zu c):

Bei einem langfristigen jährlichen Wachstum der Steuereinnahmen von 3 % würde sich die Pensionen-Steuer-Quote wie in der rechten Spalte der Tabelle unter b) dargestellt entwickeln, d. h. von derzeit 13,64 % auf 16,07 % im Jahr 2020 ansteigen und 2030 14,88 % betragen. Ein dauerhaftes Wachstum der Steuereinnahmen von jährlich 3 % erscheint allerdings relativ optimistisch.

2. Bewertung der prognostizierten Entwicklung

ob die Landesregierung die Auffassung teilt, dass die nach 1 a) bis 1 c) prognostizierten Entwicklungen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung der Landesfinanzen und der nachhaltigen Finanzierbarkeit der Pensionslasten als höchst unbefriedigend anzusehen sind und eine Bedrohung für die langfristige Handlungsfähigkeit des Landes darstellen;

Eine entscheidende Maßnahme zur nachhaltigen Sicherung der künftigen finanziellen Handlungsfähigkeit des Landes stellt die konsequente Rückführung der Neuverschuldung und das primäre finanzpolitische Ziel der Landesregierung dar,

ab 2011 Haushalte ohne neue Schulden aufzustellen. Der nachhaltigen Finanzierbarkeit der Pensionsverpflichtungen kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu.

Aufgrund des Versorgungsreformgesetzes 1998 des damals für das Versorgungsrecht noch zuständigen Bundes wurde begonnen, eine Versorgungsrücklage zur Abfederung der künftigen Pensionslasten zu bilden. Mit dem Versorgungsänderungsgesetz 2001 wurde die Absenkung des Versorgungsniveaus von max. 75 % der letzten Bezüge in acht Schritten auf max. 71,75 % beschlossen. Hinzu kommt, dass in den letzten Jahren die Besoldungs- und Versorgungsanpassungen moderat oder ganz ausfielen. Die Sonderzahlung wurde bereits in den vergangenen Jahren gekürzt und soll mit dem am 6. Dezember 2006 in den Landtag eingebrachten Haushaltsstrukturgesetz 2007 bei Versorgungsempfängern auf 30 % verringert werden.

Für die kommenden Jahre wird entsprechend der Koalitionsvereinbarung die stufenweise Erhöhung der Pensionsaltersgrenze auf 67 Jahre und die Einführung eines Pensionsrücklagenfonds angestrebt sowie eine ergänzende private Altersvorsorge für Beamte geprüft.

Hinzu kommen muss eine konsequente Fortsetzung des bereits im letzten Jahrzehnt begonnenen Stellenabbaus in der Landesverwaltung. Die im Zuge des demografischen Wandels sich ergebenden Möglichkeiten zur Umschichtung und Einsparung von Personalstellen über die laufenden Stellenabbauprogramme hinaus müssen mittel- und langfristig ausgeschöpft werden.

3. Neue Zuständigkeiten

welche neuen Zuständigkeiten und Gestaltungsmöglichkeiten durch die Föderalismusreform dem Land im Hinblick auf die Beeinflussung der künftigen Versorgungslasten zugewachsen sind und wie die Landesregierung diese zu nutzen beabsichtigt;

Im Zuge der Föderalismusreform wurden die Länder in ihrer Organisations- und Personalhoheit durch die weitgehende Übertragung der Kompetenzen im öffentlichen Dienstrecht gestärkt. Der bisher in der Rahmengesetzgebung enthaltene Kompetenztitel für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Landesbediensteten wurde einschließlich des Laufbahnrechts auf die Länder übertragen. Mit der Aufhebung des Artikels 74 a GG fiel die bisher konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der Besoldung und Versorgung der Landesbeamten und Landesrichter in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Dem Bund steht hingegen die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zur Regelung der Statusrechte und -pflichten der Landesbeamten und -richter zu, und zwar insbesondere um die bundesweite Mobilität von Beamten und Richtern zu gewährleisten. Die hiernach zu erlassenden Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Die neue Kompetenz zur Regelung der Statusrechte und -pflichten der Landesbeamten und -richter in Artikel 74 Abs. 1 Nr. 27 GG tritt an die Stelle der bisherigen Kompetenzen nach Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Artikel 98 Abs. 3 Satz 2 GG.

Die Landesregierung beabsichtigt, die neu gewonnenen Kompetenzen zu nutzen, insbesondere um die Attraktivität des Landes für qualifizierten Nachwuchs zu erhalten, Leistungselemente in der Bezahlung zu stärken und das Besoldungssystem zu Gunsten der Familiengründungsphase umzubauen. Es wird angestrebt, in die stufenweise Verlängerung der Lebensarbeitszeit in Richtung 67 Jahre einzusteigen.

4. Maßnahmen für eine nachhaltige Finanzierung der Pensionslasten

welche Maßnahmen die Landesregierung im Einzelnen ergreifen wird, um zu einer nachhaltigen Finanzierbarkeit der Pensionen zu kommen, insbesondere bezüglich

- a) des Wegfalls der Sonderzahlungen für Versorgungsempfänger,*
- b) der Reduzierung des Beihilfesatzes für Versorgungsempfänger,*
- c) der Erhebung der Wahlleistungspauschale in der Beihilfe auch für beihilfeberechtigte Familienangehörige,*

sowie bezüglich

d) der Verlängerung der durchschnittlichen Lebensarbeitszeit und

e) der Angleichung der Steigerungsraten von Renten und Pensionen;

Zu a):

Mit dem am 6. Dezember 2006 eingebrachten Haushaltsstrukturgesetz 2007 wird die Sonderzahlung der aktiven Beamten ab 1. Januar 2008 von ca. 64 % auf ca. 50 % und für Versorgungsempfänger bereits ab 1. April 2007 von ca. 55 % auf 30 % eines Monatsbezugs reduziert. Die Landesregierung hat mit den Vertretungen der Beschäftigten vereinbart, im Gegenzug die Sonderzahlung ab 2008 in die Grundgehaltstabelle zu integrieren.

Zu b) und c):

Eigene Eingriffe des Landes in Beihilfe- und Heilfürsorgeregelungen sind derzeit nicht vorgesehen.

Zu d):

In der Koalitionsvereinbarung ist vorgesehen, die Lebensarbeitszeit stufenweise in Richtung 67 Jahre zu verlängern. Es wird angestrebt, noch in dieser Legislaturperiode die entsprechenden Schritte einzuleiten. Im Übrigen wurde durch verschiedene Maßnahmen bereits erreicht, dass das durchschnittliche Pensionierungsalter in den letzten Jahren spürbar angestiegen ist, und zwar von 59,4 im Jahr 1990 auf 61,9 im Jahr 2005. Ohne den Polizei- und den Justizvollzugsdienst, für die bisher eine Altersgrenze von 60 Jahren gilt, hat sich das durchschnittliche Pensionierungsalter sogar auf 62,3 erhöht. In der gesetzlichen Rentenversicherung liegt das durchschnittliche Renteneintrittsalter derzeit bei 61,2 Jahren.

Zu e):

Von den Auswirkungen des demografischen Wandels ist die gesetzliche Rentenversicherung durch den Anstieg der Rentenzahlungen ebenfalls betroffen. Eine Angleichung der Steigerungsraten im Sinne eines Automatismus erscheint angesichts der dennoch vorhandenen Unterschiede der Versorgungssysteme einerseits und der in den einzelnen Ländern unterschiedlichen Ausgangslage andererseits aber nicht angezeigt.

Weitere bereits ergriffene oder noch beabsichtigte Maßnahmen zur Sicherung der Finanzierbarkeit der Versorgungsverpflichtungen sind in der Antwort zu 2. erwähnt.

5. Rechtliche Bewertung

ob die Landesregierung rechtliche Hindernisse bezüglich der in 4 a) bis 4 e) genannten Maßnahmen sieht und, wenn ja, bei welchen und in welcher Hinsicht.

Die Maßnahmen müssen mit dem Alimentationsprinzip des Grundgesetzes in Einklang stehen. Der Vertrauensschutz der Betroffenen erfordert in jedem Fall ausreichende Übergangsregelungen. Auch müssen einseitige Belastungen vermieden werden. Eine abschließende rechtliche Beurteilung kann nicht abstrakt, sondern nur aufgrund konkreter Regelungen vorgenommen werden.

In Vertretung

Wicker

Ministerialdirektor