

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Ausschusses für Finanzen und Wirtschaft**

- a) zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 2. April 2015**  
– **Beratende Äußerung „Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds“**  
– **Drucksache 15/6699**
- b) zu der Mitteilung der Landesregierung vom 17. Juni 2015**  
– **Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;**  
**hier: Bericht über die Umsetzung der Empfehlungen der Enquetekommission „Demografischer Wandel – Herausforderungen an die Landespolitik“**  
– **Drucksache 15/7036**

#### Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 2. April 2015 – Drucksache 15/6699 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
  1. Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds als Sondervermögen beizubehalten;
  2. auf Grundlage des Versorgungsberichts 2015 und unter Berücksichtigung der ab 2020 einzuhaltenden Nullverschuldung zu prüfen, welche Folgerungen daraus für eine nachhaltige Ausgestaltung des Versorgungsfonds und der Versorgungsrücklage zu ziehen sind;
  3. den Renditevergleich künftig auch nach der Methode des internen Zinsfußes zu ermitteln und zum Vergleich den Fremdkapitalzinsen gegenüberzustellen;
  4. dem Landtag hierüber bis zum 31. Oktober 2016 zu berichten.
- III. Von der Mitteilung der Landesregierung vom 17. Juni 2015 – Drucksache 15/7036 – Kenntnis zu nehmen.

23. 07. 2015

Der Berichterstatter:            Der Vorsitzende:  
Tobias Wald                      Karl Klein

Ausgegeben: 16. 09. 2015

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet  
abrufbar unter: [www.landtag-bw.de/Dokumente](http://www.landtag-bw.de/Dokumente)*

*Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.*

## Bericht

Der Ausschuss für Finanzen und Wirtschaft beriet in seiner 63. Sitzung am 23. Juli 2015 die Mitteilungen Drucksachen 15/6699 und 15/7036 sowie in Verbindung damit das Schreiben des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft vom 9. Juni 2015: Jährliche Unterrichtung des Finanz- und Wirtschaftsausschusses über die Verwaltung der Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds“.

Als *Anlagen 1 und 2* sind diesem Bericht eine Anregung des Rechnungshofs sowie ein Antrag der Abg. Muhterem Aras u. a. GRÜNE und der Abg. Klaus Maier u. a. SPD für eine Beschlussempfehlung des Ausschusses an das Plenum beigefügt.

Der Berichterstatter trug vor, in der vom Rechnungshof vorgelegten Beratenden Äußerung „Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds“ heiße es u. a., steigende Versorgungsausgaben bedeuteten finanzielle Risiken für den Landeshaushalt. Dazu habe die CDU-geführte Landesregierung bereits 1999 die vorübergehende Versorgungsrücklage, die durch alle Beamten und Versorgungsempfänger gespeist und entsprechend bei zwei Fondsgesellschaften angelegt werde, und seit 2007 den dauerhaften Versorgungsfonds, in den das Land jährlich 6 000 € für neu eingestellte Staatsdiener einzahle, geschaffen.

Der Rechnungshof habe die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Geldanlage untersucht und zudem betrachtet, ob und, wenn ja, wie mit den beiden Sondervermögen den zukünftigen Belastungen angemessen und wirksam begegnet werden könne. Dabei sei er zu folgenden Ergebnissen gekommen: Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds seien geeignete Instrumente zur Vorsorge und sollten beibehalten werden. Die zukünftigen jährlichen Zuführungen zum Versorgungsfonds sollten sogar angemessen erhöht werden. So könne der Dynamisierung und dem seither gestiegenen Zuschlag für die Beamtenversorgung Rechnung getragen werden. Die künftigen Versorgungsausgaben für neue Beamte, die über die Stellenpläne des Jahres 2015 eingestellt würden, sollten zu 100 % dem Versorgungsfonds zugeführt werden. Dadurch würden die Personalvermehrungen generationengerecht verteilt.

Die Anlage der Mittel aus den beiden Sondervermögen sei – jedenfalls in der Vergangenheit und unter Inkaufnahme eines vertretbaren Risikos – wirtschaftlich gewesen; dies gelte, obwohl sie überwiegend kreditfinanziert gewesen seien. Auch die sonstigen Aspekte wie die generationengerechtere Lasten-Nutzen-Relation, die Kostentransparenz und die Einbeziehung gegebenenfalls notwendiger Kreditfinanzierungen in die Schuldenobergrenze sprächen für die Beibehaltung beider Vorsorgeinstrumente.

Nach Meinung des Rechnungshofs sollte die bisher aktiv gemanagte Versorgungsrücklage zukünftig passiv gemanagt werden. Dafür spreche die bisherige Wertentwicklung im Verhältnis zu den aufgewendeten und künftig zu erwartenden Gebühren und Honoraren und deren Verwaltung. Insofern bestehe aber kein Konsens mit dem Finanz- und Wirtschaftsministerium.

Gemäß der Zusammenfassung in der Beratenden Äußerung des Rechnungshofs sei die Anlage der Gelder, soweit geprüft, ordnungsgemäß gewesen. Allerdings sollten bestimmte Korrekturen im Verfahren vorgenommen werden, die auch die Transparenz des Anlageerfolgs erhöhen würden. Die Höhe der vorgesehenen Entnahmen sollte rechtzeitig und möglichst bald vor Beginn der Entnahmephase gesetzlich festgelegt werden. Dies gelte vor allem für die Versorgungsrücklage. Mit Entnahmen aus dem Versorgungsfonds solle ohnehin erst in Jahrzehnten begonnen werden. Außerdem solle überlegt werden, die Versorgungsverpflichtungen zwischen Haushalt und Sondervermögen dynamisch statt statisch zu verteilen.

Entgegen den Vorschlägen des Rechnungshofs wolle das Finanz- und Wirtschaftsministerium die Zuführungen zur Versorgungsrücklage im bisherigen Umfang beibehalten – wegen eines Rechenfehlers seien die Zuführungen zur Versorgungsrücklage in der Vergangenheit ohnehin um 480 Millionen € höher gewesen als gesetzlich vorgeschrieben –, für künftige Versorgungsausgaben für neue Beamte, die über die Stellenpläne des Jahres 2015 eingestellt würden, nur 6 000 € dem

Versorgungsfonds zuführen und auch an der Verwaltung der Versorgungsrücklage durch zwei aktive Fondsmanagementgesellschaften festhalten, jedoch versuchen, die Kosten hierfür zu reduzieren, und die Entnahmen zu gegebener Zeit durch das Staatshaushaltsgesetz neu regeln.

Die Beratende Äußerung des Rechnungshofs basiere im Wesentlichen noch auf den Annahmen des Versorgungsberichts 2010 und habe noch nicht den Versorgungsbericht für 2015 und die aktuelle Unterrichtung durch das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft über die Verwaltung der Sondervermögen, die mit Schreiben vom 9. Juni 2015 erfolgt sei, berücksichtigen können.

Als Fazit hielt er fest, die in der Beratenden Äußerung zugrunde gelegten Versorgungsausgaben würden im Versorgungsbericht 2015 sicherlich noch übertroffen werden. Deshalb sollte der Empfehlung des Rechnungshofs gefolgt werden, die Zuführungen zum Versorgungsfonds angemessen zu erhöhen. Dies gelte auch für die Empfehlung, die Versorgungsausgaben für neue Beamte zu 100 % dem Versorgungsfonds zuzuführen. Dies würde bei den mehr als 700 Stellen greifen, die aktuell im Schulbereich durch die grün-rote Landesregierung zusätzlich geschaffen werden sollten.

Die Landesregierung habe bisher wiederholt dargelegt, die ab 2020 einzuhalten- de Nullverschuldung lasse derzeit höhere freiwillige Zuführungen nicht zu, denn neben den künftigen Pensionen müssten auch noch andere Verpflichtungen erfüllt werden. Dem halte er entgegen, dass derjenige, der heute zusätzliche Beamte einstelle, dadurch spätere Versorgungsausgaben und damit höhere Kosten verursache. Eine höhere Kostendeckung dieser Versorgungsausgaben würde daher wie eine personalbezogene Schuldenbremse wirken und die Generationengerechtigkeit erhöhen. Würden zusätzliche Stellen geschaffen, wären im Gegenzug andere, nicht zwangsläufige Ausgaben zu reduzieren. Eine fortgeführte implizite Verschuldung durch steigende und nicht gedeckte Versorgungsverpflichtungen sei der falsche Weg.

Abschließend verwies er auf eine aktuelle dpa-Meldung, wonach der Bund der Steuerzahler davon ausgehe, dass bis 2050 für die zugesagten Versorgungsleistungen für Beamte 192 Milliarden € aufgebracht werden müssten. Vor diesem Hintergrund sollte man sich gemeinsam der Verantwortung für die nächsten Generationen bewusst sein und den Versorgungsfonds entsprechend ausstatten.

Ein Abgeordneter der SPD dankte dem Rechnungshof für seine Beratende Äußerung und verwies sodann auf den Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen (*Anlage 2*). Er hob hervor, dass sich Baden-Württemberg mit der Versorgungsrücklage und dem Versorgungsfonds nicht hinter anderen Bundesländern zu verstecken brauche. Das Land Baden-Württemberg führe hier im Jahr 2015 immerhin 529 Millionen € und im Jahr 2016 611 Millionen € zu. Bayern z. B. habe seine Versorgungsrücklage auf 111 Millionen € gedeckelt, und der Versorgungsfonds sei dort auf null gestellt.

Der Staatssekretär im Ministerium für Finanzen und Wirtschaft unterstrich, der demografische Wandel fordere selbstverständlich auch das Land in seiner Rolle als Dienstherr. Deshalb schlage die Landesregierung auch eine Richtung ein, die angesichts der bevorstehenden Pensionierungswelle eine generationengerechte Regelung im Blick habe. So biete auch der Versorgungsbericht 2015 Hinweise auf die voraussichtliche Entwicklung bei den Versorgungsempfängerinnen und -empfängern des Landes nach Aufgabenbereichen bei einer Wiederbesetzungsquote des aktiven Personals in Höhe von 100 %, von 90 % und von 80 % sowie unter Berücksichtigung jährlicher linearer Besoldungsanpassungen. Das Finanzministerium und das Statistische Landesamt hätten damit Grundlagen geschaffen, auf denen man fundiert weiterarbeiten könne.

Die Frage von Erhöhungen bei den Sondervermögen Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds sei selbstredend im Spannungsfeld mit der Nullverschuldung ab 2020 zu diskutieren und in den politischen Erörterungen der jeweils Regierenden abzuwägen. Deshalb enthalte der Änderungsantrag der Regierungsfractionen diesbezüglich auch keine Festlegungen, wie sie die Oppositionsfractionen forderten, sondern die Vorgabe, auf der Grundlage des Versorgungsberichts 2015 und unter

Berücksichtigung der ab 2020 einzuhaltenden Nullverschuldung zu prüfen, welche Folgerungen daraus für eine nachhaltige Ausgestaltung des Versorgungsfonds und der Versorgungsrücklage zu ziehen seien. Darüber hinaus sei zu sagen, dass man mit der aktiv gemanagten Versorgungsrücklage bisher gute Erfahrungen gemacht habe und deswegen keinen Grund sehe, davon abzugehen. Im Übrigen gebe es auch im Punkt des Renditevergleichs Übereinstimmungen.

Eine Vertreterin des Rechnungshofs erklärte, der Versorgungsbericht 2015 verdeutliche, dass sich die Lage im Verhältnis zu 2010 keineswegs entschärft habe. Die Zahl der Versorgungsempfänger sei zwar nicht immens gewachsen, aber die individuellen Kosten seien doch aufgrund zunehmenden Lebensalters der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger gestiegen. Sie interpretiere den Änderungsantrag der Regierungsfractionen aber dahin gehend, dass das Ziel sei, nach Wegen zu suchen, wie der Stock der Sondervermögen angemessen erhöht und die Nachhaltigkeit gesichert werden könne.

Der Präsident des Rechnungshofs begrüßte, dass die Beratende Äußerung seines Hauses und der Versorgungsbericht der Landesregierung gemeinsam beraten würden. Er fuhr fort, mit diesen Dokumenten habe man eine wichtige gemeinsame Beratungsgrundlage geschaffen.

Während Landesregierung und Rechnungshof in der Analyse der Situation sicherlich nicht weit auseinander seien, stelle sich aber doch die Frage, welche Lösungsmöglichkeiten insgesamt bestünden. Hierzu verweise er auf das Schlusskapitel im Versorgungsbericht, in dem das Finanzministerium abwäge, was für die Zukunft erforderlich sei. Dabei stelle der Beitrag des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zu Recht fest, dass bei weiteren finanziellen Einschränkungen für die einzelnen Beamtinnen und Beamten sowie Versorgungsempfängerinnen und -empfänger der Gesetzgeber mit dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Alimentationsprinzip in Konflikt geraten könne.

Als denkbarer Lösungsansatz werde die Ermöglichung der freiwilligen Weiterbildung bis zum 70. Lebensjahr genannt. Dabei werde ein neues Faktum in die Überlegungen eingeführt. Denn der Versorgungsbericht besage auch, dass der tatsächliche Eintritt in den Ruhestand in den letzten Jahren durch verschiedene Maßnahmen deutlich nach hinten verlagert worden sei, wodurch sich die Zahl der Versorgungsempfänger reduziere. Der Versorgungsbericht sage aber ferner aus, dass der Aufwand für einzelne Versorgungsempfänger gestiegen sei. Nicht angesprochen werde hier jedoch, dass man insgesamt darauf achten müsse, die Zahl der Beamtinnen und Beamten nach Möglichkeit zu beschränken und nicht weiter zu erhöhen. Denn diese seien die künftigen Versorgungsempfängerinnen und -empfänger.

Der Präsident griff die in dem Beschlussvorschlag des Rechnungshofs (*Anlage 1*) unter den Buchstaben b und c genannten Empfehlungen auf und plädierte dafür, die inhaltliche Diskussion über die Frage, welche Weichen hier für die Zukunft gestellt werden müssten, jetzt zu führen und nicht erst wieder am Ende der nächsten Wahlperiode. Andernfalls perpetuiere man wieder nur eine Fortschreibung der Diagnose der Situation, die sich substantiell nicht verändern werde. Vielmehr gehe es darum, jetzt darüber zu diskutieren, an welchen Einflussfaktoren jetzt gearbeitet werden könne, wozu der Rechnungshof mit seinem Vorschlag in Verbindung mit der Beratenden Äußerung eine Empfehlung gebe.

Ein Abgeordneter der CDU warf die Frage auf, ob es nicht richtiger sei, den Versorgungsbericht nicht immer am Ende einer Legislaturperiode zu verfassen und zu diskutieren, sondern ihn vielmehr am Beginn einer Wahlperiode in die politische Debatte einzuführen, weil der Landtag in einer neuen Zusammensetzung darüber möglicherweise wieder anders diskutiere. Er regte deshalb an, darüber einmal nachzudenken und es beim nächsten Mal vielleicht anders zu machen.

Der Berichterstatter beantragte, der Anregung des Rechnungshofs für eine Beschlussempfehlung an das Plenum zu folgen (*Anlage 1*) mit Ausnahme des Vorschlags unter Buchstabe d, „das Anlagemanagement zu optimieren, indem die Versorgungsrücklage künftig passiv durch die Bundesbank verwaltet wird“.

Dieser Antrag wurde mehrheitlich abgelehnt. Sodann stimmte der Ausschuss dem Antrag der Regierungsfractionen (*Anlage 2*) mehrheitlich zu und empfahl dem Plenum ohne förmliche Abstimmung ferner, von der Mitteilung Drucksache 15/7036 Kenntnis zu nehmen.

15. 08. 2015

Tobias Wald

## **Anlage 1**

**Rechnungshof  
Baden-Württemberg**

**Anregung  
für eine Beschlussempfehlung  
des Ausschusses für Finanzen und Wirtschaft**

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 2. April 2015  
– Drucksache 15/6699**

**Beratende Äußerung „Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds“**

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 2. April 2015 – Drucksache 15/6699 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
  1. die Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen, insbesondere:
    - a) Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds als Sondervermögen beizubehalten;
    - b) die Zuführungen zum Versorgungsfonds angemessen zu erhöhen;
    - c) für Beamte, die über die Stellenpläne des Jahres 2015 hinaus eingestellt werden, die Zuführungen zum Versorgungsfonds mit 100 Prozent abzusetzen;
    - d) das Anlagemanagement zu optimieren, indem
      - die Versorgungsrücklage künftig passiv durch die Bundesbank verwaltet wird;
      - der Renditevergleich künftig nach der Methode des internen Zinsfußes ermittelt und zum Vergleich den Fremdkapitalzinsen gegenübergestellt wird;
    - e) den Entnahmebeginn (für die Versorgungsrücklage) rechtzeitig gesetzlich zu regeln und Entnahmepläne aufzustellen;
  2. dem Landtag über das Veranlasste bis 31. Dezember 2015 zu berichten.

Karlsruhe, 20. April 2015

gez. Max Munding                      gez. Dr. Hilaria Dette

## **Anlage 2**

**Landtag von Baden-Württemberg  
15. Wahlperiode**

### **Antrag**

**der Abg. Muhterem Aras u. a. GRÜNE und  
der Abg. Klaus Maier u. a. SPD**

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 2. April 2015  
– Drucksache 15/6699**

### **Beratende Äußerung „Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds“**

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 2. April 2015 – Drucksache 15/6699 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
  1. Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds als Sondervermögen beizubehalten;
  2. auf Grundlage des Versorgungsberichts 2015 und unter Berücksichtigung der ab 2020 einzuhaltenden Nullverschuldung zu prüfen, welche Folgerungen daraus für eine nachhaltige Ausgestaltung des Versorgungsfonds und der Versorgungsrücklage zu ziehen sind;
  3. den Renditevergleich künftig auch nach der Methode des internen Zinsfußes zu ermitteln und zum Vergleich den Fremdkapitalzinsen gegenüberzustellen;
  4. dem Landtag hierüber bis zum 31. Oktober 2016 zu berichten.

23. 07. 2015

Aras, Fritz, Hahn, Lindlohr, Dr. Rösler, Schwarz GRÜNE  
Maier, Dr. Fulst-Blei, Haller, Stober, Storz, Wahl SPD