

**Beschlussempfehlung und Bericht**

**des Ausschusses für Finanzen und Wirtschaft**

**Gesetzentwurf der Fraktion der FDP/DVP**

**– Drucksache 15/206**

**Gesetz zur Änderung des Gesetzes über einen Versorgungsfonds des Landes Baden-Württemberg**

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf der Fraktion der FDP/DVP – Drucksache 15/206 – abzulehnen.

22. 09. 2011

Der Berichterstatter:

Klaus Maier

Der Vorsitzende:

Guido Wolf

Bericht

Der Ausschuss für Finanzen und Wirtschaft hat in seiner 4. Sitzung am 22. September 2011 den Gesetzentwurf der Fraktion der FDP/DVP – Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Versorgungsfonds des Landes Baden-Württemberg – Drucksache 15/206 – behandelt.

Ein Abgeordneter der Fraktion der FDP/DVP führt aus, das Plenum habe sich in seiner Sitzung am 21. Juli 2011 in Erster Beratung schon mit dem vorliegenden Gesetzentwurf befasst. Seine Fraktion wolle den Versorgungsfonds des Landes aufgrund der demografischen Entwicklung und mit Blick auf eine möglicherweise steigende Zahl an Landesbeamten auf ein stabileres Fundament stellen.

Entgegen mancher Äußerungen im Plenum hätten sich Grüne und SPD nicht schon immer für die Richtung eingesetzt, die der Gesetzentwurf verfolge. So habe der Finanzausschuss dem Plenum im Dezember 2007 einstimmig empfohlen, dem von der Landesregierung eingebrachten Gesetzentwurf zur Errichtung eines Versor-

Ausgegeben: 07. 10. 2011

*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“.*

gungsfonds zuzustimmen. Auch von den Grünen und der SPD, die sich damals in der Opposition befunden hätten, seien keine Änderungsanträge gestellt worden. Das Eintreten für eine größere Nachhaltigkeit der Finanzpolitik sei bei den heutigen Regierungsfractionen in diesem Zusammenhang also eher neu.

Er danke dem Abgeordneten der Fraktion der CDU für seine Anregung im Plenum, als Richtschnur für die Personalausgaben das Wachstum der Steuereinnahmen heranzuziehen und als Vergleichsmaßstab für Letzteres nicht ein Jahr, sondern einen längeren Zyklus zu wählen. Ein solcher Ansatz sei durchaus hilfreich, da das Wachstum der Personalausgaben das durchschnittliche Wachstum der Steuereinnahmen keinesfalls überschreiten dürfe, wenn eine wirkliche Konsolidierung des Haushalts betrieben werden solle.

Im Plenum habe eine Abgeordnete der Fraktion GRÜNE angedeutet, dass es den Beamten gegenüber künftig vielleicht zumutbar wäre, die Leistungen an sie einzuschränken und an die der gesetzlichen Rentenversicherung anzupassen. Die Abgeordnete habe in diesem Zusammenhang beispielhaft das Stichwort Beihilfe genannt. Auch solle nach deren Aussagen über die künftige Entwicklung der Pensionen diskutiert werden. In dieser Hinsicht wünsche sich seine Fraktion einige nähere Hinweise, vor allem auch angesichts dessen, dass die Philosophie der neuen Landesregierung sicher in die Richtung weise, konkreter werden zu wollen, als dies nach ihrer Ansicht die Vorgängerregierung gewesen sei.

Schließlich habe es der Vertreter der SPD im Rahmen der Plenardebatte für erforderlich gehalten, im Lichte der Finanzplanung bis 2015 darüber zu befinden, was im Haushalt 2012 möglich sei. Dies passe aber nicht ganz zu den Aussagen, die der Finanzminister in seiner Rede zum Kassensturz getroffen habe. Denn nach den Worten des Ministers müsse schon jetzt dringend gehandelt werden, um die in den nächsten Jahren ständig steigende Belastung des Haushalts durch Pensionsleistungen einzugrenzen und beherrschbar zu machen. Deshalb wäre es seines Erachtens (Redner) angemessen, jetzt konkret daran zu denken, die Zuführungen an den Versorgungsfonds zu erhöhen.

Gemäß den Aussagen des Staatssekretärs für Finanzen und Wirtschaft im Plenum solle in Richtung 2020 eine Gesamtschau über die finanzielle Situation des Landes erfolgen. Der Staatssekretär habe außerdem für ein grundlegendes Konzept zur Sanierung des Haushalts plädiert und darauf hingewiesen, dass das Thema Pensionsverpflichtungen nur einen Baustein dieses Gesamtkonzepts darstelle. Dieser Baustein sollte aber nach seiner Ansicht (Redner) in absehbarer Zeit konkretisiert werden.

Daher bestehe gerade vor dem Hintergrund weiter wachsender Steuereinnahmen in diesem Jahr, die es der Landesregierung ermöglichten, zu einem ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung zu gelangen, vielleicht auch die Chance, den Versorgungsfonds des Landes auf ein stabileres Fundament zu stellen. Insofern werbe er um Zustimmung zu dem von seiner Fraktion vorgelegten Gesetzentwurf.

Eine Abgeordnete der Fraktion GRÜNE betont, die Grünen hielten den Gesetzentwurf im Grundsatz für richtig. So sei es ihre Fraktion gewesen, die dieses Thema in den vergangenen Jahren in Initiativen überhaupt aufgegriffen habe, sodass die Landesregierung schließlich einen ersten Schritt in die richtige Richtung gegangen sei und einen Versorgungsfonds errichtet habe, in den pro neu eingestelltem Beamten monatlich 500 € einbezahlt würden.

Die Opposition mache es sich jetzt sehr einfach. Sie greife auf gute Initiativen ihrer Fraktion aus der Vergangenheit zurück, lege aber kein Finanzierungskonzept vor.

Sie erwidert auf Einwurf ihres Vorredners, Steuermehreinnahmen träten nicht dauerhaft auf. Die Frage sei, wie das Gesamtkonzept weiterfinanziert werden solle, wenn keine Steuermehreinnahmen mehr erzielt würden. Eine solide, nachhaltige Finanzpolitik sei nicht kurzfristig ausgerichtet, sondern habe einige Jahre im Blick und achte darauf, wie sich die Entwicklung vollziehe.

Die Abgeordnete fährt fort, der vorliegende Gesetzentwurf sei zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht umsetzbar. Das aufgegriffene Thema sei sehr komplex und müsse noch betrachtet werden. Die Regierungskoalition werde sich im Dialog mit den Betroffenen bemühen, eine Möglichkeit für eine langfristig nachhaltige Finanzierung zu finden. Die Opposition könne sich darauf verlassen, dass die Regierungskoalition in diesem Zusammenhang in nächster Zeit konkrete Vorschläge unterbreite werde.

Ein Abgeordneter der Fraktion der SPD fügt an, es stelle eine Zukunftsaufgabe dar, die Versorgungslasten bewältigen zu können. Insofern sei es gut, dass das Land einen Versorgungsfonds errichtet habe.

Die von der FDP/DVP begehrte Erhöhung des Zuführungsbetrags pro neu eingestelltem Beamten auf monatlich 1.200 € gehe auf eine Anregung des Rechnungshofs zurück. Mit diesem Schritt ließe sich die Finanzierungsproblematik mit Blick auf die neu eingestellten Beamten begrenzen. Er spreche deshalb von „begrenzen“, weil die Summe, die in Zukunft für die Versorgung aufgebracht werden müsse, viel höher sei als das Volumen des Fonds.

Das Land habe aber noch eine Menge weiterer Aufgaben zu bewältigen. SPD und Grüne hätten sich z. B. für eine Sanierungsrücklage ausgesprochen. Dieses Instrument sei von der Opposition im Rahmen der Beratung des Vierten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan 2011 strikt abgelehnt worden. Die Regierungskoalition wolle über die Rücklage im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik Landesstraßen und Landesgebäude sanieren.

Die Landesregierung sei kritisiert worden, weil das Ziel der Nullverschuldung mit dem Vierten Nachtrag noch nicht erreicht worden sei. Die Nullverschuldung bilde ein wichtiges Ziel, das die Regierungskoalition im Blick behalte. Weitere wichtige Ziele seien z. B. Bildung und Energiewende.

Alle Maßnahmen, die mit der Erfüllung dieser Ziele verbunden seien, kosteten Geld. Dieses müsse zusammengeführt werden. Er befürchte, dass die Steuermehreinnahmen nicht ausreichen, um alle Ziele in der Weise zu erreichen, wie es vielleicht dem gemeinsamen Wunsch aller Fraktionen entspreche.

Wenn dem vorliegenden Gesetzentwurf zugestimmt würde, müssten nach Auskunft des zuständigen Ministeriums zusätzlich 190 Millionen € im Jahr 2012 und 250 Millionen € in den Jahren 2013 ff. in den Versorgungsfonds fließen. In den nächsten Jahren gingen sehr viele Beamte in Pension. Dies habe zur Folge, dass wieder sehr viele junge Leute neu eingestellt würden. Die erforderlichen Beträge würden also eher steigen als sinken.

Er erkenne nicht, dass sich das Gesamtpaket über Steuermehreinnahmen finanzieren ließe. Vielmehr seien wahrscheinlich harte Einsparungen erforderlich. Deshalb bitte er um Verständnis, dass zunächst einmal im Rahmen einer Finanzplanung eine Betrachtung erfolgen müsse.

Ein Abgeordneter der Fraktion der CDU trägt vor, nach den Aussagen der Sprecher von Grünen und SPD habe er den Eindruck, dass die Regierungsfraktionen die mit dem Gesetzentwurf verfolgte Intention zwar für richtig hielten, sie aber nicht zum gegenwärtigen Zeitpunkt und nicht in der vorgesehenen Weise umsetzen wollten. Die Pensionslasten stiegen und ließen sich im Grunde nur durch solche Maßnahmen abfedern, wie sie der Gesetzentwurf beinhalte.

Der Vorwurf an die alte Regierungskoalition sei berechtigt, dass sie zu spät damit begonnen habe, Vorsorge für künftig anfallende Pensionsleistungen zu treffen. Dennoch habe sie damit angefangen. Angesichts zusätzlicher Steuereinnahmen hätte die neue Landesregierung die Möglichkeit, dem Beispiel der alten Koalition, die den Versorgungsfonds mit einem Grundkapital von 500 Millionen € ausgestattet habe, zu folgen und diesen Kapitalstock um eine bestimmte Summe zu erhöhen. Er frage, warum SPD und Grüne nicht einen Teil der zusätzlichen Steuereinnahmen dazu verwandten, wenn sie schon die laufenden Zuführungsbeträge nicht anheben wollten. Dies wäre zumindest ein Schritt.

Vonseiten der Regierungsfractionen sei zuvor geäußert worden, dass sie Investitionsrückstellungen vorgenommen hätten. Damit wollten sie zum Ausdruck bringen, dass dies von CDU und FDP/DVP versäumt worden sei. Sollte die alte Koalition in der Vergangenheit etwas versäumt haben, fordere er SPD und Grüne auf, dies jetzt über die Steuermehreinnahmen nachzuholen.

Die CDU stimme dem von der FDP/DVP vorgelegten Gesetzentwurf zu, und zwar auch deshalb, weil der Rechnungshof angeregt habe, den Zuführungsbetrag pro neu eingestelltem Beamten auf jährlich 13.600 € zu erhöhen. Die FDP/DVP gehe in ihrem Gesetzentwurf mit 14.400 € etwas über diesen Betrag hinaus.

Wenn der Landeshaushalt von den Personalausgaben bestimmt werde, dürften diese im Grunde nur entsprechend dem durchschnittlichen Wachstum der Steuereinnahmen steigen. Anders lasse sich eine Konsolidierung des Haushalts nicht erreichen. Auch dies gehöre zu der von der Regierungskoalition gewollten Politik des Gehörtwerdens.

Der Präsident des Rechnungshofs legt dar, der Rechnungshof unterstütze den Gesetzentwurf der FDP/DVP-Fraktion. Sein Haus habe in der Denkschrift 2010 das Thema der immanenten Verschuldung aufgeworfen. Diese sei im Wesentlichen durch die Pensionsverpflichtungen bestimmt.

Er halte die von der FDP/DVP begehrte Erhöhung des Zuführungsbetrags für realisierbar, ohne dass diese Maßnahme den Haushalt „sprengen“ würde. Um die immanente Verschuldung nicht ständig zu erhöhen und einen nachhaltigen, tragfähigen Haushalt aufzustellen, halte es der Rechnungshof für notwendig, bei den Neueinstellungen anzusetzen und dem Pensionsfonds pro rata im jeweiligen Jahr den Betrag zuzuführen, der für einen neu eingestellten Beamten von den Kosten her tatsächlich erforderlich sei. Dadurch werde auch klar, was eine Neueinstellung wirklich koste, und lasse sich politisch abwägen, wie viele Neueinstellungen sich das Land von der aktuellen Tragfähigkeit des Haushalts her leisten könne.

Wenn dies nicht erfolge, würden die jetzt entstehenden Kosten – pro neu eingestelltem Beamten 13.600 € im Jahr, bei aktueller Berechnung etwas mehr – auf 30, 40 Jahre in die Zukunft hinein verlagert. Die immanente Verschuldung würde also steigen.

Die eigentliche Dynamik im Hinblick auf den Haushalt gehe vom Personalbereich aus. Diesbezüglich befänden sich die Länder im Vergleich zu Bund und Gemeinden in einer schlechteren Position, da die Aufgaben der Länder personalintensiv seien und einer bestimmten Betreuung bedürften. Auch gebe es Aufgaben bei den Ländern, etwa in den Bereichen der inneren Sicherheit und der Bildung, für die keine natürliche Sättigungsgrenze bestehe.

Der Staatssekretär im Ministerium für Finanzen und Wirtschaft zeigt auf, Pensionsverpflichtungen stellten ein großes Problem dar, das mit jedem Jahr noch zunehme. In den nächsten 10 bis 20 Jahren engten die auf über 7 Milliarden € im Jahr steigenden Pensionsausgaben den Spielraum im Haushalt erheblich ein.

Das angesprochene Problem sei vor etwa 40 Jahren verursacht worden. Dies sei ungefähr der Zeitraum, den ein Beamter im Landesdienst verbringe. Wären in dieser Zeit 14.000 € im Jahr pro neu eingestelltem Beamten zurückgelegt worden, gäbe es das jetzt bestehende Problem nicht. Würde dieser Betrag wiederum ab dem gegenwärtigen Zeitpunkt dem Versorgungsfonds zugeführt, käme es in 40 Jahren zu einer Entlastung für den Haushalt, wenn die heute neu eingestellten Beamten in Pension gingen.

Allerdings bestehe jetzt und in den nächsten zehn Jahren ein immenses Problem. Dies bedeute, dass nun Lösungen zu finden seien. In diesem Zusammenhang bildeten die Pensionsausgaben vom Volumen her das größte Problem.

Hinzu kämen erhebliche weitere Lasten. Bei betriebswirtschaftlicher Rechnung wären die nicht vorhandenen Sanierungsrücklagen für die landeseigenen Gebäude qualitativ gleich zu bewerten wie fehlende Rückstellungen für Betriebsrenten.

Auch für das große Vermögen in Form von Landesstraßen existierten keine Rücklagen. Es bestehe ein erheblicher Sanierungsstau. Vermögen sei aufgezehrt worden. Auch dies stelle für das Land ein Problem dar.

Darüber hinaus träten seit Übernahme der Amtsgeschäfte durch die neue Landesregierung fast wöchentlich weitere Lücken zutage. So habe der Landtag mehrjährige Programme beschlossen, die aber nicht bis zum Ende der versprochenen Laufzeit finanziert seien. Diese Lücken müssten mit berücksichtigt werden. Ein betreffendes Programm sei also entweder zu streichen oder weiterzufinanzieren.

Ferner verweise er auf das gemeinsam verfolgte Ziel, im nächsten Jahr einen Haushalt zu verabschieden, der keine Neuverschuldung vorsehe.

Er selbst habe schon früher die Haltung vertreten, dass es ein ehrliches Vorgehen sei, neue Schulden aufzunehmen und mit diesem Geld eine Rücklage zu bilden. Andererseits lasse sich dieses Verfahren aus betriebswirtschaftlicher Sicht auch als unklug bezeichnen. Im Ergebnis könne sich das angesprochene Vorgehen je nach Zinssituation als gut oder als schlecht erweisen.

Bei den Punkten, die er zuvor geschildert habe, handle es sich um widerstreitende Interessen. Da es nicht möglich sei, allem gleichzeitig gerecht zu werden, sei eine Gesamtschau anzustellen und müssten Prioritäten festgelegt werden.

Mit dem erwähnten Gesamtpaket beschäftige sich die Regierung bereits. Damit sollten sich der Landtag und alle Fraktionen schließlich ebenfalls befassen. Darum bitte er auch. Er sehe jetzt die einmalige Chance, sich fraktionsübergreifend ehrlich mit den finanziellen Lasten aus der Vergangenheit zu beschäftigen und dann für die Zukunft vorzusorgen.

Er lade den Ausschuss zur Diskussion darüber ein, welche Prioritäten gesetzt werden sollten und welche Richtung das Land einschlagen solle. Dies sei die Politik des Gehörtwerdens.

Ein Mitglied des Rechnungshofs bemerkt, die Beschreibung der Probleme und die Notwendigkeit, die Zuführung an den Versorgungsfonds zu erhöhen, seien völlig unstrittig. Die Frage sei vielmehr die nach der Finanzierung.

Der Rechnungshof führe gegenwärtig eine Prüfung durch, die sich auf die Versorgungsrücklage und den Versorgungsfonds erstrecke. Der Rechnungshof untersuche dabei auch eine Finanzierung über die Aufnahme von Schulden. Nach Ansicht des Rechnungshofs sei diese Art der Finanzierung in dem angesprochenen Zusammenhang grundsätzlich nicht zielführend, unabhängig davon, dass sie sich im Einzelfall bei entsprechender Zinssituation auch einmal als günstig erweisen könne.

Nicht nur in Baden-Württemberg werde darüber diskutiert, über einen Versorgungsfonds oder ähnliche Instrumente die Pensionslasten zu bewältigen. Dazu bestünden verschiedene Modelle.

Er sei ziemlich skeptisch, was die Wirksamkeit der Schuldenbremse angehe. Dies gelte insbesondere für die Form der Schuldenbremse, die in Baden-Württemberg bisher installiert sei. Wenn die Schuldenbremse aber beachtet würde und wirksam wäre, ergäbe sich durch schuldenfinanzierte Rückstellungen für die Pensionen ein mittelbarer Zwang, dieses Geld nicht für andere Zwecke ausgeben zu können. Somit verringerte sich der finanzielle Spielraum. Dies sei ein interessanter Aspekt, aber auch der einzige Chancenpunkt, den der Rechnungshof für eine Finanzierung über Schulden sehe. Damit wolle er diesen Weg allerdings nicht favorisieren.

Der Ausschuss verabschiedet daraufhin die Beschlussempfehlung an das Plenum, den Gesetzentwurf der Fraktion der FDP/DVP zur Änderung des Gesetzes über den Versorgungsfonds des Landes Baden-Württemberg – Drucksache 15/206 – abzulehnen.

06. 10. 2011

Klaus Maier