

Stellungnahme des DGB-Bezirk NRW

zum Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur
Errichtung des Pensionsfonds des Landes
Nordrhein-Westfalen (Pensionsfondsgesetz
Nordrhein-Westfalen - PFoG) sowie zur Ände-
rung dienstrechtlicher Vorschriften -
Gesetzentwurf der Landesregierung,
Drucksache 18/5467

Schriftliche Anhörung des Haushalts- und
Finanzausschusses

Düsseldorf, den 12.10.2023

Kontaktperson:

Daniela Zinkann
Abteilungsleiterin
Abt. Öffentlicher Dienst/
Beamtenpolitik

**Deutscher Gewerkschaftsbund
Bezirk NRW**
Friedrich-Ebert-Str. 34-38
40210 Düsseldorf
Telefon: 0211/3683-113

Daniela.Zinkann@dgb.de
www.nrw.dgb.de

Der DGB NRW bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

I. Allgemeines - Mehr Klarheit bei Gesetzentwürfen

Wir haben bereits mehrfach darauf aufmerksam gemacht, dass es nicht der Klarheit bei einer Auseinandersetzung mit Gesetzentwürfen dient, wenn in ihnen - wie hier - Gesetzesvorhaben zusammengefasst werden, die in keinem Sachzusammenhang miteinander stehen.

II. Zu Artikel 1 -Änderung des Pensionsfondsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf will die Landesregierung die bisher gesetzlich vorgesehene jährliche Zuführung von 200 Mio. € an den Pensionsfonds dauerhaft abschaffen und gleichzeitig erstmalig mit dem Haushaltsgesetz 2024 die Entnahme von Mitteln aus dem Pensionsfonds ermöglichen.

Die Entnahme von Mitteln soll auf die langfristig jährlich erzielte Rendite beschränkt sein. Konkret bedeutet das für das Haushaltsjahr 2024 eine Entnahmemöglichkeit in Höhe von rd. 343 Mio. Euro. Im Haushaltsentwurf 2024 ist ein entsprechender Betrag bereits im Einzelplan 20 Allgemeine Finanzverwaltung verbucht unter „Ablieferungen des Sondervermögens Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen zur Finanzierung von Versorgungsausgaben.“

Die Vermögenssubstanz des Pensionsfonds zum Stichtag 31.12.2022 (rund 13,1 Mrd. Euro) soll mindestens bis 2030 erhalten bleiben. Dafür sieht die Neuregelung in § 5 Abs. 3 S.4 PFoG NRW eine „Ausschüttungssperre“ vor: Sollte das Vermögen des Pensionsfonds am 31. Dezember eines Jahres den am 31.12.2022 erreichten Stand unterschreiten, reduziert sich die Entnahmemöglichkeit für das übernächste Jahr in entsprechendem Umfang, ggf. bis auf null.

Ab 2030 sollen die Regelungen zur Entnahme in einem 5-Jahres-Rhythmus „unter Berücksichtigung der zu dem jeweiligen Zeitpunkt bestehenden Pensionszahlungsverpflichtungen auf ihre Notwendigkeit und Angemessenheit hin überprüft.“ werden.

Der DGB NRW hat Bedenken gegen die Neufassung des § 5 PFoG NRW, der die o.g. Regelungen trifft.

Aus Sicht des DGB NRW ist aktuell nicht klar, wieso zum jetzigen Zeitpunkt, in der gewählten Höhe, Gelder aus dem Pensionsfonds entnommen werden sollen und warum die Landesregierung die jährliche Zuführung von 200 Mio. Euro zum Pensionsfonds dauerhaft stoppt. Hierzu gab es bisher keine Erläuterungen gegenüber dem Beirat zum Pensionsfonds, in dem der DGB NRW Mitglied ist. Auch der Gesetzentwurf liefert keine ausreichende Begründung.

Keine sachgerechten Gründe für eine Entnahme

Die Tatsache, dass nahezu die Hälfte des Vermögens, aus dem der Pensionsfonds begründet wurde, auf einem Eigenanteil der Beamt*innen in NRW beruht, den sie unfreiwillig durch Kürzungen bei der Besoldung und der Versorgung zur Versorgungsrücklage beigetragen haben, verpflichtet die Landesregierung und den Gesetzgeber zu einem hohen Maß an Sorgfalt, Transparenz und nachvollziehbarem Handeln bei Maßnahmen den Pensionsfonds betreffend.

In Anbetracht der Aufgabe des Beirates beim Sondervermögen wäre es zum Beispiel erforderlich gewesen, dort die grundsätzliche Frage zu erörtern, dass ab 2024 eine Entnahme von Mitteln geplant ist und die gesetzliche Verpflichtung zur Zuführung von jährlich 200 Mio. € auf Dauer gestrichen werden soll. Möglicherweise hätten sich dann im Rahmen einer Beiratssitzung nachvollziehbare und sachgerechte Gründe für das Handeln der Landesregierung erkennen lassen.

Auch aus dem Gesetzentwurf und seiner Begründung ergeben sich keine nachvollziehbaren Gründe für das jetzige Handeln der Landesregierung. Die absolut allgemein gehaltene Begründung zum Gesetzentwurf hilft nicht weiter. Aus ihr wird nur ersichtlich, dass in „den kommenden Jahren“ die Zahl der Versorgungsempfänger*innen steigen wird und 2040 wieder sinken wird. Entsprechend wüchsen auch die Versorgungsverpflichtungen an. Die Daten, auf die sich die Landesregierung hierbei bezieht, liegen schon seit mehreren Jahren vor (Modellrechnung 2020) und wurden bisher nicht zum Anlass genommen, aus dem Pensionsfonds Entnahmen vorzunehmen oder die Zuführung zu stoppen.

Teile der jetzt regierenden Fraktionen haben in ihrer zurückliegenden Oppositionszeit, trotz des sich aus der Modellrechnung ergebenden Szenarios (oder vielleicht gerade deswegen?), eine Zuführung zum Pensionsfonds von nur 200 Mio. € jährlich scharf kritisiert und als eindeutig zu wenig eingeschätzt. Warum nun ohne Angabe von neuen Daten und Fakten eine Entnahme von 343 Millionen plus die komplette Streichung von 200 Millionen – also ein Mittelenzug von demnächst jährlich voraussichtlich rund 500 – 600 Mio. - angezeigt ist, erschließt sich nicht.

Stoppen der jährlichen Zuführung nicht nachvollziehbar

Auch liefert die Gesetzesbegründung keinen nachvollziehbaren Aufschluss darüber, warum zum jetzigen Zeitpunkt die Zuführung von Mitteln komplett entfallen soll. Der Hinweis in der Gesetzesbegründung „[...] da es andernfalls zu nicht sachgerechten und sich überlagernden Ein- und Auszahlungen kommen kann“ ist jedenfalls keine ausreichende Begründung. Warum verfährt die Landesregierung zum Beispiel nicht wie Schleswig-Holstein: § 4 VersFondsG regelt die Möglichkeit, Zuführungen mit einer Entnahme zu verrechnen.

Es liegt weder der Bericht über den Pensionsfonds für das Jahr 2022 vor noch gibt es einen aktuellen Versorgungsbericht, welche eventuell Rückschlüsse auf die Sachgründe zulassen könnten, die zu einer neuen Bewertung der Sachlage seitens der Landesregierung geführt haben.

Vorsorgefunktion des Pensionsfonds gefährdet

Aus Sicht des DGB NRW ist bei der jetzigen Neuregelung des § 5 PFoG auch nicht gewährleistet, dass der Pensionsfonds weiter seiner Vorsorgefunktion im Sinne einer langfristigen Finanzierung künftiger Versorgungsverpflichtungen gem. § 3 I PFoG hinreichend Rechnung tragen kann.

Bisher war der Fond geplant mit Zuführungen von jährlich mindestens 200 Mio. € und einem Verbleib der jährlich erwirtschafteten Erträge. Ein Entzug dieser Mittel bedeutet bis 2030, bei der Annahme der bisher erwirtschafteten durchschnittlichen Rendite von jährlich 3,7 Prozent, einen Verlust von rund 5 Milliarden Euro. Auch hier wäre seitens der Landesregierung bzw. des Gesetzgebers näher darzulegen, wieso der Fonds, der ursprünglich auf eine bis zu 70-prozentige Deckung der Pensionsverpflichtungen anwachsen sollte, trotzdem noch ausreichend befüllt wird.

Mangels valider Angaben und Zahlen, insbesondere zum Bestand des Pensionsfonds und seiner prognostizierten Entwicklung durch fehlende Zuführung und geplante Entnahmen sowie zu den prognostizierten Versorgungsaufwendungen, ist auch nicht erkennbar, an welchen Kriterien die Landesregierung dann aktuell ihre Pensionsvorsorge ausrichtet und welche langfristige Strategie sie mit der angedachten Entnahmep Praxis verfolgt. Überraschend Geld für den laufenden Haushalt generieren, indem die Zuführung vollständig gestoppt wird und Überschüsse bis mindestens 2030 dem Fonds entzogen werden, ist aus Sicht des DGB NRW erläuterungsbedürftig.

Zweckbindung nicht ausreichend sichergestellt

Unseres Erachtens ist auch nicht ausreichend sichergestellt, dass die entnommenen Mittel tatsächlich ihrem Zweck zugeführt werden. Die Neufassung des § 5 Abs. 3 PFoG sagt dazu nur, dass Entnahmen aus dem Sondervermögen nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes zulässig sind. Demnach bestimmt das Haushaltsgesetz, was mit entnommenen Geldern passiert. Dass Entnahmen ausschließlich zur Entlastung von Versorgungsaufwendungen zulässig sind, sollte in einer Norm zur Entnahme noch einmal ausdrücklich klargestellt werden. § 5 I VersFondsG S-H und § 7 I BayVersRücklG machen dies zum Beispiel.

Auch § 5 Abs.4 PFoG lässt nicht erkennen, nach welchen Kriterien die Landesregierung über weitere Entnahmen in Zukunft entscheiden

wird. Und warum erst im Jahr 2030 und im 5 Jahres-Rhythmus wird auch nicht näher dargelegt.

Zuführung zum Pensionsfonds von mindestens 600 Mio. € erforderlich

Aus Sicht des DGB NRW muss der Pensionsfonds entsprechend §§ 3, 7 PFG der langfristigen Absicherung von Pensionsverpflichtungen dienen. Basierend auf unseren bisherigen Erkenntnissen ist dafür erforderlich, dass der Pensionsfonds weiter befüllt wird, weil die Vorsorge ansonsten auf Dauer nicht reichen wird, um auch künftige Haushalte maßgeblich zu entlasten.

In jedem Falle aber, das haben wir immer wieder betont, müssen dem Pensionsfonds die Beträge jährlich zugeführt werden, die die Beamt*innen durch Kürzungen bei Besoldungs- und Versorgungsanpassungen in der Vergangenheit zur Stärkung der Versorgungsrücklage hinnehmen mussten. Da die Kürzungen zu genau diesem Zweck erfolgten und auch nicht zurückgenommen wurden, ist es nur folgerichtig, das Geld nicht dem allgemeinen Haushalt zugutekommen zu lassen, sondern im Sinne der Finanzierung künftiger Versorgungsaufwendungen in den Pensionsfonds einzuzahlen.

9-mal seit 1999 wurden die Besoldungs- und Versorgungsanpassungen um 0,2 Prozent für diesen Zweck gekürzt. 2017 wurde dieser Betrag mit 514 Mio. Euro im Haushalt NRW beziffert und ist bis heute deutlich angewachsen. Allein aufgrund der durchschnittlichen Rendite betrüge er derzeit über 600 Mio. €, zusätzlich wäre er wegen der sich seit 2017 fortsetzenden Kürzungsfolgen entsprechend weiter nach oben anzupassen.

In keinem Falle ist hinnehmbar, dass der Eigenanteil der Beamt*innen einfach ersatzlos im Haushalt vereinnahmt wird. So wird aus dem Besoldungsverzicht zugunsten der Absicherung der Versorgung ein Sonderopfer und Sondersparbeitrag der Beamt*innen zum Aufpäppeln des allgemeinen Haushalts.