

Gesetzentwurf

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Brandenburgisches Gesetz zur finanzpolitischen Vorsorge für die steigenden Ausgaben der Beamtenversorgung

Gesetzentwurf

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Brandenburgisches Gesetz zur finanzpolitischen Vorsorge für die steigenden Ausgaben der Beamtenversorgung

A. Problem

Um langfristig Handlungsspielräume zu gewinnen und auf sich verändernde Rahmenbedingungen reagieren zu können, sind Haushaltskonsolidierungen unerlässlich. Das strukturelle Defizit im Landeshaushalt hat sich zwar etwas verringert, die Notwendigkeit der Konsolidierung sieht der Landesrechnungshof dennoch unvermindert gegeben. In diesem Kontext ist die im Gegensatz zu den Tarifbeschäftigten nachgelagerte Zahlung der Versorgung für pensionierte Beamtinnen und Beamte sowie der Richterinnen und Richter zu beachten.

Die finanzielle Belastung des Brandenburger Landeshaushalts wird sich durch den Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger und deren Lebenserwartung von 148 Millionen Euro im Jahr 2014 auf voraussichtlich 876 Millionen Euro im Jahr 2030 erhöhen. Grund dafür ist die derzeit noch geringe Anzahl von Versorgungsempfängerinnen und -empfängern in Brandenburg. Denn der Aufbau des öffentlichen Dienstes in den neuen Bundesländern mit Beamten begann erst 1991. Die Zurruesetzung dieser „91er-Generation“ wird in den kommenden Jahren zu einem massiven Anstieg der Pensionslasten führen. Während im Jahr 2014 nur rund 2,5 Prozent des gesamten Brandenburger Steueraufkommens auf Versorgungszahlungen entfielen, muss das Land 2020 schon 4,5 Prozent hierfür einplanen.

Mit dem Versorgungsreformgesetz 1998 vom 29. Juni 1998 (BGBJ. 1 S. 1666) wurde mit § 14a des Bundesbesoldungsgesetzes die Voraussetzung für die Bildung von Versorgungsrücklagen geschaffen. Daraufhin wurden das Sondervermögen des „Brandenburger Versorgungsfonds“ und die Versorgungsrücklage eingeführt. Während die Versorgungsrücklage hauptsächlich aus Mitteln verminderter Besoldungs- und Versorgungsanpassungen gebildet wird, speist sich der Versorgungsfonds aus Zahlungen aus dem Landeshaushalt. Es handelt sich hierbei um ein Finanzierungsinstrument zur Abmilderung von Spitzen bei den Versorgungsausgaben. Die Zuführungen aus dem Landeshaushalt an den Versorgungsfonds wurden mit dem Gesetz über die Aufhebung des Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom Oktober 2016 eingestellt, die Versorgungsrücklage mit dem Versorgungsfonds verschmolzen und die Auszahlung dieser Gelder in die Wege geleitet.

Hinsichtlich der steigenden Belastung besteht eine besondere Notwendigkeit für eine finanzielle Vorsorge. Die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes und die Konkurrenzfähigkeit als attraktiver Arbeitgeber sind dauerhaft und nachhaltig sicherzustellen.

B. Lösung

Mit dem Brandenburger Gesetz zur finanzpolitischen Vorsorge für die steigenden Ausgaben der Beamtenversorgung wird eine finanzpolitische Vorsorgemaßnahme getroffen.

In Brandenburg ist mit der Spitze der Versorgungsausgaben voraussichtlich erst ab dem Jahr 2030 zu rechnen. Das Sondervermögen des „Brandenburger Versorgungsfonds“ wird zwar nicht mehr aktiv befüllt, kann aber noch zur Abfederung solcher Spitzen der Versorgungslasten eingesetzt werden. Die dort vorhandenen Mittel werden daher weiter angelegt.

Daneben wird mit dem Brandenburger Gesetz zur finanzpolitischen Vorsorge für die Beamtenversorgung ein neues System zur nachhaltigen Vorsorge eingeführt, welches nicht nur zur Abmilderung von „Spitzen“ bei den Versorgungsausgaben dient. Grundpfeiler dieses Modells ist die Haushaltskonsolidierung durch die kontinuierliche Tilgung der Landesschulden. Durch die Tilgung erfolgt eine nachhaltige Entlastung des Landeshaushaltes. Für jeden ernannten aktiven Beamten und Richter, dessen Versorgungslast von Brandenburg getragen werden muss, ist ein fester jährlicher Betrag der Tilgung zuzuführen. Der Schuldenabbau entspricht dabei auch dem Gedanken der Generationengerechtigkeit.

Es ist ein Modell vorgesehen, welches möglichst wenig Verwaltungsaufwand mit sich bringt, so dass es nur zu geringen Vollzugskosten kommt. Es werden daher Pauschalbeträge und Zeiträume vorgesehen.

C. Alternativen

Das bisherige Modell einer Versorgungsrücklage in Form des Sondervermögens des „Brandenburger Versorgungsfonds“ mit verbindlichen jährlichen Zuführungen könnte wieder aufgenommen werden.

Gegen diese Alternative spricht jedoch, dass es nicht für sinnvoll erachtet wird, Rücklagen zu bilden, während das Land gleichzeitig eine hohe Verschuldung aufweist, für die Zinsen zu leisten sind. Die Bildung eines Fonds zur Vorsorge für zukünftige Belastungen ist nur dann sinnvoll, wenn die Vorsorge nicht kreditfinanziert ist. Es kommt durch die Rücklagenbildung lediglich zu einer Vorverlagerung der vom Landeshaushalt zu finanzierenden Pensionsverpflichtungen. Es tritt lediglich ein Glättungseffekt für die vom Landeshaushalt aufzuwendenden Mittel ein. Eine direkte Ersparnis für den Landeshaushalt ist damit jedoch nicht verbunden.

In einer vom Ausschuss für Haushalt und Finanzen am 16. Februar 2017 durchgeführten Anhörung zur Frage der zukünftigen Finanzierung von Pensionsansprüchen wurde der Vorschlag eines sogenannten Infrastrukturfonds gemacht. Investitionen in die Infrastruktur sollten demnach zukünftig zu höheren Steuereinnahmen führen die wiederum die steigenden Pensionslasten finanzieren würden. Dagegen lässt sich jedoch einwenden, dass dieser Effekt äußerst unsicher ist. Die globale Wirtschaftsentwicklung kann die mögliche positive Entwicklung durch bessere Infrastruktur mehr als zunichtemachen.

Ein weiterer Vorschlag aus der Anhörung zielte auf eine Begrenzung des Wachstums der Beamtenbezüge ab. Damit begäbe sich das Land jedoch gegenüber anderen öffentlichen Arbeitgebern in einen Wettbewerbsnachteil, den es zu vermeiden gilt.

D. Rechtsfolgenabschätzung

I. Erforderlichkeit

Das Brandenburgische Gesetz zur finanzpolitischen Vorsorge ist erforderlich, um die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes und die Konkurrenzfähigkeit als attraktiver Arbeitgeber dauerhaft und nachhaltig sicherzustellen.

II. Zweckmäßigkeit

Durch die verbindlich festgelegte Tilgung der Landesschulden wird eine nachhaltige Verbesserung der Haushaltslage erreicht. Das Land wird von zukünftigen Zinssteigerungen weniger beeinträchtigt und gewinnt finanzielle Handlungsspielräume.

III. Auswirkungen auf Bürger, Wirtschaft und Verwaltung

Die Auswirkungen auf Bürger, Wirtschaft und Verwaltung ist sehr gering. Allenfalls die durch die Tilgungsleistungen etwas verminderten jährlichen Ausgaben des Landes wären hier zu nennen. Gleichzeitig gewinnen die Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung durch die Verminderung zukünftig zu leistender Versorgungsausgaben. Der Landeshaushalt wird somit generationengerechter.

E. Kosten

Der jährlich vorgesehene Tilgungsbetrag ist variabel in Abhängigkeit von der Anzahl der verbeamteten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Für das Haushaltsjahr 2018 wird von einer Tilgung in Höhe von 166,4 Millionen Euro ausgegangen, wengleich von den rund 38.000 Beamtenstellen derzeit gut 6.000 Beamtenstellen mit Tarifbeschäftigten besetzt sind. Würden diese Stellen komplett mit Beamtinnen und Beamten besetzt, stiege die jährlich zu tilgende Summe um gut 33 Millionen Euro.

Der Belastung durch die Tilgungsverpflichtung stehen langfristig Zinersparnisse gegenüber.

Gesetzentwurf für ein

Brandenburgisches Gesetz zur finanzpolitischen Vorsorge für die steigenden Ausgaben der Beamtenversorgung

Vom ...

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Anwendungsbericht, Tilgung

Zur nachhaltigen Entlastung des Landeshaushaltes mit dem Ziel der Vorsorge für die Versorgungsausgaben für die Beamtinnen und Beamten und die Richterinnen und Richter des Landes ist nach den Bestimmungen dieses Gesetzes jährlich ein nach den folgenden Bestimmungen zu ermittelnder Betrag zur Tilgung von Schulden des Landes zu verwenden.

§ 2

Tilgungsbetrag

(1) Für jede aktive Beamtin, jeden aktiven Beamten oder jede Richterin, jeden Richter des Landes, der nicht in den Ruhestand getreten oder versetzt worden ist, ist jährlich ein Betrag in Höhe von 5.500,00 Euro zur Tilgung von Schulden des Landes zu verwenden.

(2) Absatz 1 findet keine Anwendung in Bezug auf Beamtinnen und Beamte auf Widerruf.

(3) Der Betrag nach Absatz 1 fällt stets in voller Höhe an. Insbesondere erfolgen keine anteiligen Berechnungen im Jahr der Versetzung oder des Eintritts in den Ruhestand, wenn der Bedienstete teilzeitbeschäftigt ist oder das Beamten- oder Richterverhältnis nur unterjährig bestand.

§ 3

Tilgungszeitpunkt

Die Tilgung erfolgt vor Abschluss der Bücher des jeweiligen Haushaltsjahres.

§ 4

Tilgungsaussetzung

Für Haushaltsjahre, in denen der Haushaltsplan nur mit Einnahmen aus Krediten ausgeglichen ist, wird die Tilgung ausgesetzt. Die Tilgung ist ab dem Haushaltsjahr, dessen Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen ist, wieder aufzunehmen. Eine rückwirkende Tilgung erfolgt nicht.

Berichtspflichten

Das für Finanzen zuständige Ministerium berichtet in der Haushaltsrechnung des Landes und im Bericht über die Beamtenversorgung im Land Brandenburg (Versorgungsbericht) über die finanziellen Auswirkungen dieses Gesetzes. Der Bericht umfasst die Darstellung der Tilgungsausgaben und der Zinersparnis jeweils jährlich und kumuliert seit Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2018 in Kraft.

Potsdam, den [Datum der Ausfertigung]

Die Präsidentin des Landtages Brandenburg

Begründung

A. Allgemeines

Im Gegensatz zu den Tarifbeschäftigten erfolgt für Beamtinnen und Beamte und Richterinnen und Richter eine nachgelagerte Zahlung der Versorgung. In den kommenden Jahren ist ein deutlicher Anstieg der Ausgaben für die Versorgung der Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter zu erwarten. Zur Vorsorge für die steigende Belastung durch Versorgungsausgaben ist dauerhaft die Leistungsfähigkeit des Landes sicherzustellen. Dies erfordert eine stetige Verpflichtung zur Konsolidierung des Landeshaushaltes.

Darüber hinaus besteht auch in Zukunft die wichtige Aufgabe, eine intensive Nachwuchsgewinnung zu betreiben. Der Fokus der Personalentwicklung muss sich darauf richten, junge Fachkräfte für die Verwaltung des Landes zu gewinnen. Es ist bereits jetzt festzustellen, dass der Konkurrenzkampf der Länder von Jahr zu Jahr stärker wird. Die Attraktivität eines Angebots wird wesentlich beeinflusst von der Chance auf Verbeamtung. Die Folgen einer verstärkten Verbeamtung von Landespersonal sind jedoch wegen der oben beschriebenen Wirkung der nachgelagerten Zahlung für pensionierte Beamtinnen und Beamte für den Haushalt problematisch.

Mit dem Brandenburger Gesetz zur finanzpolitischen Vorsorge für die steigenden Ausgaben der Beamtenversorgung wird dafür eine finanzpolitische Vorsorgemaßnahme ergriffen.

In Brandenburg ist mit der Spitze der Versorgungsausgaben voraussichtlich erst ab dem Jahr 2030 zu rechnen. Das Sondervermögen des „Brandenburger Versorgungsfonds“ wird zwar nicht mehr aktiv befüllt, kann aber noch zur Abfederung möglicher Spitzen der Versorgungslasten eingesetzt werden. Die Mittel werden daher weiter angelegt.

Daneben wird mit dem Brandenburger Gesetz zur finanzpolitischen Vorsorge für die Beamtenversorgung ein neues System zur nachhaltigen Vorsorge eingeführt, welches nicht nur zur Abmilderung von „Spitzen“ bei den Versorgungsausgaben dient. Grundpfeiler dieses Modells ist die Haushaltskonsolidierung durch die kontinuierliche Tilgung der Landesschulden. Durch die Tilgung erfolgt eine nachhaltige Entlastung. Für jede aktive Beamtin, jeden aktiven Beamten, jede Richterin und jeden Richter, dessen Versorgungslast vom Land Brandenburg getragen wird, ist ein fester jährlicher Betrag der Tilgung zuzuführen. Durch die Tilgung erfolgt eine nachhaltige Entlastung des Landeshaushaltes.

Der Schuldenabbau entspricht dabei auch dem Gedanken der Generationengerechtigkeit.

Es ist ein Modell vorgesehen, welches möglichst wenig Verwaltungsaufwand mit sich bringt, so dass es nur zu geringen Vollzugskosten kommt. Es werden daher Pauschalbeträge und Zeiträume vorgesehen.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 1

Sinn und Zweck des Gesetzes ist es, den Landeshaushalt nachhaltig zu entlasten, um Vorsorge für finanzielle Belastungen des Landes aufgrund steigender Versorgungsausgaben zu treffen. Das Land wird daher verpflichtet, für die Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter des Landes nach den Bestimmungen dieses Gesetzes jährlich einen gesetzlich festgelegten Betrag zur Schuldentilgung zu verwenden.

Zu § 2

Zu Absatz 1

Der Tilgungsbetrag wird als Pauschalbetrag auf 5.500,00 Euro pro Jahr und Person festgelegt. Dieser Betrag orientiert sich an der Differenz der Ausgaben des Landes, die für eine vergleichbare Arbeitnehmerin bzw. einen vergleichbaren Arbeitnehmer aufzubringen sind. Zu Grunde gelegt wurden im Vergleich die Gehaltsgruppen A 13 und E 13 TV-L. Der Betrag ist zur Tilgung von Schulden des Landes zu verwenden.

Zu Absatz 2

Für Beamte auf Widerruf ist kein Betrag zur Tilgung von Schulden des Landes zu verwenden, da hier noch unklar ist, ob es zu einer langfristigen Verpflichtung kommen wird.

Zu Absatz 3

Der Tilgungsbetrag fällt stets in voller Höhe an. Es erfolgt insbesondere keine anteilige Berechnung im Jahr der Versetzung oder des Eintritts in den Ruhestand (beispielsweise Eintritt in den Ruhestand im Februar) oder wenn der Bedienstete nur einen Teil des Jahres im Landesdienst stand (beispielsweise Ernennung erst im Oktober).

Zu § 3

Die Tilgung erfolgt vor Abschluss der Bücher des jeweiligen Haushaltsjahres.

Zu § 4

Für den Fall, dass ein Haushaltsplan nur mit Einnahmen aus Krediten ausgeglichen ist, ist eine Tilgungsaussetzung vorgesehen, um den Haushalt nicht zusätzlich zu belasten. Im Fall einer sogenannten Netto-Neuverschuldung ist eine Tilgung nicht sinnvoll.

In dem Haushaltsjahr, dessen Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen ist, ist die Tilgung wieder aufzunehmen. Die in der Zwischenzeit erfolgten personellen Veränderungen sind dabei zu berücksichtigen. Eine rückwirkende Tilgung ist jedoch nicht vorgesehen, um das Verfahren zu vereinfachen.

Zu § 5

Das für Finanzen zuständige Ministerium berichtet in der Haushaltsrechnung über die finanziellen Auswirkungen dieses Gesetzes. Darüber hinaus erfolgt auch eine Darstellung im „Bericht über die Beamtenversorgung im Land Brandenburg (Versorgungsbericht)“.

Zu § 6

§ 6 regelt das Inkrafttreten.