

Sachverständigengespräch der Enquetekommission III des Landtags NRW

Themenschwerpunkt Öffentlicher Dienst

Stellungnahme

Landtag Nordrhein-Westfalen

Ansprechpartner:

Dr. Thilo Schaefer

Köln, 15. Mai 2014

Kontaktdaten Ansprechpartner

Dr. Thilo Schaefer
Telefon: 0221 4981-791
Fax: 0221 4981-99791
E-Mail: thilo.schaefer@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Frage 2: Demografische Entwicklung des Personals im öffentlichen Dienst / Demografiegewinne**1 Personalausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen¹**

Der umfangreichste Ausgabenposten in den Länderhaushalten sind die Personalausgaben. Nicht nur die aktiven Landesbeamten und Angestellten im öffentlichen Dienst müssen aus den Landesmitteln finanziert werden, sondern auch die Versorgung der Pensionäre. Schon jetzt ist absehbar, dass aufgrund der Stellenaufstockung in den 1970er und 1980er Jahren die Ausgaben für die Versorgungslasten spätestens gegen Ende der aktuellen Dekade deutlich zunehmen werden. Die meisten Länder haben deshalb Fonds aufgelegt und Rücklagen gebildet, um sich für diese zusätzlichen Lasten zu rüsten. Das ist unausweichlich, denn eine Kreditfinanzierung ist mittelfristig weder mit der Schuldenbremse vereinbar noch finanzpolitisch tragfähig. Darüber hinaus gilt es schon jetzt die Weichen zu stellen, den Personalaufwand zukunftsfähig anzupassen. Schließlich lässt sich die Personalausstattung im öffentlichen Dienst kurzfristig nur sehr bedingt anpassen.

Schon bei Betrachtung der aktuellen Personalausgabensituation in den Bundesländern wird deutlich, dass hier ein zentraler Ansatzpunkt für Konsolidierungsmaßnahmen liegen sollte, besonders bei Ländern mit großen Konsolidierungserfordernissen (Tabelle 1). Denn durch vergleichsweise kleine prozentuale Einsparungen werden hohe Absolutbeträge erreicht. Wollte man diese Einsparung bei kleineren Positionen erreichen, würde dies de facto die Aufgabe der entsprechenden Aktivität bedeuten. Das bedeutet nicht, dass die Länder in großem Stil Mitarbeiter entlassen müssen, um die Schuldenbremse zu erreichen und dauerhaft einzuhalten. Gleichwohl ist zu prüfen, ob jede bestehende Stelle in unveränderter Form neu besetzt oder verlängert werden muss, wenn ein Vertragsverhältnis endet.

Im NRW-Haushaltsplanentwurf 2014 sind Personalausgaben in Höhe von insgesamt 23.152,8 Millionen Euro eingestellt. Davon entfallen 11.904,2 Millionen Euro auf Bezüge von Beamten, und Richtern zuzüglich 689,4 Millionen Euro für Beihilfen. Hinzu kommen 2.596,2 Millionen Euro für Entgelte der Arbeitnehmer. Diese Bezüge verteilen sich auf 292.896 Vollzeitäquivalente im Kernhaushalt von Nordrhein-Westfalen (Stand 2012). Vor diesem Hintergrund sind die im Stellenplan des Landes vorgesehenen 445 „kann wegfallen“-Vermerke mit rund 1,5 Prozent der Vollzeitäquivalente kein Beitrag zu einer nachhaltigen Sparbemühung. Da wie erwähnt an den großen Ausgabenposten gespart werden muss – und die Personalausgaben gehören eindeutig zu den großen Posten – sollte geprüft werden, ob weitergehende Personaleinsparungen möglich sind. Es ist durch ein geeignetes Evaluierungsverfahren herauszufinden, in welchen Bereichen die Einrichtungen des Landes effizienter werden könnten. Sobald der Landesregierung entsprechende Erkenntnisse vorliegen, sollten sie konsequent umgesetzt werden. Nur so kann eine Personalpolitik eingeleitet werden, die signifikant zur Einhaltung der Schuldenbremse beiträgt.

Keine tragfähige Lösung ist die Verlagerung von Personalausgaben auf die kommunale Ebene. Der Kommunalisierungsgrad in Nordrhein-Westfalen ist ohnehin bereits höher als in den anderen westdeutschen Flächenländern. Schon jetzt delegiert Nordrhein-Westfalen mehr Aufgaben

¹ Die folgenden Ausführungen beziehen sich teilweise auf das Gutachten „Marktwirtschaftliche Reformen in Nordrhein-Westfalen - Handlungsfelder für Fortschritt und Wachstum“ des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW) für die FDP-Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen vom 20. Januar 2014.

und Pflichten an die Kommunen als andere Länder, was sich auch auf die Ausgabenanteile auswirken kann.²

Tabelle 1: Personalausgabenanteile im Bundesländervergleich

Prozentuale Anteile an den bereinigten Ausgaben laut Finanzstatistik; nur Kernhaushalte 2012

	Bezüge und Nebenleistungen	Versorgungsbezüge und dergleichen	Beihilfen, Unterstützungen ¹⁾	Personalausgaben insgesamt ²⁾	Investitionsausgaben ³⁾
Baden-Württemberg	25,6	9,5	2,8	37,9	8,6
Bayern	28,9	9,0	3,2	41,1	11,2
Brandenburg	20,2	1,1	0,8	22,1	13,6
Hessen	24,7	9,6	2,6	36,9	9,3
Mecklenburg-Vorpommern	22,7	1,1	0,7	24,4	17,9
Niedersachsen	25,2	9,6	2,5	37,3	8,3
Nordrhein-Westfalen	24,4	9,7	3,1	37,2	8,4
Rheinland-Pfalz	25,3	8,7	3,1	37,1	9,0
Saarland	20,6	10,8	2,8	34,2	9,7
Sachsen	21,4	0,8	0,6	22,8	17,2
Sachsen-Anhalt	22,4	1,2	0,7	24,3	13,0
Schleswig-Holstein	23,6	10,5	2,8	36,9	8,4
Thüringen	24,3	1,0	0,9	26,2	13,4
Berlin	23,0	6,1	1,7	30,8	6,3
Bremen	20,1	8,7	1,5	30,3	10,7
Hamburg	20,1	8,8	2,1	31,0	7,9

¹⁾ Und sonstige personalbezogene Ausgaben.

²⁾ Ohne Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige.

³⁾ Berechnet aus den Ausgabengruppen 21, 221, 222, 23 und 24.

Ursprungsdaten: Statistisches Bundesamt (SFK3-Statistik 2012)

Ein Ländervergleich macht deutlich, dass der Anteil der Personalausgaben deutlich variiert (Tabelle 2). Offensichtlich wird dabei, dass die ostdeutschen Länder wesentlich geringere Versorgungslasten zu schultern haben als die westdeutschen. Demgemäß bleibt den ostdeutschen Ländern auch mehr Haushaltsspielraum für Investitionen. Gerade die Versorgungsausgaben sind ein Haushaltsposten, der in Zukunft immer größere Anteile des Budgets beanspruchen wird. Dafür ist entsprechend Vorsorge zu leisten, denn andernfalls drohen Spielräume für wirtschafts- und sozialpolitische Aufgaben zunehmend eingeschränkt zu werden. Allein Bayern

² PwC, Ergebnisbericht der Benchmark-Analyse über die Ausgaben Nordrhein-Westfalens im Vergleich zu anderen Bundesländern, Systematischer Überblick über die Ausgabensituation des Landes und Identifizierung von Konsolidierungspotenzialen, Frankfurt 2012.

gelingt es trotz des größten Personalausgabenanteils aller Länder als einzigem West-Flächenland, eine zweistellige Investitionsquote zu erreichen. Nordrhein-Westfalen befindet sich bei den Investitionsausgaben in der Schlussgruppe.

Tabelle 2: Ausgabenanteile im Überblick

Prozentualer Anteil an den bereinigten Ausgaben laut Finanzstatistik, 2012

	Personalausgaben	Zinsausgaben	Investitionsquote
Baden-Württemberg	37,9	4,3	8,6
Bayern	41,1	2,4	11,2
Brandenburg	22,1	5,7	13,6
Hessen	36,9	6,3	9,3
Mecklenburg-Vorpommern	24,4	5,1	17,9
Niedersachsen	37,3	7,1	8,3
Nordrhein-Westfalen	37,2	7,1	8,4
Rheinland-Pfalz	37,1	6,7	9,0
Saarland	34,2	12,7	9,7
Sachsen	22,8	2,0	17,2
Sachsen-Anhalt	24,3	7,2	13,0
Schleswig-Holstein	36,9	9,8	8,4
Thüringen	26,2	7,0	13,4
Berlin	30,8	9,6	6,3
Bremen	30,3	13,9	10,7
Hamburg	31,0	7,0	7,9
Alle Länder	34,7	6,1	9,9

Ursprungsdaten: Statistisches Bundesamt (Landeshaushalte 2012)

Nordrhein-Westfalen weist im Vergleich der Bundesländer den drittgrößten Ausgabenanteil der Versorgungsbezüge auf, obwohl es hinsichtlich der Anzahl der Versorgungsempfänger pro Einwohner unter den westdeutschen Flächenländern nur durch Bayern unterboten wird (Tabelle 3). Nordrhein-Westfalen beschäftigt als größtes Bundesland zwar die meisten Beamten, pro Einwohner unter den alten Bundesländern jedoch die wenigsten. Diese Position gilt es zu halten, damit die Versorgungsbezüge in der mittleren Frist nicht in zu großem Maße Haushaltsspielräume für andere Aufgaben einengen.

Tabelle 3: Aktive und pensionierte Beamte

Ordnung nach Flächenländern/Stadtstaaten und Anteil der Versorgungsausgaben; Stand 2012

	Aktive Beamte	Desgl. je 1.000 Einwohner	Versorgungsempfänger	Desgl. je 1.000 Einwohner	Versorgungsbezüge in Prozent der bereinigten Ausgaben
Flächenländer					
Saarland	16.432	16,5	12.872	12,9	10,8
Schleswig-Holstein	43.619	15,5	29.491	10,5	10,5
Nordrhein-Westfalen	268.035	15,3	168.010	9,6	9,7
Hessen	101.026	16,8	64.071	10,6	9,6
Niedersachsen	128.654	16,5	79.665	10,2	9,6
Baden-Württemberg	194.735	18,4	105.083	9,9	9,5
Bayern	213.026	17,0	118.525	9,5	9,0
Rheinland-Pfalz	71.459	17,9	39.406	9,9	8,7
Sachsen-Anhalt	23.221	10,3	5.581	2,5	1,2
Brandenburg	33.410	13,6	4.347	1,8	1,1
Mecklenburg-Vorp.	14.269	8,9	3.044	1,9	1,1
Thüringen	31.039	14,3	4.351	2,0	1,0
Sachsen	29.940	7,4	5.426	1,3	0,8
Stadtstaaten					
Bremen	15.252	23,3	13.682	20,9	8,8
Hamburg	42.433	24,5	32.682	18,8	8,7
Berlin	72868	21,6	52.860	15,7	6,1
Alle Länder					
	1.299.418	16,1	739.096	9,2	7,8

Ursprungsdaten: Statistisches Bundesamt (SFK3-Statistik 2012)

Insbesondere im Bereich der allgemeinbildenden Schulen sind Demografiegewinne abzusehen. Im Zeitraum vom Schuljahr 2012/13 bis 2023/24 rechnet die Landesregierung mit einer Verringerung der Zahl der Lehrerstellen um 18.500.³ Den fiskalischen Effekt, die sogenannte Demografierendite beziffert PricewaterhouseCoopers bis 2020 auf 469 Millionen Euro und sieht darin das größte Einsparpotenzial allein aufgrund der demografischen Entwicklung.⁴

³ Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 929 vom 26. Juli 2011 des Abgeordneten Christian Weisbrich CDU, Landtagsdrucksache 15/2875.

⁴ PwC: Ergebnisbericht Demografieeffekte in Nordrhein-Westfalen. Prognose der Auswirkung der demografischen Entwicklung auf den Landeshaushalt in Nordrhein-Westfalen bis 2020, Düsseldorf 2012.

Bei der Betrachtung der Personalentwicklung und potenzieller Demografiegewinne ist aber darauf hinzuweisen, dass die Personalausgaben zwar den größten Ausgabenposten darstellen, jedoch bei Weitem nicht der einzige Ansatzpunkt für Einsparungen sind. Auch bei den Sachmitteln der Verwaltung können durch Effizienzsteigerungen Kosteneinsparungen erreicht werden. Ebenfalls auf den Prüfstand gehören Fördermittel und Subventionen, die das Land zahlt. Aufgaben, die das Land selbst wahrnimmt, sind daraufhin zu prüfen, ob Private dies günstiger anbieten können. Fraglich ist, inwieweit diese Option durch die bestehenden Tariftreueregelungen in einer unnötigen Weise erschwert wird.

Frage 5: Professioneller und attraktiver öffentlicher Dienst im Wettbewerb um die besten Köpfe

2 Qualitäts- und Effizienzpotenziale am Beispiel des Lehrerberufs⁵

Welche konkreten Möglichkeiten zu einer weiteren Professionalisierung und Attraktivitätssteigerung im öffentlichen Dienst bestehen, kann exemplarisch an zwei Reformüberlegungen für den Arbeitsmarkt für Lehrerinnen und Lehrer verdeutlicht werden. Dabei handelt es sich zum einen um die Hebung von Effizienzpotenzialen durch die Entlastung von Lehrkräften durch Schulverwaltungsassistenten, zum anderen um eine leistungsgerechte Vergütung von Lehrkräften.

Entlastung von Lehrkräften durch Schulverwaltungsassistenten

Die Arbeitszeit der Lehrkräfte wird vorrangig durch den Umfang der Unterrichtsverpflichtung – sprich Deputatsstunden – definiert. Damit verbunden sind noch weitere unterrichtsnahe Tätigkeiten, die sich auf das gesamte Arbeitszeitvolumen in beachtlichem Ausmaß niederschlagen. Lehrkräfte üben einen anspruchsvollen Beruf aus, der mit körperlichen und psychischen Belastungen einhergehen kann.⁶ Im Laufe der zurückliegenden Jahrzehnte hat sich zudem der Lehrerberuf geändert. Schulalltag und Unterricht sind für Lehrkräfte vielschichtiger geworden.

Damit die Lehrerinnen und Lehrer sich auf das Wesentliche ihrer Profession konzentrieren können, sind Überlegungen und Bemühungen zu unterstützen, Lehrkräfte von solchen Tätigkeiten zu entlasten, die delegierbar sind. Arbeitszeitstudien geben deutliche Hinweise, wo und wie Lehrkräfte entlastet werden können.⁷ In der von Mummert und Partner vorgelegten Lehrerarbeitszeitstudie umfassen die so genannten außerunterrichtlichen Aufgaben, zu denen unter anderem Konferenzen, Schulprogrammarbeit, Führen der „Schülerakte“, Dokumentation von Teilkonferenzen (Ordnungsmaßnahmen), Organisation und Kassenführung bei Klassenfahrten

⁵ Die folgenden Ausführungen beruhen zum Teil auf Helmut E.Klein, Stellungnahme anlässlich der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Schule und Weiterbildung am 12. Februar 2014 im Landtag Nordrhein-Westfalen „Landesweite Einführung der Schulverwaltungsassistenz zur Verbesserung der Schulqualität“.

⁶ Uwe Schaarschmidt / Andreas W. Fischer, Bewältigungsmuster im Beruf. Persönlichkeitsunterschiede in der Auseinandersetzung mit der Arbeitsbelastung, Göttingen 2001.

⁷ Mummert und Partner, Untersuchung zur Ermittlung, Bewertung und Bemessung der Arbeitszeit der Lehrerinnen und Lehrer im Land Nordrhein-Westfalen, Zusammenfassung, hrsg. vom Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1999.

sowie Zeugniserstellung zu zählen sind, zwischen 12 Prozent und 22 Prozent der Wochenarbeitszeit⁸.

Eine für Lehrkräfte im Schulalltag spürbare und pragmatisch realisierbare Entlastung sollte daher darauf abzielen, das Volumen der Verwaltungsaufgaben je VZLE zu verringern. Dies könnte unter anderem durch die Einstellung von Schulverwaltungsassistenten geschehen, wie dies etwa im Antrag der Fraktion der CDU (Drucksache 16/2364) vorgesehen ist, nach dem bis 2017 flächendeckend an den Schulen in Nordrhein-Westfalen 3.000 Schulverwaltungsassistenten eingestellt werden, um Lehrerinnen und Lehrer von administrativen Aufgaben zu befreien.

Bei jeder Frage nach zusätzlichem Personal stellt sich sofort die Frage nach einer Gegenfinanzierung. Hier könnten vor allem die Ermäßigungsstunden herangezogen werden. Das Land Nordrhein-Westfalen gewährt Lehrerinnen und Lehrern Ermäßigungsstunden für die Übernahme und zur Honorierung verschiedener unterrichtlicher, außerunterrichtlicher und administrativer Tätigkeiten im Umfang von über 732.000 Abminderungs- oder Ermäßigungsstunden im Jahr 2011. Wird dieses Volumen an Abminderungsstunden durch das durchschnittliche Pflichtsoll von 26,6 Wochenstunden geteilt, entsprechen die Abminderungsstunden einer Größenordnung von rund 27.500 VZLE oder etwa 17 Prozent aller VZLE im Land Nordrhein-Westfalen. Da Lehrkräften auch für administrative Tätigkeiten Abminderungsstunden gewährt werden, kann auch hier von personalwirtschaftlichen Effizienzpotenzialen ausgegangen werden, die es zu prüfen und zu nutzen gilt.

Leistungsgerechte Vergütung für Lehrkräfte

Die gegenwärtige Praxis der Vergütung von Lehrkräften sollte hinterfragt werden. Das gilt weniger für die Höhe der Lehrerentgelte, denn diese sind im internationalen Vergleich gesehen sogar relativ hoch. Es ist vielmehr die Struktur der Besoldung oder Vergütung, die auf der Seite der Lehrkräfte – international unüblich – keine Anreize für überdurchschnittliches Engagement, hohe Verantwortungsbereitschaft oder Kompetenzsteigerung setzt und sehr gute Leistungen nicht belohnt. Ein leistungsorientiertes Vergütungskonzept für die Lehrkräfte in Deutschland könnte vorsehen, dass basierend auf einer einheitlichen Grundvergütung ein kombiniertes Zulagen- und Prämienmodell eingeführt wird⁹. Das im gegenwärtigen Besoldungsrecht und im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder immer noch bestimmende Senioritätsprinzip würde entschärft. Die Zulagen lassen sich in drei Kategorien einteilen:

(1) *Zulagen in Höhe der vollen Differenz zwischen zwei Besoldungs- oder Entgeltgruppen.* Sie sollen zusätzliche oder größere Belastungen von Lehrkräften kompensieren (Korrekturfächer, schwieriger Schulstandort), die Übernahme von Verantwortung honorieren (Führungsfunktionen) und die Attraktivität des Lehrerberufs in Mangelfächern erhöhen. Die Fixierung der Zulagenhöhe auf Länderebene verhindert, dass ein gegenseitiges Abwerben von Lehrkräften durch Schulen stattfindet und dies die übergeordneten bildungspolitischen Ziele gefährdet.

⁸ In Wochenstunden ausgedrückt entspricht dies einem Arbeitsaufwand von 5,7 bis 10,4 Zeit-Stunden – im Mittel sind das acht Stunden pro Woche für außerunterrichtliche Tätigkeiten und Verwaltungsaufgaben je Vollzeitlehreinheit (VZLE).

⁹ Vgl. Helmut E. Klein / Oliver Stettes, Reform der Lehrerbeschäftigung. Effizienzpotenziale leistungsgerechter Arbeitsbedingungen, IW-Positionen Nr. 40, Köln 2009.

(2) *Zulagen für Aufgaben und Funktionen*, die – anders als jene in der ersten Kategorie – stärker von Schuljahr zu Schuljahr variieren zwischen den Lehrkräften innerhalb derselben Schule. Dies gilt zum Beispiel für das Unterrichten in der gymnasialen Oberstufe oder in Prüfungsklassen. Auch die Zulagen der zweiten Kategorie sollten in der Höhe fixiert, gleichwohl aber niedriger angesetzt werden als jene der ersten Kategorie.

(3) *Zulagen für noch schulspezifischere und variabelere Aufgaben* aufseiten der Lehrerinnen und Lehrer. Die Festlegung der Höhe von Zulagen der dritten Kategorie sollte im Ermessen der jeweiligen Schulleitung liegen, der hierfür ein entsprechendes Budget bereitzustellen ist. Auf diese Weise kann eine Schule ihren individuellen Bedürfnissen und Herausforderungen durch eine selbstbestimmte Schwerpunktbildung begegnen.

Das zum *Zulagensystem* komplementäre *Prämienmodell* ruht auf zwei Säulen:

(1) Einer *Schulprämie*, die auf Basis eines Erreichens von mit der Regulierungsbehörde vereinbarten Schulzielen oder eines bestimmten Abschneidens in Schulvergleichen ausgeschüttet wird. Ihre Höhe bestimmt somit zugleich, wie groß der Prämientopf ist, aus dem Prämien für individuelle Leistungen ausgeschüttet werden können.

(2) *Individuellen Leistungsprämien*, die an Zielvereinbarungen zwischen einer Lehrkraft und ihrer Schulleitung gekoppelt sind. Lehrkräfte, die durch besonders guten Unterricht zum Lernerfolg ihrer Schüler beitragen, erhalten dafür eine solche Prämie.

Eine derartige Kombination aus Gruppenprämie und individueller Prämie bietet die Möglichkeit der gerechten und angemessenen Differenzierung zwischen den Lehrkräften an verschiedenen Schulen und innerhalb derselben Schule. Ein solches Vergütungssystem böte die Voraussetzung für mehr Leistungsgerechtigkeit. Es ist nicht nur ein Ansporn für diejenigen, die sich mehr engagieren als andere, größere Herausforderungen annehmen, erschwerte Bedingungen in Kauf nehmen, besondere Verantwortung tragen und herausragende Leistungen an den Schulen erbringen. Mit dem Zulagen- und Prämienmodell wird die überkommene entgeltpolitische Differenzierung nach Schulformen aufgelöst und überführt in eine an Leistung, Verantwortung und Zielorientierung ausgerichtete Differenzierung.

Frage 8: Vorsorge / Alternative Finanzierungsformen für Pensions- und Beihilfeaufwendungen

3 Effizienz der Rücklagenverwendung

Der Aufbau der Versorgungsrücklage und das Sondervermögen „Versorgungsfonds NRW“ tragen in Verbindung mit Kürzungen auf der Auszahlungsseite dazu bei, die insbesondere in der Dekade 2020 bis 2029 erwarteten Belastungsspitzen im Bereich der Versorgungsausgaben abzumildern. Der Aufbau der Rücklagen sowie die bislang vorgesehene Auszahlungspläne orientieren sich allerdings nicht an den tatsächlichen Bedarfen, sondern ergeben sich als jahresdurchschnittliche Auszahlung der voraussichtlich verfügbaren Mittel. Die aktuelle Planung sieht

einen jährlichen Betrag von 609 Millionen Euro vor. Da die Belastungsspitze aus heutiger Sicht¹⁰ aber erst in 2026 erwartet wird, kann die Auszahlungssumme insgesamt schon allein dadurch erhöht werden, dass in den ersten Jahren zugunsten der Jahre mit der Spitzenbelastung geringere Auszahlungen erfolgen und dadurch höhere Zinserträge erzielt werden können.

Das zusätzliche Ausgabenrisiko, das durch die demografisch bedingten Belastungsspitzen entsteht, folgt darüber hinaus versicherungsmathematisch kalkulierbaren Einflüssen. Allen voran ist die fernere Lebenserwartung der Versorgungsempfänger zu nennen, die für jede Kohorte individuell zu berechnen ist – aufgrund der steigenden Lebenserwartung ebenso wie aufgrund möglicher Variationen im Pensionszugangsalter. Deshalb können durch eine versicherungsmathematische Kalkulation der Risiken und eine entsprechend risikogerechte Verteilung der Rücklagen über den Betrachtungszeitraum weitere Effizienzvorteile gehoben werden.

Daraus folgt, möglichst das Wissen jener Institutionen zu nutzen, die Erfahrungen in der Kalkulation von Versorgungsrisiken haben. Jedenfalls fällt es schwer zu vermitteln, warum das Land NRW hierzu eine eigene kostenintensive Expertise vorhalten soll. Schließlich gilt die Vermutung, dass ein professionelles Kapitalanlagemanagement, das dem Zieldreieck aus Liquiditätsanforderung, Risiko- und Renditeaspekten folgt, ebenfalls Effizienzpotenziale bietet. Auch hier ist kritisch zu hinterfragen, ob das Land NRW in gleicher Weise über geeignete Expertise verfügt wie alternative Institutionen, die sich wie z. B. Versorgungswerke der betrieblichen Altersversorgung professionell mit den Fragen der Kalkulation und des Risikomanagements beschäftigen.

Der Vorteil einer Ausgliederung des Risikomanagements an einen professionellen privaten Anbieter besteht unter anderem darin, dass er die Risiken der Anlage übernimmt und so im eigenen Interesse rendite- und risikooptimierte Anlageformen wählt. Solange das Land dagegen das Risiko trägt, steht zu befürchten, dass es im Zweifelsfall aus Steuermitteln zuschießen würde. Genau das mindert aber den Anreiz, eine nach versicherungsmathematischen Regeln optimierte Risikokalkulation und Kapitalanlage zu verfolgen.

Gegen die Auslagerung dieses Teil-Versicherungsrisikos könnte eingewendet werden, dass das Beamtenbesoldungsrecht nach geltender Rechtsprechung keine Zusatzversorgung etwa in Analogie zur VBL für Tarifbeschäftigte zulässt. Da hier aber keine Zusatzversorgung im eigentlichen Sinne begründet wird, sondern lediglich ein Teil der absehbaren Versorgungsaufwendungen des Landes nach versicherungsmathematischen Regeln kalkuliert und abgesichert wird, vermag der Einwand nicht zu überzeugen. Im Gegenteil käme eine Auslagerung des Vorsorge- risikos dem Rückversicherungsgedanken sehr nahe.

¹⁰ Zweiter Bericht über die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2013.