

Kohlstruck, Tobias

**Research Report**

## Versorgungsausgaben schnüren die Länder ein: Überalterter Beamtenapparat, fehlende Rückstellungen

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 167

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

*Suggested Citation:* Kohlstruck, Tobias (2023) : Versorgungsausgaben schnüren die Länder ein: Überalterter Beamtenapparat, fehlende Rückstellungen, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 167, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/268851>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# VERSORGUNGS-AUSGABEN SCHNÜREN DIE LÄNDER EIN ÜBERALTERTER BEAMTENAPPARAT, FEHLENDE RÜCKSTELLUNGEN

Argumente  
zu Marktwirtschaft  
und Politik

Nr. 167 | Januar 2023



# VERSORGUNGS-AUSGABEN SCHNÜREN DIE LÄNDER EIN ÜBERALTERTER BEAMTENAPPARAT, FEHLENDE RÜCKSTELLUNGEN

Tobias Kohlstruck

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 167

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Einleitung 04
- 2 Die aktuelle Finanzsituation der Länder 05
- 3 Die Entwicklung der Beamtenpopulation 11
- 4 Zukünftige Versorgungslasten der Länder 13
- 5 Was wurde bereits getan? Rücklagenbildung und Versorgungsfonds 14
  - 5.1 Überblick über die historische Entwicklung 14
  - 5.2 Rheinland-Pfalz als Negativbeispiel 16
  - 5.3 Sachsen als Vorbild? 17
  - 5.4 In was wird investiert? 18
- 6 Fazit 21

Literatur 22

Executive Summary 24

© 2023

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)  
Charlottenstraße 60  
10117 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 206057-0  
info@stiftung-marktwirtschaft.de  
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072  
Titelbild: © Yury Zap – Adobe Stock



Die Publikation ist auch über den  
QR-Code kostenlos abrufbar.

## Vorwort

*„Welche Vorteile gewährt die doppelte Buchführung dem Kaufmanne! Sie ist eine der schönsten Erfindungen des menschlichen Geistes und ein jeder guter Haushalter sollte sie in seiner Wirtschaft einführen.“*

Goethe, 1795,  
Wilhelm Meister Lehrjahre, 1. Buch, 10. Kapitel

Was bereits Goethe wusste, kommt in weiten Teilen bei den Verantwortlichen in den Gebietskörperschaften erst langsam an. Die gelegentlich als „Karnevalistik“ verspottete Kameralistik wird zwar teilweise zu einer staatlichen Doppik erweitert, die prinzipiell der privatwirtschaftlichen Doppik folgt, dabei aber die Charakteristika der staatlichen Verwaltung berücksichtigen soll. So werden teils Bilanzen erstellt – kassenwirksame, versicherungsmathematisch korrekte Rückstellungen für die eigenen Staatsdiener werden allerdings auf Landesebene nicht gebildet.

Dabei stehen die Landeshaushalte aufgrund der demografischen Alterung ihrer Staatsdiener vor enormen Herausforderungen. Durch die Verdopplung der Zahl der Beamten in den 1970er und 1980er Jahren ist der finanzielle Spielraum der Länder heute eingeschränkt. Die hohen Versorgungsausgaben führen dazu, dass die finanziellen Mittel an anderer Stelle fehlen. Ob sich die Diskussionen um die Finanzierung eines günstigeren öffentlichen Nahverkehrs, Investitionen in Bildung und Forschung oder die öffentliche Sicherheit drehen: Dafür würden heute deutlich mehr Mittel zur Verfügung stehen, wären entsprechende Rücklagen für die Beamtenversorgung rechtzeitig gebildet worden. Es ist dringend geboten, die Fehler aus der Vergangenheit nicht zu wiederholen und stattdessen für die Zukunft vorzusorgen.

Manche Bundesländer, wie zum Beispiel Hessen, verwenden neben dem kameralen Rechnungswesen die kaufmännische Buchhaltung, wobei lediglich Ersteres für den Haushaltsplan verbindlich ist. Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen können zwischen Doppik und Kameralistik wählen und Bremen verwendet ein aus der Kameralistik abgeleitetes Quasi-Doppiksystem. Hamburg ist bislang das einzige Bundesland, das neben dem Rechnungs- auch das Haushaltswesen im Sinne der handelsrechtlichen Doppik or-

ganisiert. Allerdings trägt der positive Schein, denn obwohl die Rückstellungen für die Versorgungsausgaben der Hamburger Staatsdiener wie bei Unternehmen im Etat abgebildet werden, ist das Land nicht verpflichtet, eine tatsächliche Vorsorge zu betreiben. Die Rückstellungen finden also lediglich auf dem Papier statt. Positiv sei an dieser Stelle jedoch hervorgehoben, dass die Transparenz der Landesfinanzen durch ein solches Bilanzierungsvorgehen erhöht und ein realistischer Blick auf die zukünftigen fiskalischen Belastungen ermöglicht wird. An der eigentlichen Herausforderung – tatsächliche Einschnitte im Haushalt vorzunehmen, um in der Zukunft die heute geschaffenen Ansprüche bedienen zu können – ändert sich dadurch allerdings nichts. Dabei wäre dies die einzige Möglichkeit, die intergenerative Umverteilung, die mit der Beamtenversorgung einhergeht, zu unterbinden und die Fehlanreize, zum Beispiel bei der Lehrereinstellung (Beamte kosten kurzfristig weniger), abzubauen.

Denn in dem Moment, in dem Verpflichtungen eingegangen werden, die erst zu einem späteren Zeitpunkt kassenwirksam werden, entstehen schwebende Verbindlichkeiten, beziehungsweise implizite Schulden. So resultiert im Zuge einer jeden Verbeamtung automatisch auch eine Verbindlichkeit durch die spätere Pensionierung oder im Versorgungsfall durch Dienstunfähigkeit oder Hinterbliebenenversorgung. Zwar haben die Länder in den letzten Jahrzehnten sogenannte Versorgungsrücklagen und Pensionsfonds gebildet, um den bestehenden Risiken für zukünftige Haushalte zu begegnen. Allerdings wird im Rahmen der vorliegenden Publikation aufgezeigt, dass diese Rücklagen sowohl in ihrem Umfang und ihren Anlagestrategien als auch in ihrer institutionellen Ausgestaltung gänzlich unzureichend sind.



Prof. Dr. Michael Eilfort  
Vorstand  
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen  
Vorstand  
der Stiftung Marktwirtschaft

## 1 Einleitung

In den vergangenen zehn Jahren sind die Versorgungsausgaben – bestehend aus Ruhegehältern, Leistungen zur Beihilfe sowie Zahlungen an Hinterbliebene – von Bund und Ländern für pensionierte Beamte um 50 Prozent gestiegen. Auch in den kommenden Jahrzehnten werden sie einen wesentlichen Anteil der Länderhaushalte beanspruchen, obwohl die steuerzahlende Bevölkerung keine Gegenleistungen mehr erhält. Im Gegensatz zu der Situation in der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung sowie der sozialen Pflegeversicherung wird der Höhepunkt der demografischen Lasten im Zusammenhang mit der Beamtenversorgung bereits in wenigen Jahren erreicht werden, was wirksame Gegenmaßnahmen erschwert (Raffelhüschen et al. 2021a, 2022). Selbst eine rasche Erhöhung des Pensionseintrittsalters käme zu spät und würde die kohortenstarken Jahrgänge nicht mehr betreffen.

Sozialpolitisch sind die Aufwendungen für die Versorgung von Beamten als Sozialaufwand zu charakterisieren und werden im Sozialbudget aufgeführt. Dadurch, dass die Versorgungsausgaben aus laufenden Steuermitteln finanziert werden, ist ihnen, insbesondere mit Blick auf die Länder, aufgrund des Umfangs und der Inflexibilität, eine besondere finanzpolitische Bedeutung zuzuschreiben (Andel 1998, S. 200).

Der trügerische Schein nachhaltiger öffentlicher Länderfinanzen würde bei einem spürbaren Zinsanstieg, der sich gegenwärtig bereits abzeichnet, schnell offenkundig, sind die verfügbaren Handlungsoptionen der Länder in einer solchen Situation doch eher übersichtlich. Aufgrund der verfassungsrechtlich durch Art. 33 Abs. 5 GG gesicherten Versorgung der Bestandspensionäre zu aktuellen Konditionen, können Reformen zur Entlastung der Haushalte nur für zukünftig in den Ruhestand eintretende Beamte umgesetzt werden. Vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Zinswende könnten manche Länder, nicht zuletzt aufgrund der verfassungsrechtlich gesicherten Ansprüchen der Beamten sowie ihrer fehlenden Einnahmeautonomie, im schlechtesten Fall in Zahlungsschwierigkeiten kommen.

Während dies beispielsweise für Bayern weniger ein Problem darstellen dürfte, zeigt sich für strukturschwache Regionen wie Bremen oder das Saarland ein erheblicher Reformbedarf. Die Relevanz der Ausgabenentwicklung resultiert nicht zuletzt aus der Tatsache, dass den Versorgungsausgaben keine direkten Einnahmen gegenüberstehen, sondern diese aus den laufenden Haushalten finanziert werden müssen. Opportunitätskosten in Form einer alternativen Verwendung von Steuergeldern, bleiben dabei intransparent. Deut-

lich werden die Opportunitätskosten für die Haushälter erst durch die seit dem Jahr 2020 für die Bundesländer geltende Schuldenbremse. Diese sorgt auf Landesebene – jedenfalls in wirtschaftlich normalen Zeiten – für ein Neuverschuldungsverbot, wodurch die Politik zur Ausgabenpriorisierung gezwungen wird. Die hohen Pensionsausgaben als konstante Belastung erschweren das erheblich.

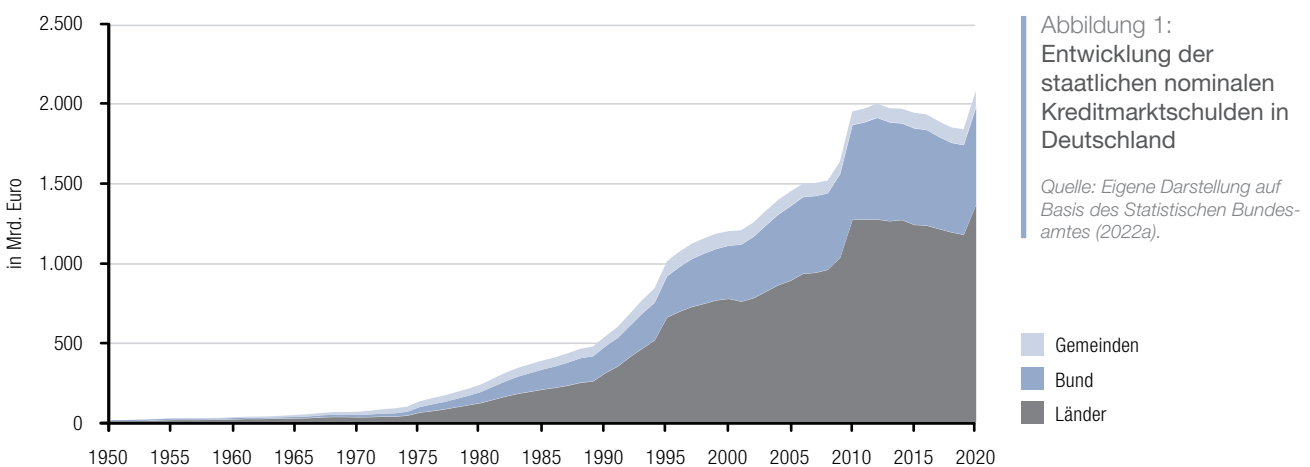
Selbst wenn manche Länder in Zahlungsschwierigkeiten kommen sollten, hat das Bundesverfassungsgericht bereits klargestellt, dass eine haushaltspolitische Austerität nicht ausreicht, um Kürzungen in der Altersversorgung der Beamten zu legitimieren. Dies wird damit begründet, dass die amtsangemessene Alimentation nicht Gegenstand von Verhandlungen über mögliche Einsparpotentiale werden darf. Aufgrund der Tatsache, dass die Bundesländer formal keine Insolvenz beantragen können, sollten auch die Verantwortlichen in der Bundesregierung ein ausgeprägtes Interesse an der fiskalischen Nachhaltigkeit der Länderhaushalte haben, müsste doch der Bund im Zweifel mit finanziellen Mitteln einspringen.

Zusätzlich zur nicht vorhandenen fiskalischen Nachhaltigkeit bleibt, durch ein Auseinanderfallen von Leistung und Zahlung, die intergenerative Ungleichbehandlung als Problem bestehen. Diese ist noch intransparenter als die Umverteilung in den Sozialversicherungssystemen, die zumindest anhand der Sozialversicherungsbeiträge auf der Lohnabrechnung sichtbar wird. Während privatwirtschaftliche Unternehmen in Deutschland den handelsrechtlichen Bilanzierungsvorschriften der Doppik (doppelte Buchführung in Konten) unterworfen sind, ist in den Gebietskörperschaften in weiten Teilen noch die kameralistische Buchführung gängige Praxis. Die Kameralistik ist eine inputorientierte Form der Buchführung, die lediglich Einnahmen und Ausgaben, nicht aber den intertemporalen Ressourcenverbrauch berücksichtigt. Die daraus resultierenden fehlenden Rückstellungen für zukünftige Pensionsausgaben könnten in Zukunft zu finanziellen Engpässen führen. Das liegt vor allem daran, dass die durch Neuverbeamten entstehenden zukünftigen Versorgungsausgaben sowohl für die Steuerzahler als auch die Kreditgeber der Länder intransparent sind. Obwohl aus diesem Grund bereits seit dem Jahr 1999 jedes Bundesland bindende Versorgungsrücklagen bilden muss – seit der Föderalismuskommission I im Jahr 2006 sind die Länder eigenständig verantwortlich – reichen diese bei weitem nicht aus, um die kommenden Versorgungsausgaben zu decken.

## 2 Die aktuelle Finanzsituation der Länder

Bis Anfang der 2010er Jahre unterlagen die Schulden von Bund, Ländern und Gemeinden einem kontinuierlichen Wachstum und erreichten im Jahr 2012 einen Höhepunkt von insgesamt 1.999,5 Milliarden Euro. Anschließend setzte

durch die im Jahr 2009 in die deutsche Verfassung eingeführte Schuldenbremse sowie durch die sinkenden Zinslast eine Konsolidierung der Haushalte ein, wie Abbildung 1 zu entnehmen ist.



Durch die Schuldenbremse wird seit dem Jahr 2016 die strukturelle jährliche Nettokreditaufnahme des Bundes auf maximal 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) begrenzt, wohingegen den Ländern eine Schuldenaufnahme in wirtschaftlich „normalen“ Zeiten seit dem Jahr 2020 vollständig untersagt ist. Um die Wirkung der automatischen Stabilisatoren sicherzustellen, ist ein konjunktureller Finanzierungssaldo zulässig, der in einem Aufschwung positiv und in einer Rezession negativ ist. So ging die Staatsschuldenquote seit ihrem Höhepunkt von 82,5 Prozent des BIP im Jahr 2010 auf 60 Prozent im Jahr 2019 zurück. Dadurch hat Deutschland die sogenannten Maastricht-Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der Europäischen Union (eine maximale

Schuldenquote von 60 Prozent des BIP und ein maximales Finanzierungsdefizit von drei Prozent des BIP) das erste Mal seit dem Jahr 2001 eingehalten. Dabei geht der Rückgang der Neuverschuldung weniger auf Sparmaßnahmen der Bundes- und Landesregierungen als vielmehr auf die außergewöhnlich positive konjunkturelle Lage und den damit einhergegangenen Anstieg der Steuereinnahmen sowie auf die anhaltenden niedrigen Zinsen zurück.

Mit dem Einsetzen der Corona-Pandemie änderte sich die Lage der deutschen Staatsfinanzen jedoch drastisch. Neben dem enormen Anstieg der impliziten Schulden<sup>1</sup> stiegen auch die expliziten Schulden auf 69,3 Prozent des BIP im Jahr 2021. Nur durch die Ausnahmeklausel in der Schuldenbremse

<sup>1</sup> Siehe hierzu Bahnsen et al. (2020), Raffelhüschen et al. (2021a, b) sowie Raffelhüschen (2021).

für Naturkatastrophen und Wirtschaftskrisen (Art. 115 Abs. 2, S. 6 GG) sowie durch die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes war eine Kreditaufnahme in dieser Größenordnung möglich. Allerdings blieb es nicht dabei, sondern es wurden zusätzlich sogenannte (schuldenfinanzierte) Sondervermögen geschaffen, um weitere Finanzierungsspielräume für die Klima- und Energiepolitik zu ermöglichen.

Neben der isolierten Betrachtung der nominalen Schuldenentwicklung bietet sich ein Vergleich mit der Entwicklung

der nominalen Steuereinnahmen sowie des nominalen BIP an, wie Abbildung 2 indexiert auf das Jahr 1950 zeigt. Dabei fällt auf, dass sich das nominale BIP und die nominalen Steuereinnahmen in dem betrachteten Zeitraum fast parallel entwickelt haben. Bis Anfang der 1970er Jahre verliefen auch die Staatsschulden gleichläufig, um sich jedoch kurz darauf dauerhaft zu entkoppeln und deutlich schneller zu wachsen. Im Jahr 2020 lag der nominale Schuldenstand um den Faktor 200 höher als im Jahr 1950, wohingegen die Steuereinnahmen und das BIP lediglich um den Faktor 49 beziehungsweise 50 höher lagen.

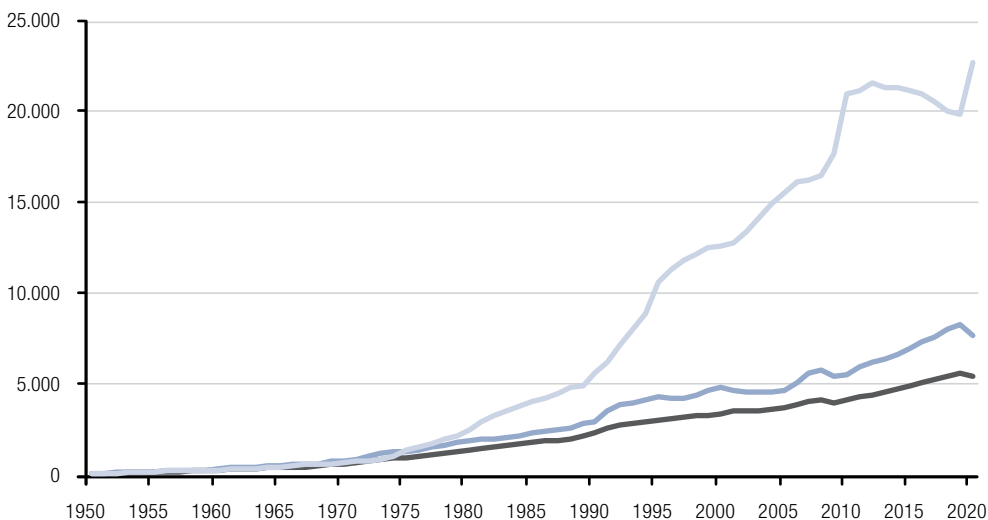


Abbildung 2:  
Entkopplung von Staatsschulden, Steuereinnahmen und Wirtschaftsleistung

(Indexierter (1950 = 100) Verlauf des BIP, der Steuereinnahmen und der Staatsverschuldung, 1950–2020)

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des Statistischen Bundesamtes (2022a).

- Nominale Verschuldung
- Nominales Steueraufkommen
- BIP

Der Blick auf die einzelnen Bundesländer zeigt im Jahr 2021 eine heterogene Verschuldungssituation (vgl. Abbildung 3). Bremen weist mit 68.457 Euro mit deutlichem Abstand die höchsten Pro-Kopf-Schulden auf, gefolgt von den beiden anderen Stadtstaaten Hamburg (28.852 Euro) und Berlin (19.309 Euro). Die geringsten Schulden verzeichnen Bayern (2.239 Euro) und Sachsen (2.920 Euro).

Unter Berücksichtigung der jeweiligen Wirtschaftsleistung zeigt Abbildung 4 die Schulden der Länder in Prozent des jeweiligen BIP im Jahr 2021. Bremen landet auch bei dieser Betrachtung auf dem letzten Platz. Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen können ihre Position hingegen aufgrund ihrer vergleichsweise starken Wirtschaftsleistung verbessern.

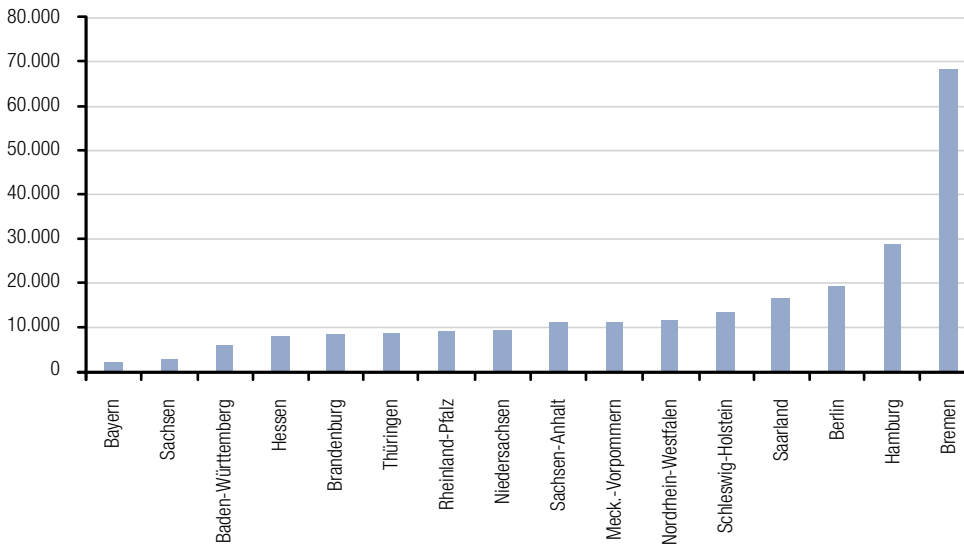


Abbildung 3:  
Die Schulden der Länder  
im Jahr 2021

(Pro Kopf in Euro)

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des Statistischen Bundesamtes (2022b).

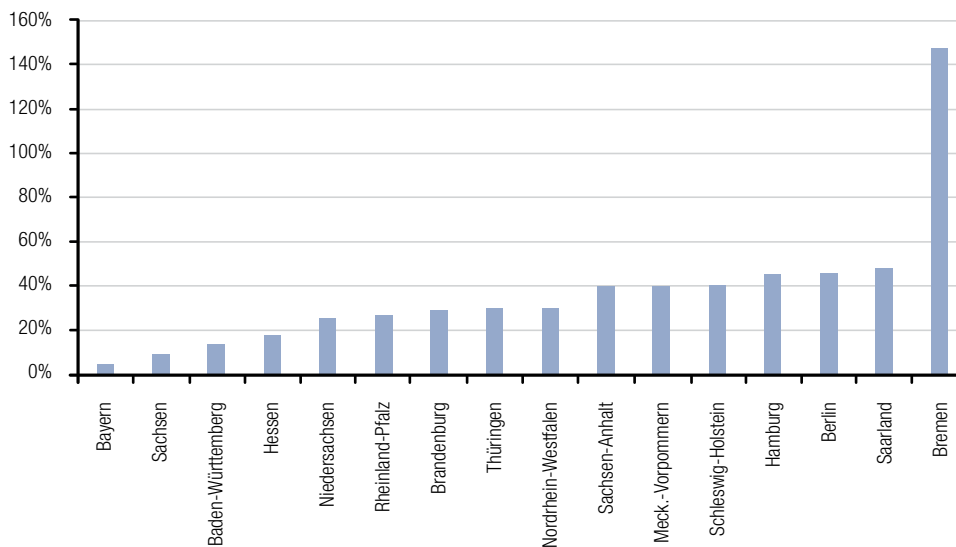


Abbildung 4:  
Schulden der Länder in  
Relation zur Wirtschaftsleistung  
im Jahr 2021

(in Prozent des jeweiligen BIP)

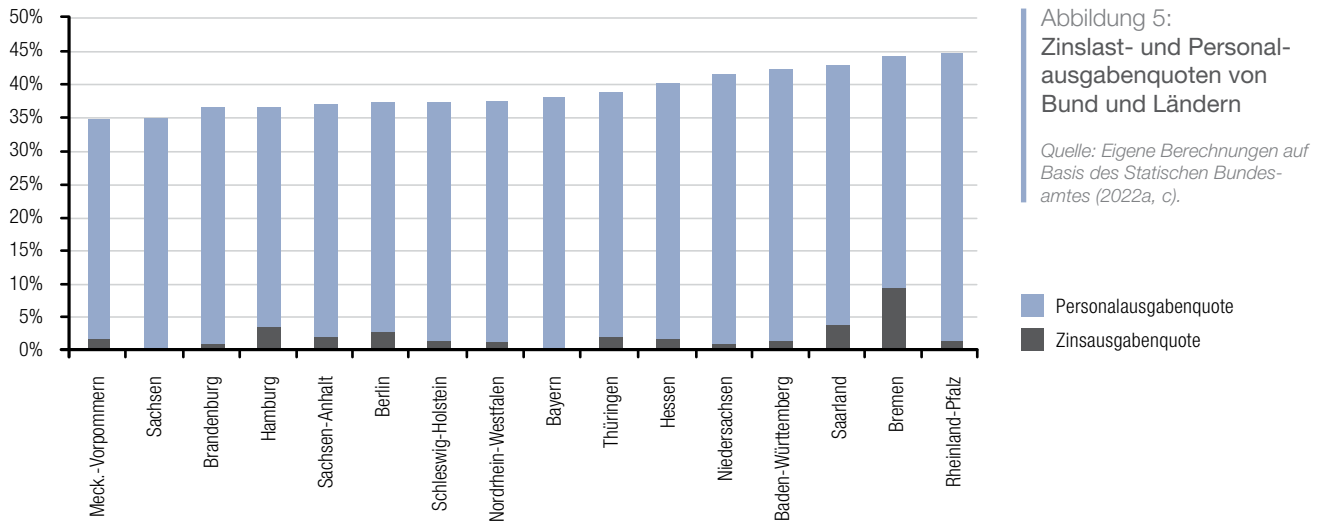
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des Statistischen Bundesamtes (2022b).

In Folge der hohen Verschuldung mussten Bund und Länder bis Anfang der 2010er-Jahre immer größere Anteile ihres Haushalts für Zinszahlungen aufwenden. Aufgrund der äußerst positiven wirtschaftlichen Entwicklung der 2010er Jahre sowie der anhaltenden Niedrigzinsen hat sich diese Situation in der letzten Dekade entschärft. Dennoch gaben die Länder, die bemerkenswerterweise trotz dieses zweiten „Wirtschaftswunders“ nach wie vor einen hohen Schuldenstand ausweisen, im Jahr 2021 einen nicht unerheblichen

Anteil ihrer Einnahmen für Zinszahlungen aus. Angeführt von Bremen mit 9,55 Prozent folgen Hamburg mit 3,85 Prozent, der Bund mit 2,97 Prozent sowie Berlin mit 2,77 Prozent (vgl. Abbildung 5).

Werden zusätzlich die Personalausgaben – zu denen auch die Versorgungsausgaben zählen – betrachtet, wird ersichtlich, dass alle 16 Bundesländer im Jahr 2021 über 34 Prozent ihrer Mittel ausschließlich für Zinszahlungen und Personalausgaben verwendeten. Rheinland-Pfalz, Bremen, das

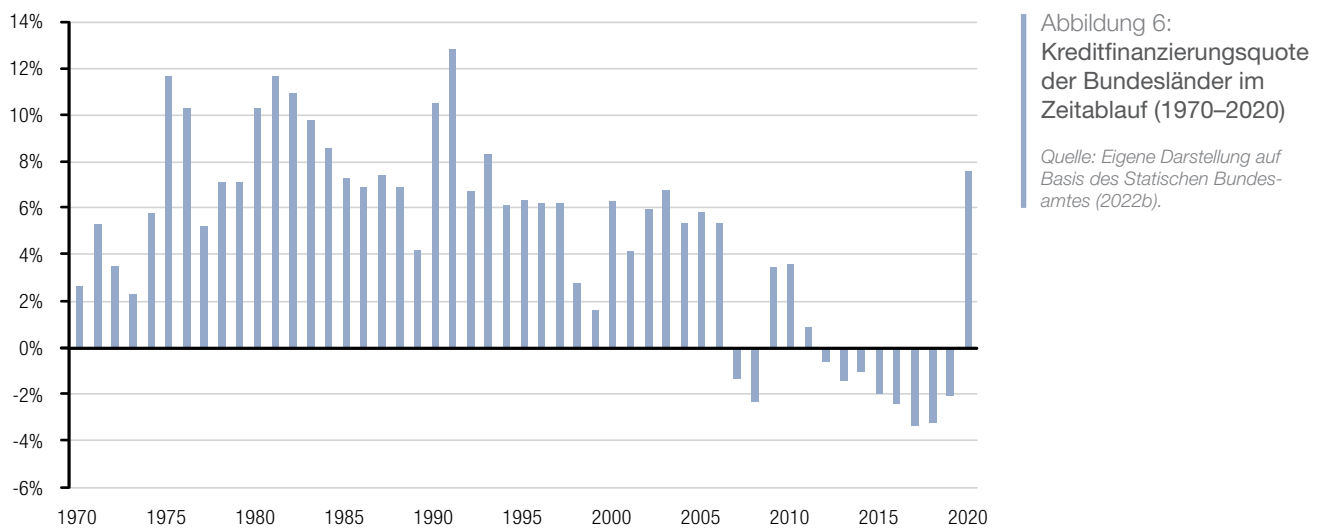




Saarland, Baden-Württemberg, Niedersachsen sowie Hessen gaben sogar bereits über 40 Prozent dafür aus. Mit dem zukünftigen Anwachsen der Versorgungsausgaben sowie den aktuell steigenden Zinslasten werden sich diese Quoten tendenziell weiter erhöhen.

Um die vergangene Entwicklung der Schulden rekonstruieren zu können, hilft die Betrachtung der jährlichen Nettokreditaufnahme der Bundesländer. In den Jahren, in denen die Nettokreditaufnahme positiv war, überstiegen die Ausgaben die Einnahmen, was jahrzehntelang der Fall war.

Abbildung 6 zeigt, dass es zwischen 1970 und 2020 nur zehn Jahre gab, in denen die Länder keine neuen Schulden aufnahmen. Davon wiederum lagen acht Jahre im Zeitraum zwischen 2012 und 2020. Zwischen den Jahren 1970 und 2020 lag die durchschnittliche Nettokreditaufnahme bei 4,86 Prozent pro Jahr. Mit dem Beginn der Corona-Pandemie im Jahr 2020 wurden auf Länderebene erstmals seit dem Jahr 2012 wieder zusätzliche Schulden in Höhe von 7,58 Prozent aufgenommen. Es handelt sich dabei um den höchsten Wert seit dem Jahr 1993.



Wie Abbildung 7 zu entnehmen ist, sind die Zinsausgaben der Bundesländer in den letzten Jahren deutlich gesunken. Bis auf Bremen konnten alle Länder aufgrund der niedrigeren Zinsen eine Reduktion ihrer Zinsausgaben verzeichnen, was die Länderhaushalte vor allem ab dem Jahr 2012 spürbar

entlastete. Dies ist außerdem der Hauptgrund dafür, dass die Bundesländer die steigenden Versorgungsausgaben in den vergangenen zehn Jahren zum einen überhaupt schultern konnten und zum anderen deren massiver Anstieg in der Öffentlichkeit quasi unbemerkt blieb (vgl. Abbildung 8).

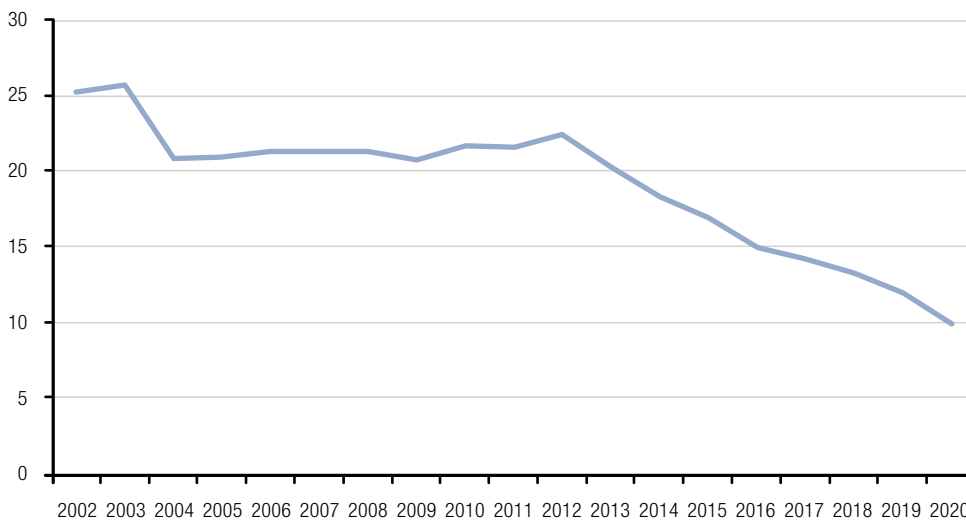


Abbildung 7:  
Zinsausgaben der Bundesländer in Mrd. Euro

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des Statischen Bundesamtes (2022b).

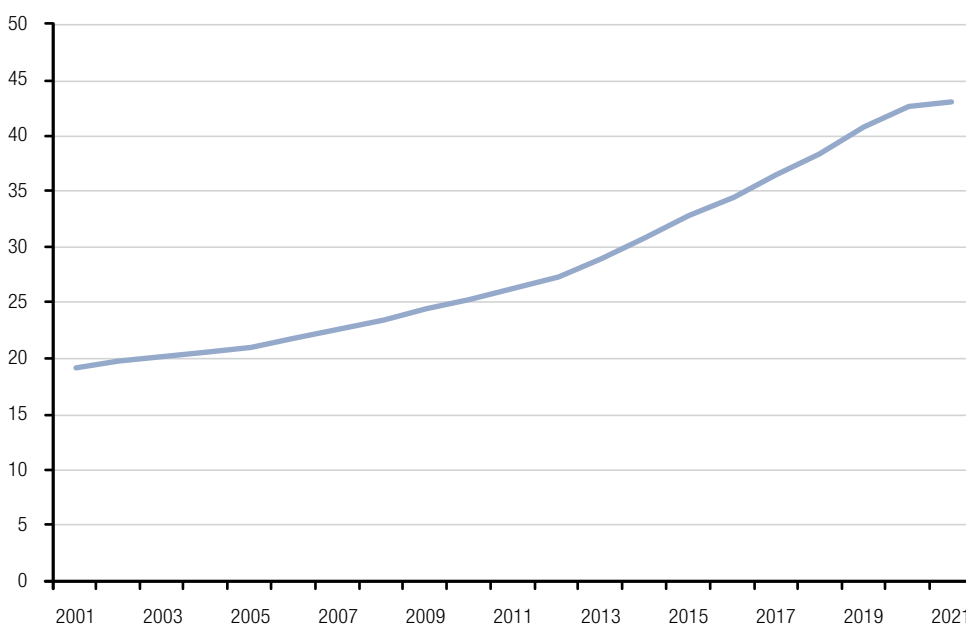


Abbildung 8:  
Aggregierte Versorgungsausgaben der Länder in Mrd. Euro

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des Statischen Bundesamtes (2022d).

Tabelle 1 stellt die Beamten- und Pensionärsintensität (Anzahl Beamte und Pensionäre pro 1000 Einwohner) der Bundesländer dar. Da die ostdeutschen Bundesländer vor dem Jahr 1990 keine Beamten nach deutschem Beamtenrecht beschäftigten und seit der Wiedervereinigung eine restriktive

Verbeamtungspolitik verfolgen, sind ihre Werte entsprechend niedrig. Die höchsten Werte weisen die Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin auf, deren Beamtenintensität teilweise doppelt so hoch ist wie die der ostdeutschen Bundesländer, gefolgt von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz.

Bundesland	Beamtenintensität	Pensionärsintensität
Sachsen	9,3	3,1
Mecklenburg-Vorpommern	11,3	4,5
Sachsen-Anhalt	11,3	3,1
Brandenburg	13,2	5,5
Thüringen	14,3	5,8
Nordrhein-Westfalen	14,9	12,1
Schleswig-Holstein	15,2	12,6
Hessen	16,2	13,0
Saarland	16,3	15,8
Niedersachsen	16,7	13,2
Bayern	16,8	11,5
Rheinland-Pfalz	16,9	12,7
Baden-Württemberg	17,1	12,8
Berlin	17,7	17,8
Hamburg	23,4	20,1
Bremen	23,6	22,9

Tabelle 1:  
Beamten- und  
Pensionärsintensität  
der Länder

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Statistischen Bundesamtes (2022c, d).

### 3 Die Entwicklung der Beamtenpopulation

Die Projektionsergebnisse<sup>2</sup> zur zukünftigen Entwicklung der Beamtenpopulation zeigen eine Zunahme der absoluten Anzahl an Versorgungsempfängern bis in die Mitte der 2030er Jahre, anschließend sinkt diese wieder ab. So wird sich die Anzahl der Versorgungsempfänger zwar innerhalb der näch-

sten zehn Jahre von etwa 1,716 Millionen auf 1,765 Millionen um 2,8 Prozent erhöhen. Im Jahr 2040 wird die Anzahl mit 1,652 Millionen jedoch bereits unterhalb der Anzahl des Jahres 2020 liegen. Im Jahr 2060 wird die Anzahl dann nur noch 1,565 Millionen betragen (vgl. Tabelle 2).

	2020	2030	2040	2050	2060
Versorgungsempfänger	1.716.345	1.764.921	1.652.054	1.516.120	1.565.116

Tabelle 2:  
Projizierte Anzahl an  
Versorgungsempfängern

Quelle: Eigene Berechnungen.

Neben der absoluten Anzahl an Versorgungsempfängern ist vor allem hinsichtlich der Beihilfeausgaben die Altersstruktur der Beamtenpopulation relevant. Abbildung 9 zeigt, dass die kohortenstarken Jahrgänge, die im Basisjahr 2020

zwischen 60 und 70 Jahre alt waren, bis zum Jahr 2030 ein Alter erreichen, in dem die durchschnittlichen Gesundheits- und Pflegekosten der Beihilfefürsorge nochmals deutlich ansteigen.

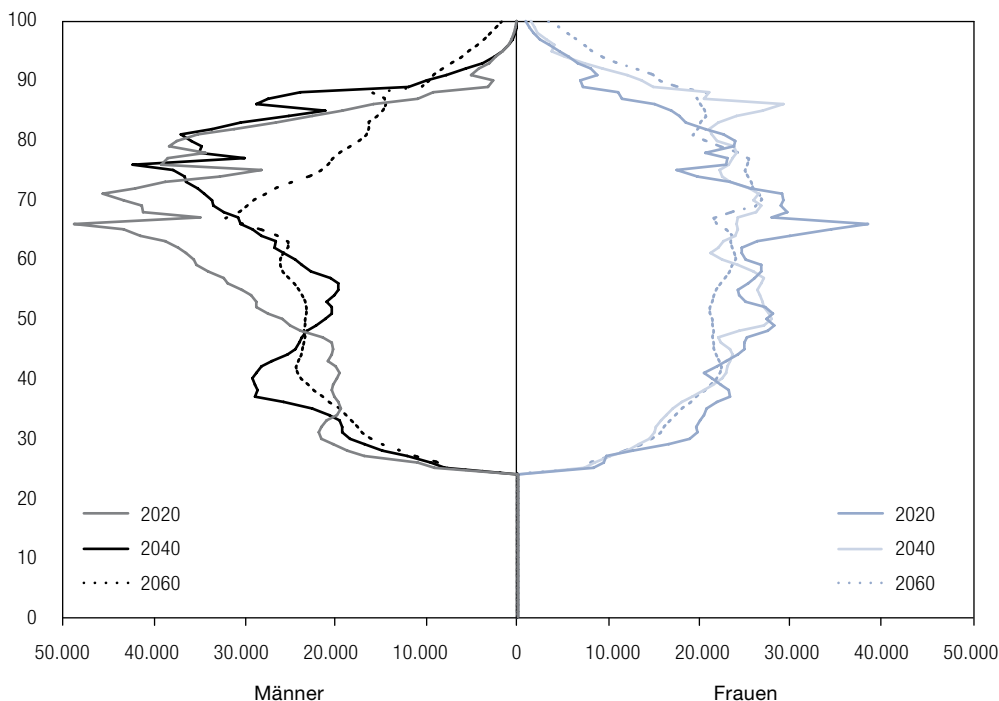


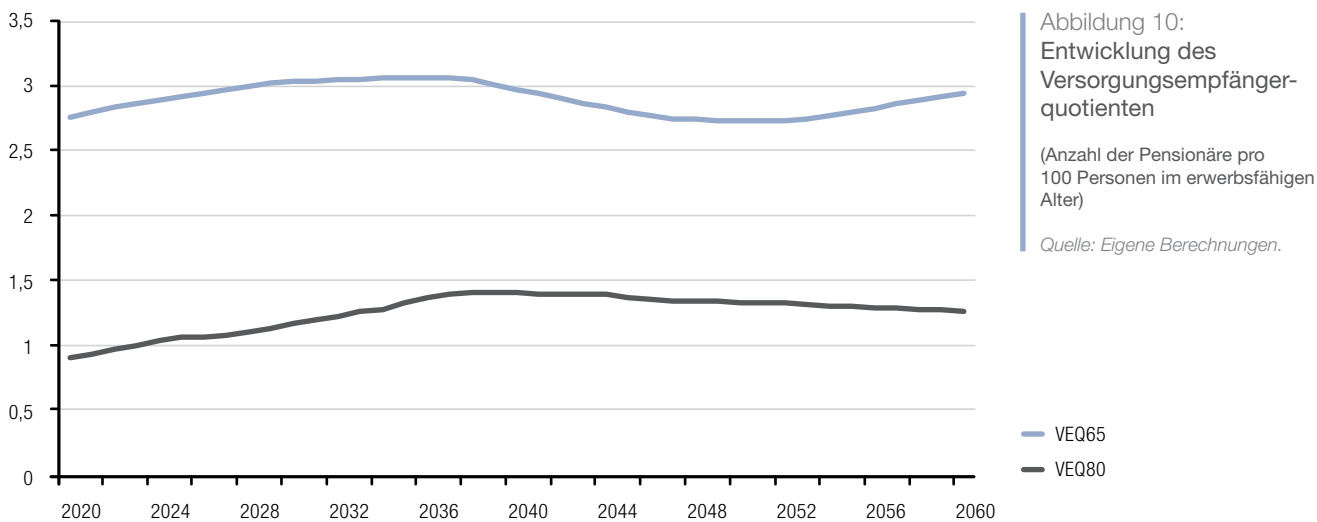
Abbildung 9:  
Projizierte Altersstruktur  
der Beamten

Quelle: Eigene Berechnungen.

2 Eine detaillierte Beschreibung der hier verwendeten Methodik findet sich in Kohlstruck (2023).

Eine weitere Möglichkeit, die demografische Alterung der Beamtenpopulation zu quantifizieren, ist der Versorgungsempfängerquotient, der sich an dem in der Demografie üblicherweise verwendeten Altenquotienten orientiert. Der Altenquotient gibt das Verhältnis der Anzahl der Menschen über 65 Jahren zur Anzahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren an. Für den Versorgungsempfängerquotienten wird analog hierzu die Anzahl der Versorgungsempfänger der Gebietskörperschaften ins Ver-

hältnis zur Anzahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren gesetzt. Die Versorgungsausgaben für Pensionäre werden aus den laufenden Einnahmen des Staates und damit größtenteils aus Steuermitteln finanziert. Darum werden die Versorgungsempfänger ins Verhältnis zu der potenziellen Erwerbsbevölkerung gesetzt, da diese einen Großteil der Steuerzahlungen leistet<sup>3</sup>. Wie Abbildung 10 zeigt, steigt der Versorgungsempfängerquotient (VEQ65) ausgehend vom Basisjahr 2020 von 2,8 auf 3,1 im Jahr 2036.



Dies ist zum einen auf den Anstieg der Versorgungsempfänger und zum anderen auf den Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge in den Ruhestand zurückzuführen. Anschließend nimmt der Anstieg mit der Anzahl der Versorgungsempfänger wieder ab, um gegen Ende der 2050er Jahre wieder leicht anzusteigen. Darüber hinaus zeigt Abbildung 10 die Entwicklung des Versorgungsempfängerquotienten bei einer ausschließlichen Berücksichtigung der Versorgungsempfänger im Alter von 80 Jahren und älter. Der Anstieg der Anzahl der über 65-jährigen Versorgungsempfänger verläuft nur noch moderat – die Alterung betrifft im Wesentlichen die über 80-Jährigen, deren Anzahl in den nächsten 20 Jahren um über 50 Prozent

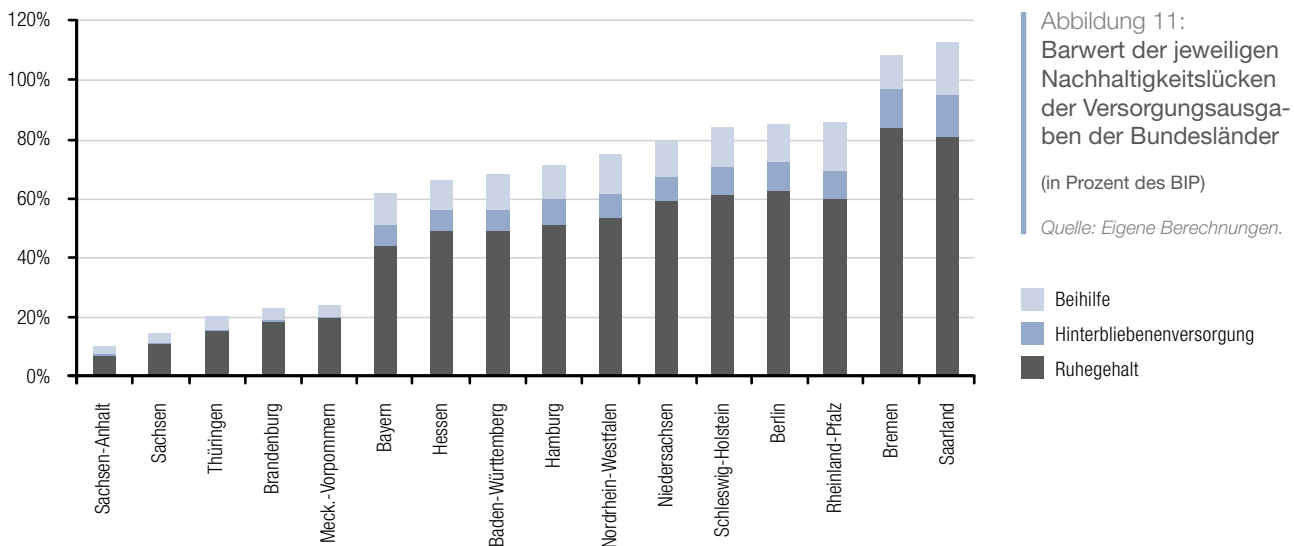
ansteigen wird, was insbesondere für den Anstieg der Gesundheits- und Pflegekosten im Rahmen der Beihilfe relevant ist. Im Gegensatz zu einer reinen Betrachtung der Entwicklung der Beamtenpopulation berücksichtigt der Versorgungsempfängerquotient die demografische Alterung der Gesamtbevölkerung. Würde die Anzahl der Erwerbstätigen langfristig weiter wachsen, wäre die Finanzierung der zukünftigen Versorgungsempfänger weniger problematisch. Da die Anzahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter jedoch abnimmt, wodurch sich wiederum die Steuerzahlungen reduzieren, führen die Entwicklungen beider Werte zu einem steigenden Versorgungsempfängerquotienten.

<sup>3</sup> Obwohl auch Versorgungsempfänger Steuern zahlen, von denen wiederum ein Teil der Versorgungsausgaben finanziert wird, eignet sich der Versorgungsempfängerquotient zur Visualisierung der zukünftigen demografischen Veränderung der potenziellen Steuerzahler sowie der Versorgungsempfänger. So hat sich beispielsweise auch der Pflegequotient (Hackmann/Moog 2010) als Maßstab in der Finanzwissenschaft etabliert, der die Anzahl der Menschen über 80 Jahre ins Verhältnis zur Anzahl der Menschen im Erwerbsalter setzt, wenngleich Rentner ebenfalls Beiträge für die SPV zahlen.

## 4 Zukünftige Versorgungslasten der Länder

Werden die Versorgungsausgaben – bestehend aus Ruhegehalt, Hinterbliebenenversorgung sowie der Beihilfe – mithilfe der Methodik der Generationenbilanzierung fortgeschrieben (vgl. Bonin 2001), lässt sich der Barwert der zukünftigen Versorgungsausgaben berechnen. Dieser spiegelt die Summe wider, welche die Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive als Rückstellungen hätten bilden müssen, damit es durch die zukünftigen Versorgungsausgaben nicht zu einer intergenerativen Umverteilung kommt. Zur Berechnung dieser impliziten Schulden werden die Versorgungsausgaben des Basisjahres gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung

(getrennt nach Ruhegehalt, Witwen- und Waisengeld sowie Leistungen zur Beihilfe) den verschiedenen Geburtsjahrgängen mit Hilfe alters- und geschlechtsspezifischer Mikrodatenprofile zugeordnet und für die Folgejahre mit dem Produktivitätswachstum fortgeschrieben. Unter Verwendung der langfristigen Projektion der Beamtenpopulation lassen sich die zukünftig zu erwartenden aggregierten Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften berechnen. Diskontiert und saldiert ergeben diese die in Barwerten ausgedrückten Nachhaltigkeitslücken der Länder, wie in Abbildung 11 dargestellt.



Die vergleichsweise moderaten Werte für Bayern oder Baden-Württemberg sind weniger auf eine vernünftige Einstellungspolitik, als vielmehr auf die positive wirtschaftliche Entwicklung der letzten zehn Jahre zurückzuführen. In strukturschwachen Regionen wie Bremen und dem Saarland werden aufgrund der geringeren Wirtschaftsleistung voraussichtlich eher Finanzierungsschwierigkeiten auftreten.

Zudem ist die Divergenz zwischen den west- und ostdeutschen Bundesländern zu beachten. Da die ostdeutschen Bundesländer vor 1990 keine Beamten nach deutschem Beamtenrecht eingestellt hatten und nach der Wiederverei-

nigung eine restriktive Verbeamtung verfolgt haben, sehen sie sich durch ihre Versorgungsempfänger nur mit geringen zukünftigen fiskalischen Lasten konfrontiert. Im Bundesland Berlin liegt diesbezüglich eine Sondersituation vor: Das frühere Ost-Berlin, das etwa ein Drittel der Berliner Bevölkerung ausmacht und in dem es analog zu den ostdeutschen Bundesländern bis zur Wiedervereinigung keine Verbeamtungen mit Pensionsansprüchen gegeben hat, dämpft die Nachhaltigkeitslücke. Umso erstaunlicher ist es, dass Berlin gleichwohl die vierthöchste Nachhaltigkeitslücke bei der Beamtenversorgung aufweist.

## 5 Was wurde bereits getan? Rücklagenbildung und Versorgungsfonds

### 5.1 Überblick über die historische Entwicklung

Im Jahr 1998 reagierte der Bund mit der Verabschiedung des § 14a des Bundesbesoldungsgesetzes auf den überproportionalen Anstieg der Versorgungsausgaben und führte – zu diesem Zeitpunkt noch mit Gesetzgebungskompetenz – u.a. Verpflichtungen für Versorgungsrücklagen für die Bundes- und Landesbeamten ein. Zum einen sollten die Versorgungsrücklagen die langfristige Finanzierung der Versorgungsausgaben sicherstellen, die in den 1990er Jahren zunehmend unter Druck geraten waren. Zum anderen sollte das Versorgungsniveau, entsprechend den Modifizierungen in der GRV, abgesenkt werden. Finanziert wurden die Versorgungsrücklagen durch eine Entnahme von 0,2 Prozentpunkte einer jeden Besoldungserhöhung. Ursprünglich sollten die Versorgungsrücklagen ab dem Jahr 2018 zur Entlastung der Haushalte bis zum Jahr 2033 abgebaut werden. Angesichts der Tatsache, dass in den Jahren 2021 bis 2028 die größten Kohorten von Beamten in der Geschichte der Bundesrepublik in den Ruhestand eintreten, wurde dieser Zeitraum angemessen gewählt. Allerdings waren und sind die Rücklagen deutlich zu niedrig, um tatsächlich einen spürbar dämpfenden Effekt auf die Versorgungsausgaben für die Beamten zu haben.

Im Zuge der Föderalismusreform I im Jahr 2006 wurde die Gesetzgebungskompetenz für die Beamtenversorgung der Länderbeamten auf die Länder übertragen. Seitdem haben Bund und Länder zusätzlich zur Versorgungsrücklage sogenannte Pensionsfonds (Versorgungsfonds) angelegt – der geplante Ansparzeitraum der Versorgungsrücklagen endete im Jahr 2018. Der seinerzeit zuständige Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble erklärte im Zuge der Einführung der Pensionsfonds:

*„Mit der Errichtung eines Versorgungsfonds wird die Finanzierung der Beamten- und Soldatenversorgung für Neueinstellungen auf vollständige Kapitaldeckung umgestellt. Mit den jetzt beschlossenen Rückstellungen für neu eingestellte Beamtinnen und Beamte werden die Versorgungskosten der Periode zugeordnet, in der die Versorgungsansprüche tatsächlich begründet werden. Dies schafft Transparenz und Vergleichbarkeit bei den Personalausgaben. Finanzielle Lasten werden nicht mehr den nachfolgenden Generationen aufgebürdet.“ (Bundesregierung 2006)*

Wie später gezeigt werden wird, wurde das von Schäuble formulierte Ziel nicht annähernd erreicht. Seit dem Jahr 2006 haben die Länder verschiedene Wege eingeschlagen,

Rückstellungen für ihre zukünftigen Versorgungsempfänger zu bilden. Diese reichen von einer bloßen Verlängerung des Ansparzeitraums bis zum Aufbau eines zusätzlichen kapitalgedeckten Pensionsfonds. Auch der Umgang mit den mittlerweile ausgelaufenen Versorgungsrücklagen wurde in den Ländern unterschiedlich gehandhabt. So haben die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland, Schleswig-Holstein und Sachsen die Versorgungsrücklage bis zum Jahr 2017 parallel fortgeführt. Bayern, Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen haben den Rest der Versorgungsrücklage zusammen mit dem Pensionsfonds in einen neuen Pensionsfonds überführt, wohingegen Berlin und Thüringen ihre Versorgungsrücklagen aufstockten.

Für Pensionsfonds oder Versorgungsrücklagen gegenüber keinerlei Rücklage spricht dabei nicht nur die Abschöpfung von Risiko- und Liquiditätsprämien durch Investitionen am Kapitalmarkt, die zu einer Entlastung der Steuerzahler führt. Auch im Hinblick auf die Transparenz sind öffentliche und versicherungsmathematisch korrekte Rückstellungen notwendig. Denn die unsichtbaren impliziten Schulden der Beamtenversorgung bleiben für Steuerzahler und Wähler ansonsten im Verborgenen. Selbst bei einer Teilfinanzierung der Versorgungsausgaben durch Pensionsfonds werden die impliziten Schulden und damit die Intransparenz zumindest reduziert.

Ein weiteres Argument für Pensionsfonds ist die politökonomische Anreizstruktur. Da bei der Einstellung von Beamten, im Gegensatz zu abhängig Beschäftigten, keine Sozialversicherungsbeiträge anfallen, besteht der Anreiz für Politiker, in ihrer Legislaturperiode breitflächig zu verbeamen, obwohl die fiskalischen Kosten für Beamte über den Lebenszyklus deutlich höher sind als für reguläre Angestellte im öffentlichen Dienst (Benz et al. 2013). Kurzfristig profitieren die Haushalte allerdings, da die höheren Kosten erst Jahrzehnte später anfallen. Somit besteht für die Regierenden der Anreiz, die Kosten auf zukünftige Steuerzahler zu überwälzen. Die politischen Kosten tragen die Verantwortlichen hingegen nicht selbst, da sie zum späteren Zeitpunkt ihr Amt in der Regel nicht mehr innehaben werden. Eine solche Sonderrolle der Personalkosten innerhalb der Ausgabenstruktur ist ökonomisch nicht sinnvoll, da die Ausgaben für die Kapitalausstattung nicht auf diese intransparente Weise in die Zukunft verschoben werden sollten. Ansonsten käme es zu einer Veränderung der relativen Preise für Kapital und Arbeit, was zu einer ineffizienten Allokation der Produktionsfaktoren führen kann, die relativ gesehen zu arbeitsintensiv ausfällt. Bei entsprechenden Einzahlungen in einen Pensionsfonds fallen diese Kosten direkt an, wodurch eine Verzerrung der Anreizstruktur vermieden werden kann.

Die Anreizproblematik der derzeitigen institutionellen Ausgestaltung der Pensionsfonds besteht in den zu beobachtenden Rückgängen der Einzahlungen vor Landtagswahlen oder bei angespannten Haushaltslagen. Kulawik et al. (2017) konnten anhand mehrerer Regressionsanalysen zeigen, dass die Zuführungen in Pensionsfonds während angespannter Haushaltslagen ebenso wie vor Landtagswahlen bis zu 18 Prozent zurückgehen. Ein solcher Missbrauch wird dadurch möglich, dass die Beamten gegenüber dem Sondervermögen keinen individuellen Anspruch haben, wie dies beispielsweise bei der gesetzlichen Rentenversicherung der Fall ist. Ohne personalisierte – im besten Fall verfassungsrechtlich geschützte – Versorgungskonten, können diskretionäre Spielräume für die Landesregierungen bei den Zahlungen an Pensionsfonds dafür ausgenutzt werden, kurzfristig die Haushalte zu entlasten – auf Kosten der zukünftigen Steuerzahler. Allerdings können nicht nur die eigentlich vorgesehenen laufenden Überweisungen an die Pensionsfonds anderweitig verwendet werden. Wie das Beispiel Rheinland-Pfalz zeigt, können die Pensionsfonds im Falle einer unzureichenden institutionellen Absicherung auch vollständig aufge-

löst und theoretisch in einer Haushaltsperiode ausgegeben werden (vgl. Abschnitt 5.1). Die entstehenden Anreize sind nicht zu unterschätzen, zumal eine Regelbindung schwer zu implementieren sein dürfte, ist die Budgetaufstellung doch das höchste Recht eines jeden Parlaments.

Insgesamt verdeutlicht die praktische Umsetzung den fehlenden ordnungspolitischen Rahmen in der institutionellen Ausgestaltung der Pensionsfonds, die nach heutiger Regelung politischer Willkür unterworfen sind. Daneben sind die Versorgungsfonds aber auch in ihrer Höhe deutlich zu niedrig, wie Tabelle 3 verdeutlicht.

Zurzeit liegen in den Pensionsfonds der Länder etwa 35 Milliarden und beim Bund rund 6 Milliarden Euro. Ein Negativbeispiel ist der im Jahr 2017 aufgelöste Versorgungsfonds von Rheinland-Pfalz. Dessen ursprüngliche Rücklage von 5,7 Milliarden Euro steht nun fast gar nicht mehr für die Pensionen der rheinland-pfälzischen Beamten zur Verfügung, die darüber hinaus in den nächsten Jahren, wie in allen westdeutschen Bundesländern, deutlich zunehmen werden. Doch selbst wenn die Mittel der aktuellen Pensionsfonds ausschließlich für Pensionszahlungen aufgewendet würden,

Bundesland	Vermögen in Mrd.	Vermögen pro aktivem Beamten in Euro
Baden-Württemberg	8,78	46.453
Bayern	3,35	15.409
Berlin	1,27	18.490
Brandenburg	0,93	27.039
Bremen	0,54	33.619
Hamburg	1,09	22.289
Hessen	4,1	40.239
Mecklenburg-Vorpommern	0,78	41.966
Niedersachsen	0,7	5.224
Nordrhein-Westfalen	13,1	48.902
Rheinland-Pfalz	0,53	7.802
Saarland	0,21	12.469
Sachsen	8,70	229.642
Sachsen-Anhalt	1,29	52.717
Schleswig-Holstein	0,89	20.318
Thüringen	0,29	9.906

Tabelle 3:  
Vermögen der  
Versorgungsfonds der  
Bundesländer im Jahr  
2020

Quelle: Eigene Berechnungen.



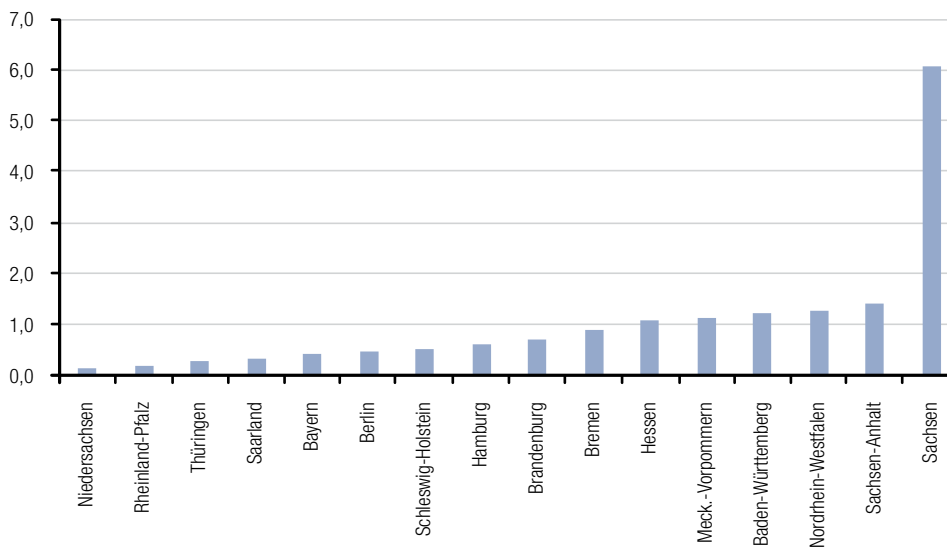


Abbildung 12:  
Anzahl der Jahre, in denen die Versorgungsausgaben der Länder durch Pensionsfonds gedeckt sind

Stand 2020

Quelle: Eigene Berechnungen.

sind die aktuellen Bestände viel zu niedrig (vgl. Abbildung 12).

Mit Ausnahme von Sachsen würde das Volumen der Versorgungsfonds der meisten restlichen Länder lediglich ein bis zwei Jahre ausreichen, wenn die Versorgungsausgaben der jeweiligen Pensionäre nur durch diese finanziert werden sollten. Schlusslicht bildet dabei Niedersachsen mit lediglich 1,7 Monaten, gefolgt von Rheinland-Pfalz und Thüringen mit gerade einmal zwei bis drei Monaten. In Sachsen würde der Versorgungsfonds immerhin knapp zwölf Jahre ausreichen. Diese Rechnung verdeutlicht, wie weit entfernt die Pensionsfonds der Bundesländer aktuell von vollständigen Rückstellungen sind.

## 5.2 Rheinland-Pfalz als Negativbeispiel

Das Land Rheinland-Pfalz gründete bereits im Jahr 1996 einen Fonds zur Finanzierung der Versorgungsausgaben seiner ab 1996 in den Dienst des Landes eingetretenen Beamten und stellt daher einen Sonderfall dar. Die Zuführungen und die entstehenden Erträge aus der Kapitalanlage im Versorgungsfonds sollten für eine vollumfängliche Kapitaldeckung der zukünftigen Versorgungsleistungen zweckgebunden sein und ausschließlich durch Einsparungen im Landeshaushalt finanziert werden (Deubel 2017). Die versicherungsmathematischen Berechnungen für eine vollständige Kapitaldeckung der Versorgungsleistungen wurden auf Grundlage des damaligen Zinsniveaus von 6,95 Prozent für Bundesanleihen mit einer 30-jährigen Laufzeit berechnet. Dieses lag allerdings

bereits ab dem Jahr 2006 nur noch bei 3,81 Prozent und im Jahr 2022 bei 0,5 Prozent. Durch die ausschließlichen Investition in Staatsanleihen wurden die Zuführungen ab dem Jahr 2006 als Darlehen des Landeshaushalts verbucht, was die Finanzierung über Kredite ermöglichte. Dadurch sollte verhindert werden, dass es zu einer Überschreitung der verfassungsrechtlichen Neuverschuldungsgrenze kommt. Eine Tilgungspflicht für die zur Finanzierung der Zahlungen an den Pensionsfonds zusätzlich aufgenommenen Schulden durch den Landeshaushalt wurde nicht vorgeschrieben.

Im Zuge der Einführung der Schuldenbremse wurde in Artikel 117 der Landesverfassung festgelegt, dass das Neuverschuldungsverbot darin besteht, dass der Finanzierungssaldo des Kernhaushaltes nicht negativ sein darf. Um von dem Kernhaushalt zum strukturellen Haushalt zu gelangen, wurde der Finanzierungssaldo des Kernhaushaltes unter anderem um den Saldo des Versorgungsfonds korrigiert. Vereinfacht ausgedrückt konnte das Land bei einem positiven Saldo des Pensionsfonds Kredite in Höhe dieses Überschusses aufnehmen. Umgekehrt wurde bei einem negativen Saldo der Kreditspielraum des Kernhaushaltes eingeschränkt. So wies die Landesregierung in diesem Zuge Einzahlungen als Investitionen aus und konnte dadurch sowohl die Schuldenbremse umgehen als auch gleichzeitig eine hohe Investitionsquote ausweisen. Diese Systematik führte dazu, dass Auszahlungen des Versorgungsfonds nicht mehr für die Refinanzierung der Pensionsausgaben verfügbar waren und alle Auszahlungen des Pensionsfonds an den Kernhaushalt zu entsprechenden Tilgungsverpflichtungen führten.

Dies wurde im Jahr 2014 auch vom Verfassungsgerichtshof in Rheinland-Pfalz moniert.

Zur Korrektur dieses Sachverhaltes wurde im Jahr 2014 mit Wirkung ab 2016 das Landesgesetz für den Versorgungsfonds geändert, indem das Ziel der versicherungsmathematisch korrekten Kapitaldeckung abgeschafft wurde. Stattdessen sollen dem Versorgungsfonds jedes Jahr mindestens 70 Millionen Euro als Darlehen zugeführt werden. Allerdings entschied der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz am 22.02.2017, dass die Zuführungen an den Versorgungsfonds in Form von Darlehen und deren Finanzierung nicht kompatibel mit der Finanzverfassung seien und forderte den Landesgesetzgeber auf, den Versorgungsfonds aufzulösen oder anzupassen (Deubel 2017). Das Land Rheinland-Pfalz entschied daraufhin, den Versorgungsfonds aufzulösen.

### 5.3 Sachsen als Vorbild?

Die Praxis der Versorgungsfonds hat gezeigt, dass die Mittelentnahme nicht immer ausschließlich zur Finanzierung der Beamtenpensionen geschieht. Diese Tatsache mag auf den ersten Blick verwundern, hat doch der Gesetzgeber, der die Pensionsfonds in Form eines Sondervermögens eingerichtet hat, eine Zweckbindungsklausel eingebaut, die dafür sorgen soll, dass Entnahmen nur dann gestattet werden, wenn sie zur Finanzierung der Versorgungsausgaben beitragen.

Der Grund für die Umgehungsmöglichkeit liegt in der Ausgestaltung der Zweckbindungsklausel. Diese kann von den Landesparlamenten umgangen werden, indem sie die Errichtung des Pensionsfonds rückgängig machen, wodurch die Mittel wieder in den Haushalt zurückfließen. Nur bei einer Integration der Zweckbindungsklausel in die Finanzverfassung des Landes würde eine Auflösung durch das Parlament erschwert (Platter 2019, S. 84).

Diesen Weg hat Sachsen im Jahr 2013 eingeschlagen: Nach Art. 95 Abs. 7 der Sächsischen Verfassung sollen die Versorgungsverpflichtungen für Beamte bereits während ihrer aktiven Phase geleistet werden. Aufgrund dieser Ausgestaltung, die Becker/Warneck (2017, S. 364) im Vergleich mit anderen Bundesländern als am „weitestgehend“ bezeichnen, hat sich Sachsen die juristisch haltbarste und somit auch glaubwürdigste Regelbindung geschaffen. Aus polit-ökonomischer Perspektive ist die sächsische Landesregierung vorbildlich. Zusätzlich bietet der 2005 eingeführte Generationenfonds als einziger eine rückwirkende Vollfinanzierung der ab 1997 verbeamteten Staatsdiener auf Kapitaldeckungsbasis an.

Wenn Sachsen nun eine Vorreiterrolle zugesprochen wird, ist zu bedenken, dass bei einigen Bundesländern nie die

Absicht bestand, die Versorgungsansprüche ihrer Beamten vollständig zu decken. Während Baden-Württemberg immer nur eine Teilfinanzierung beabsichtigte, wechselte der Bund seine Strategie im Jahr 2017 von der Voll- zur Teilkapitaldeckung. Im Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 05. September 2016 heißt es:

*„Die ursprünglich intendierte vollständige Kapitaldeckung der späteren Versorgungsausgaben lässt sich aber aufgrund der mit der Finanzkrise einsetzenden Entwicklungen auf den Kapitalmärkten bis auf weiteres nicht erreichen. Deshalb ist auf ein anteiliges Erstattungsverfahren umzustellen, womit auch eine Gefährdung des Bestandes des Sondervermögens vermieden werden kann.“ (Bundestag 2016)*

Dabei spielte die Bundesregierung auf die anhaltende Niedrigzinsphase seit der Finanzkrise der Jahre 2008/2009 an. Die Problematik der anhaltenden Niedrigzinsen wäre allerdings bei einem Anlagemix aus Aktien sowie Staats- und Immobilienanleihen nicht entstanden (vgl. Raffelhüschen et al. 2023).

Auch in Bezug auf die Zuführungen wählten die Länder unterschiedliche Wege. Bayern und Nordrhein-Westfalen beispielsweise haben sich für jährlich fixe Einzahlungen entschieden, wohingegen Baden-Württemberg Einzahlungen in Abhängigkeit der Beamtenpopulation tätigt. Brandenburg zahlt nach Maßgabe des Landeshaushalts in seinen Pensionsfonds ein.

Insgesamt stellt sich also die Frage, was genau mit den Pensionsfonds erreicht werden soll: entweder eine vollständige Kapitaldeckung, die auf versicherungsmathematischen Berechnungen für alle Beamten beruht, oder lediglich ein finanzieller Zuschuss in Zeiten hoher fiskalischer Belastungen? Für ersteres haben sich nur Sachsen und Sachsen-Anhalt entschieden.

Das Land Sachsen wählte hierfür als Rechtsform eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit Zuführungen nach versicherungsmathematischen Berechnungen, wobei diese so aufgebaut sind, dass sie die im statistischen Durchschnitt entstehenden Versorgungsausgaben eines Beamten abdecken. Auf diese Weise werden die tatsächlichen Beschäftigungskosten eines Beamten sichtbar. Die Bedingungen wurden in dem Gesetz über den Generationenfonds des Freistaats Sachsen festgelegt. Der Generationenfonds setzt sich aus regelmäßigen Zuführungen und den daraus erzielten Erträgen zusammen. Die Zuführungen werden durch den Staatshaushalt finanziert. Die Höhe wird von einem unabhängigen Gutachter alle fünf Jahre nach Prozentsätzen der verschiedenen Besoldungsausgaben versicherungsmathematisch berechnet. Die Verwendung erfolgt einerseits zur

Vollfinanzierung der Beamtenjahrgänge ab 1997 und andererseits zur Teilfinanzierung für künftige Beihilfe- und Versorgungsaufwendungen der Beamtenjahrgänge vor 1997 (Kulawik et al. 2017, S. 5). Eine rückwirkende Einbeziehung weiterer Jahrgänge in die vollfinanzierte Rücklage ist zulässig. Die Anlage der Mittel erfolgt nach den gängigen Anlagegrundsätzen Rendite, Sicherheit und Liquidität. Das Sondervermögen investiert ausschließlich in landeseigene Anleihen und Schuldverschreibungen.

#### 5.4 In was wird investiert?

Aufgrund der Verschuldungssituation der Länder zum Zeitpunkt der Einführung der Pensionsfonds war offensichtlich, dass die Einzahlungen nicht aus den laufenden Haushalten bewältigt werden konnten, sondern über Kredite finanziert werden mussten. Eine entsprechende direkte Kürzung der Bruttobesoldung der Beamten – analog zur Finanzierung der Versorgungsrücklage – wurde ausgeschlossen. Stattdessen wurde ein partielles Kapitaldeckungsverfahren bzw. ein Abschnittsdeckungsverfahren eingeführt, bei dem Bund und Länder einen monatlichen Versorgungszuschlag in einen Pensionsfonds, beziehungsweise ein zweckgebundenes Sondervermögen, einzahlen. Eine Kreditfinanzierung der Pensionsfonds ist dabei wirtschaftlich so lange sinnvoll, wie die Nettoerträge der Fonds über den Zinskosten für die Kredite liegen. Dabei ging die Bundesregierung in ihrem Gesetzesentwurf „zur Änderung des Vermögensrücklagegesetzes“ unter der Voraussetzung, dass zehn Prozent in indexbasierten Aktienfonds angelegt werden, explizit davon aus, dass auch in Zukunft die Anlagerendite der Pensionsfonds über den Fremdkapitalkosten der Schuldenfinanzierung liegen werden (Platter 2019, S. 82).

Ob diese Anlagestrategie erfolgsversprechend sein würde, untersuchten Maurer et al. (2009) bereits vor der anhaltenden Niedrigzinsphase der 2010er Jahre und kamen zu dem Ergebnis, dass eine ausschließliche Anlage in mündelsichere Anleihen die Gesamtausgaben der Länderhaushalte für Pensionen langfristig nicht reduzieren würde. Um Einsparungen zu erzielen, sei vielmehr die Erzielung von Risiko- und Liquiditätsprämien notwendig, die sich durch die Anlage in Aktien- und Immobilienfonds ergeben. Ein optimales risikoarmes Portfolio sollte demnach zu 23 Prozent aus Aktien, zu 47 Prozent aus Staatsanleihen und zu 30 Prozent aus Immobilienfonds bestehen. Dies würde vor allem für die Steuer-

zahler finanzielle Vorteile mit sich bringen. Der derzeitige Weg, dass die Pensionsfonds vollständig oder zumindest in großen Teilen in festverzinsliche Wertpapiere investieren, war also schon vor der Niedrigzinsphase ein schlechtes Geschäft für den Steuerzahler. Bei anhaltenden Niedrigzinsen, wie in den vergangenen zehn Jahren, sowie einer steigenden Inflation verlieren die Pensionsfonds, die zum Großteil in Anleihen investiert sind, real sogar an Wert.

Kreditfinanzierte Einzahlungen, die nicht aus den laufenden Haushalten gezahlt werden müssen, sind in Zeiten niedriger Zinsen weniger problematisch. Im Vergleich dazu wäre dies in einem privatwirtschaftlichen Unternehmen, das den handelsrechtlichen Bilanzierungsregeln unterliegt, jedoch nicht möglich. Pensionsrückstellungen müssten in diesem Fall aufwandswirksam über die Gewinn- und Verlustrechnung erstellt werden (Benz 2015, S. 137).

Des Weiteren ist die Anlage der Pensionsfonds in eigene Landesschuldverschreibungen problematisch. Benz (2015) konnte zeigen, dass diese Praxis, verglichen mit der Privatwirtschaft, einem „In-Sich-Geschäft“ entspricht. Darum sollte die Anlage im Rahmen der Pensionsfonds allein aus juristischen Gründen nicht in eigenen Anleihen erfolgen. Aus ökonomischer Perspektive ist die Investition in eigene Staatsanleihen lediglich ein Nullsummenspiel und hat mit Kapitaldeckung nichts zu tun. Ferner kann argumentiert werden, dass eine echte Kapitaldeckung nicht über Schulden finanziert werden sollte. Positive Gesamtrenditen, die dann vorliegen, wenn die erzielten Erträge größer sind als die Zinsen auf die Schuldtitel (positive Zinsarbitrage), müssen durch Risikoprämien erkaufte werden. Wenn die Zuführungen in die Pensionsfonds allerdings aus Steuermitteln finanziert würden, müssten in dieser Form weniger Risiken eingegangen werden. Diese Situation ist jedoch aufgrund der angespannten Haushaltslage der Länder zurzeit keine realistische Option, da sich die Ausgaben für die Beamtenversorgung bereits auf einem hohen Niveau befinden. Ferner sind die Zinszahlungen, die die Bundesländer auf ihre Anleihen zahlen, auf einem historisch niedrigen Niveau, wodurch die Finanzierung über Schulden politisch deutlich attraktiver ist. Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Versorgungsrücklagen und Versorgungsfonds der einzelnen Länder. Dabei wird deutlich, dass nur wenige Länder sich überhaupt die Möglichkeit gegeben haben, in ein optimales Portfolio zu investieren, das neben Anleihen auch Aktien und Immobilienfonds zulässt.<sup>4</sup>

Für diejenigen Länder, die in Aktien investieren, ist eine solche Anlagepolitik allerdings oft problematisch, wie am Bei-

<sup>4</sup> Vgl. für entsprechende Vorschläge z.B. Maurer et al. (2008, 2009), Maurer/Rogalla (2011) sowie Maurer (2021).

Tabelle 4:  
**Überblick über die Versorgungsrücklagen und Pensionsfonds der Länder**

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Kulawik et al. (2017).

Land	Sondervermögen	Aufbau seit	Entnahme seit	Zuführungen und Verwendung	Anlage in Aktien möglich
BW	Rücklage	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene. Entnahme bis 2033.	50%
	Fonds	1999	2020	Die Höhe der Zuführungen beträgt 500 € pro Monat für Beamte, deren Dienstverhältnis ab 2009 begründet wurde.	50%
BY	Fonds	2013	2023	Bis 2030 erfolgen jährliche Zuführungen von 100 Mio. €. Die Zuführung der für die ehemalige Versorgungsrücklage veranschlagten Beträge findet weiterhin statt. Entnahme bis 2038.	30%
BB	Rücklage	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene. Überführung in Fonds.	0%
	Fonds	2009	2020	Zuführung nach Maßgabe des Haushalts. Entnahme ab 2018 für Beamte, deren Dienstverhältnis ab 2009 begründet wurde.	n.a.
BE	Rücklage	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene, Entnahme ab 2018.	n.a.
HB	Rücklage	1999	2014	Verschiedene Zuführungsverfahren, teilweise Anlehnung an Bund. Abführung von Zinserträgen an den Landeshaushalt.	n.a.
	Fonds	2006	offen	Versorgungszuschläge und Zuführungen aus dem Haushalt.	n.a.
HH	Rücklage	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene, schrittweise Entnahme.	0%
	Fonds	2001	2010	Jährliche Zuführung von 5,1 Mio. €.	0%
HE	Rücklage	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene. Die jährliche Entnahmehöhe darf 1/15 des am 31.12.2017 bestehenden Bestandes nicht überschreiten.	n.a.
MV	Rücklage	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene. Entnahme bis 2033.	0%
	Fonds	2008	offen	Zuführungen erfolgen in Form bestimmter Prozentsätze der jeweiligen ruhegehaltstfähigen. Dienst- und Amtsbezüge sowie Entgeltzahlungen.	n.a.
NI	Rücklage	1999	2009	Dem Sondervermögen können Mittel aus dem Landeshaushalt zugeführt werden. Entnahme läuft seit 2009.	0%
NW	Fonds	2017	offen	Jährliche Zuführung von 200 Mio. €.	n.a.
RP	Rücklage	1999	2012	Äquivalent zur Bundesebene.	n.a.
	Fonds	1996	2020	Die Zuführungen erfolgten bis 2020 nach Maßgabe des Haushaltes bis max. 70 Mio. € pro Jahr.	n.a.
SL	Rücklage	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene. Entnahme bis 2033.	0%
SN	Rücklage	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene.	0%
	Fonds	2005	2018	Zuführungen erfolgen auf Grundlage versicherungsmathematischer Berechnungen. Verwendung zur Vollfinanzierung der Beamtenjahrgänge ab 1997 und Teilfinanzierung der Beamtenjahrgänge vor 1997.	n.a.
ST	Fonds	2006	offen	Zuführungen erfolgen auf Grundlage versicherungsmathematischer Berechnungen. Es erfolgen zusätzliche Zuführungen in Höhe von 27 Mio. € pro Jahr. Verwendung zur Vollfinanzierung der Beamtenjahrgänge ab 2007 und Teilfinanzierung der Beamtenjahrgänge vor 2007.	n.a.
SH	Rücklage	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene. Entnahme bis 2033.	0%
TH	Rücklage	1999	2014	Äquivalent zur Bundesebene.	n.a.

spiel Baden-Württembergs gezeigt werden kann: Laut dem Ministerium für Finanzen Baden-Württembergs werden im Rahmen der Anlageentscheidungen vermehrt Nachhaltigkeitskriterien herangezogen, sodass seit 2019 das Aktienvermögen ausschließlich in Unternehmen investiert wird, die in den Bereichen Ökologie und Soziales am besten abschneiden und internationale Standards zum Schutz der Umwelt beachten (FMBW, 2019). Die baden-württembergische Anlagestrategie, der sich Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Hessen ebenfalls angeschlossen haben, lautet:

*„Die Länder investieren seitdem das Aktienvermögen nur noch in Unternehmen, die in den Bereichen Ökologie, Soziales und Unternehmensführung auf Basis zahlreicher Kennzahlen zu den am besten bewerteten zählen. Internationale Normen und Standards zum Schutz der Umwelt sowie ethische und soziale Kriterien werden im Versorgungsfonds wie bei der Versorgungsrücklage ebenso berücksichtigt. Darüber hinaus findet ein Ausschluss der CO<sub>2</sub>-intensivsten Unternehmen statt.“ (FMBW 2019)*

Diese Einschränkungen bei der Festlegung der Anlagestrategie werden zurzeit durch die EU-Kommission im Rahmen der (EU) 2020/852 Taxonomie-Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen verstärkt. Gegenwärtig plant die EU-Kommission, die „grüne Taxonomie“ durch eine „soziale“ Taxonomie zu ergänzen. Ob Sozialpolitik nicht eher auf nationalstaatlicher Ebene, statt über Finanzmarktregulierung auf EU-Ebene betrieben werden sollte, bleibt fragwürdig (Raddatz 2021). Es ist jedoch äußerst zweifelhaft, ob eine „soziale Taxonomie“, deren normative Grundlage deutlich tiefgehender ist als bei einer „grünen Taxonomie“, durch Arbeitskreise der EU-Kommission sinnvollerweise bestimmt werden kann.

Eine Selbstverpflichtung der Länder, nur noch in Aktien von Unternehmen zu investieren, die nach bestimmten Kriterien „sozial“ oder „grün“ sind, bringt im Hinblick auf Diversifikationsaspekte sowie das optimale Risiko-Rendite-Verhältnis einige Probleme mit sich. Krahn et al. (2021) argumentieren im Hinblick auf die „grüne Taxonomie“ wie folgt: Investitionen in grüne Aktien tragen allein nicht zu der nötigen Verände-

rung zu einer umweltfreundlichen Produktion bei. Wenn die Pensionsfonds ihre Portfolios wie 2019 und 2020 umschichten, indem sie braune Aktien verkaufen und grüne kaufen, ist zwar das Portfolio grün, die Emissionen haben sich dadurch jedoch nicht verändert. Im Gegenzug könnten Investoren, die explizit in braune Unternehmen investieren, als Anteilseigner mit Stimmrechten zu einer veränderten Produktion führen und somit die Emissionen real senken.

Laut Fuest et al. (2020, S. 14) sind die Kriterien für diese grünen Investitionen „hochgradig redundant“ und sorgen für eine doppelte Regulierung im Bereich des Klima- und Umweltschutzes. Zudem sorgen Investitionen, die nicht breit genug diversifiziert sind, für unsystematische Risiken, die durch einen hohen Anteil an Anleihen in den Pensionsfonds kompensiert werden müssen. Durch diese Vorgehensweise wird explizit auf Risikoprämien verzichtet. Die bewusste Kreierung idiosynkratischer Risiken verschlechtert das Risiko-Rendite-Verhältnis, ohne dabei einen Vorteil für die Anleger zu schaffen.

Ferner müssen Unternehmen, die ihr Geschäftsmodell ausschließlich an ökologischen oder sozialen Standards orientieren, mit einer niedrigeren Rendite auf das eingesetzte Kapital rechnen, was letztendlich zu Lasten der Anteilseigner – im Falle von Pensionsfonds also der Steuerzahler – geht. Das liegt vor allem daran, dass diese Vorgehensweise aufgrund von Produktivitätsdifferenzen verschiedener Anlagemöglichkeiten zu systematischen Einkommensverlusten führt. Zu weniger Emissionen würde die Förderung „grüner Anlagen“ hingegen nicht führen, da diese in der EU maßgeblich durch das EU-Emissionshandelssystem gedeckelt sind (Fuest/Meier 2022). Ganz im Gegenteil: Da die grüne Taxonomie nicht mit dem EU-Emissionshandel verzahnt ist, können niedrigere Zertifikatspreise entstehen, die den Anreiz zur CO<sub>2</sub>-Reduktion reduzieren (König 2021). Wenn zudem davon ausgegangen wird, dass der Rest der Welt eine weniger restriktive Umweltpolitik verfolgt, könnten die weltweiten Emissionen aufgrund von „carbonleakage“ sogar steigen. In diesem Fall würden emissionsintensive Güter in Ländern mit niedrigeren Umweltstandards produziert und dann von der EU importiert werden (Aichele/Felbermayr 2015). Von einer optimalen Anlagestrategie für Pensionsfonds, wie sie Maurer (2009) vorschlägt, kann aufgrund der strengen und restriktiven Vorgaben im Hinblick auf die Anlageformen nicht die Rede sein.

## 6 Fazit

Grundsätzlich ist der politische Wille, Rückstellungen für die eigenen Staatsdiener zu bilden, um eine intergenerative Umverteilung zu verhindern und die öffentlichen Haushalte so wenig wie möglich zu belasten, positiv zu bewerten. Vor allem die anfängliche Finanzierung der Versorgungsrücklage durch eine Verminderung der Dienst- und Versorgungsbezüge war ein Schritt in die richtige Richtung. Insgesamt sind die Rücklagen allerdings deutlich zu niedrig, sodass sie lediglich für eine leichte Entlastung der öffentlichen Haushalte sorgen. Darüber hinaus sind die Einzahlungen in die Pensionsfonds – wenn sich diese nicht ohnehin bereits wieder in Auflösung befinden – willkürlichen politischen Entscheidungen unterworfen und nicht klar reglementiert.

Die Bildung versicherungsmathematisch korrekter Rückstellungen würde dafür sorgen, dass die willkürliche intergenerative Ungleichbehandlung nicht mehr stattfände. Auf diesen Punkt wies auch der Rechnungshof des Landes Baden-Württemberg im Jahr 2010 hin:

*„Der finanzpolitische Sprengsatz der Pensionsverpflichtungen würde noch deutlicher, wenn – wie es die ‚Standards staatlicher Doppik‘ nach § 7a in Verbindung mit § 49a Haushaltsgrundsatzgesetz vorsehen – für Beamte und andere nach Bundes- oder Landesrecht versorgungsberechtigte Personen nach versicherungsmathematischen Regeln Rückstellungen für Pensionen, Beihilfen und ähnliche Verpflichtungen gebildet würden. Diese Größenordnung der Pensionsver-*

*pflichtungen als sogenannte ‚implizite Staatsverschuldung‘ verdeutlicht die Auswirkungen der Versorgungslasten auf die künftigen Haushalte. Der Rechnungshof wiederholt deshalb seine frühere Empfehlung, (...) den Umfang der Pensionsverpflichtungen im Haushaltsplan auszuweisen.“ (Rechnungshof Baden-Württemberg 2010)*

Eine fiskalisch nachhaltige Rücklage würde dabei über die heutigen Versorgungsfonds und Versorgungsrücklagen hinausgehen. Wenn Bund und Länder für jeden neu eingestellten Beamten einen versicherungsmathematisch berechneten Anteil der Brutto-Jahresbezüge in einen Versorgungsfonds einzahlen würden, könnte die Ungleichbehandlung zwischen den Generationen verhindert werden. Dadurch würden die Personalkosten von jener Generation getragen, die auch tatsächlich die entsprechenden Dienstleistungen der Staatsdiener in Anspruch nimmt. Ferner gäbe es für die Politik auch aus haushaltspolitischen Überlegungen keinen Anreiz mehr, die Verbeamtung zu nutzen, um Sozialbeiträge zu sparen und die Kosten auf zukünftige Generationen zu verlagern. Eine klare Regelbindung sowie eine diversifizierte Anlagestrategie würden für Transparenz und ein optimales Rendite-Risiko-Verhältnis sorgen. Aus diesem Grund sollten sich die Länder nicht auf ihren bisherigen Bemühungen ausruhen, sondern den bereits eingeschlagenen Weg der Pensionsfonds auf Basis versicherungsmathematisch korrekter Rückstellungen weiter ausbauen.

## Literatur

- Aichele, R. und G. Felbermayr** (2015), Kyoto and carbon leakage: An empirical analysis of the carbon content of bilateral trade, *Review of Economics and Statistics*, 97(1): 104-115.
- Andel, N.** (1998), Finanzwissenschaft, Tübingen.
- Bahnsen, L., Kohlstruck, T., Manthei, G., Raffelhüschen, B., Seuffert, S. und F. Wimmesberger** (2020a), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Update 2020: Nachhaltigkeit im Schatten der Corona-Pandemie, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 152, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Becker, A., und M. Warnking** (2017), Teilkapitaldeckung der Beamtenversorgung – ein Blick auf den Stand der Rücklagenbildung in Bund und Ländern, *Zeitschrift für Beamtenrecht*, 11(1): 361-365.
- Benz, T.** (2015), Ausgabenprojektion, Reformszenarien und Rücklagenbildung der Beamtenversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, *Sozialökonomische Schriften*, No. 49, Freiburg.
- Benz, T., Hagist, C. und B. Raffelhüschen** (2013), Zur Akzeptanz der Verbeamtung – eine Barwertbetrachtung, *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 42(1): 5-20.
- Bundestag** (2016), Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften, Drucksache 18/9532.
- Bundesregierung** (2006), Erklärung von Innenminister Wolfgang Schäuble, URL: [https://web.archive.org/web/20070928003020/http://www.verwaltung-innovativ.de/sm\\_artikel\\_staat\\_modern,-1030205/Bundesregierung-beschliesst-Er.html](https://web.archive.org/web/20070928003020/http://www.verwaltung-innovativ.de/sm_artikel_staat_modern,-1030205/Bundesregierung-beschliesst-Er.html).
- Deubel, I.** (2017), Pensionsfonds der Länder und Schuldenbremse, *Wirtschaftsdienst*, 97(7): 513-520.
- Finanzministerium Baden-Württemberg** (2019), Nachhaltig Investieren, URL: <https://fm.baden-wuerttemberg.de/de/finanzen/haushalt/nachhaltig-vorsorgen/>.
- Fuest, C., Wackerbauer, C. H. J. und T. Stitteneder** (2020), Sustainable Finance – Eine kritische Würdigung der deutschen und europäischen Vorhaben, Impulse für die Wirtschaftspolitik, IHK für München und Oberbayern, München.
- Fuest, C. und V. Meier** (2022), Green Finance, die EU-Taxonomie für nachhaltige Aktivitäten und der Klimaschutz: Eine wohlfahrts-ökonomische Analyse, *ifo Schnelldienst*, 75(5): 3-5.
- Hackmann, T. und S. Moog** (2010), Pflege im Spannungsfeld von Angebot und Nachfrage, *Zeitschrift für Sozialreform*, 56(1): 113-138.
- Kohlstruck, T.** (2023), Eine finanzwissenschaftliche Analyse der Beamtenversorgung: Historie, Gegenwart und Projektionen, Dissertation Universität Freiburg.
- König, J.** (2021), EU-Taxonomie: Nachhaltigkeit oder grüner Schein?, Kurzinformation der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Krahnen, J. P., Rocholl, J. und M. Thum** (2021), A primer on green finance: From wishful thinking to marginal impact, *SAFE White Paper*, Nr. 87.
- Kulawik, J., Rösel, F. und M. Thum** (2017), Spare in der Zeit, so hast du... Geld im Wahljahr? Ein Überblick über die Beamten-Pensionsfonds der Länder, *ifo Dresden berichtet*, 24(4): 3-9.
- Maurer, R. und R. Rogalla** (2011), Zur ökonomischen Angemessenheit der Anlagepolitik des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz in Landesanleihen unter dem Aspekt der Vorsorge, Studie im Auftrag des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz, in: *Jahresbericht Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2011, Teil 2*, Mainz.
- Maurer, R., Mitchell, O. S. und R. Rogalla** (2008), The victory of hope over angst? Funding, asset allocation, and risk-taking in German public sector pension reform, in: Broeders, D., Eijffinger, S. & Houben, A. (Hrsg.): *Frontiers in Pension Finance*, S. 51-79.
- Maurer, R., Mitchell, O. und R. Rogalla** (2009), Reforming german civil servant pensions: Funding policy, investment strategy, and intertemporal risk budgeting, *Pension Research Council Working Paper*, No. 2008-09.
- Maurer, R.** (2021), Chancen und Risiken der kapitalgedeckten Alterssicherung, in: Naumer, H. J. (Hrsg.): *Vermögensbildungspolitik*, Springer, S. 185-204.
- Platter, J.** (2019), Pensionsfonds für die Lastentragung der Versorgungsaufwendungen für Beamtinnen und Beamte in Bund und Ländern: eine Übersicht, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 88(1): 79-100.
- Raddatz, G.** (2021), Problematische Entwicklungen in der Europäischen Sozialpolitik, *Markt-Ruf*, der Blog der Stiftung Marktwirtschaft, URL: <https://www.markt-ruf.de/2021/05/problematische-entwicklungen-in-der-europaeischen-sozialpolitik/>.
- Raffelhüschen, B.** (2021), Soziale Marktwirtschaft vs. marktorientierte Sozialwirtschaft, Ein Scheideweg im Schatten der Corona-Pandemie, in: Tietmeyer, A., und P. Solaro (Hrsg.): *Neue Herausforderungen der Sozialen Marktwirtschaft*, Springer, S. 123-152.
- Raffelhüschen, B., Brinkschmidt, T., Kohlstruck, T., Seuffert, S. und F. Wimmesberger** (2022), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2022: Demografie und Wachstum - zwei Krisen geben sich die Hand, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 165, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

**Raffelhüschen, B., Brinkschmidt, T., Kohlstruck, T., Seuffert, S. und F. Wimmesberger** (2021a), Die Generationenbilanz Update 2021: Steigende Schulden, versäumte Reformen, apathische Politik. Gekommen, um zu bleiben – Die fiskalischen Lasten der Beamtenversorgung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 158, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

**Raffelhüschen, B., Bahnsen, L., Kohlstruck, T., Seuffert, S. und F. Wimmesberger** (2021b), Was kann sich der ehrbare Staat noch leisten? Corona, Schulden – und noch eine Pflegereform?, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 154, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

**Raffelhüschen, B., Brinkschmidt, T., Toussaint, P. und S. Will** (2023), Ehrbarer Staat? Politik versus Statistik. Narrative im Spiegel ökonomischer Fakten, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 166, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

**Rechnungshof Baden-Württemberg** (2010), Vorbelastrungen und Risiken des Landeshaushalts [Beitrag Nr. 4], URL: <https://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/veroeffentlichungen/denkschriften/233401/233577.html>.

**Statistisches Bundesamt** (2022a), Finanzen und Steuer, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5.

**Statistisches Bundesamt** (2022b), Finanzen und Steuer, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 2.

**Statistisches Bundesamt** (2022c), Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6.

**Statistisches Bundesamt** (2022d), Finanzen und Steuern, Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6.1.



## Executive Summary

Da die Beamtenschaft deutlich älter ist als die Gesamtbevölkerung, sind die kohortenstarken Jahrgänge bereits dabei, in den Ruhestand einzutreten.

- Allein in den letzten 10 Jahren haben sich die **jährlichen Versorgungsausgaben** der Gebietskörperschaften um **50 Prozent auf 75 Milliarden Euro** erhöht.
- In den kommenden Jahren ist mit einem **weiteren Anstieg der Versorgungsausgaben** zu rechnen, wobei sich der rein demografische Effekt bis Ende der 2020er-Jahre abschwächen wird.

Die bundeslandspezifische Betrachtung hat gezeigt, dass vor allem die westdeutschen Bundesländer von der Problematik hoher fiskalischer Kosten durch die Beamtenversorgung betroffen sind. Da die ostdeutschen Bundesländer vor dem Jahr 1990 keine Beamten nach deutschem Beamtenrecht beschäftigten und nach der Wiedervereinigung eine restriktive Verbeamtungspolitik erfolgt ist, sehen sie sich durch ihre Versorgungsempfänger zukünftig nur mit geringen fiskalischen Lasten konfrontiert.

- Zwar haben die parallel **sinkenden Zinsausgaben** in den letzten Jahren ein stärkeres Anwachsen der Haushaltsdefizite verhindert. Allerdings müssen die Bundesländer einen deutlich höheren **Anteil ihrer Steuereinnahmen** für die Beamtenversorgung aufwenden als in den vergangenen Jahrzehnten.
- Bereits heute verwenden die westdeutschen Bundesländer im Durchschnitt bereits **17 Prozent ihrer Steuermittel allein für die Versorgungsausgaben ihrer Beamten**. Dieser Anteil wird in den kommenden Jahren auf ca. **20 Prozent ansteigen**.
- Diese Gelder fehlen an anderer Stelle, wie die Diskussionen über die Finanzierung eines günstigeren öffentlichen Nahverkehrs, über Investitionen in Bildung und Forschung oder

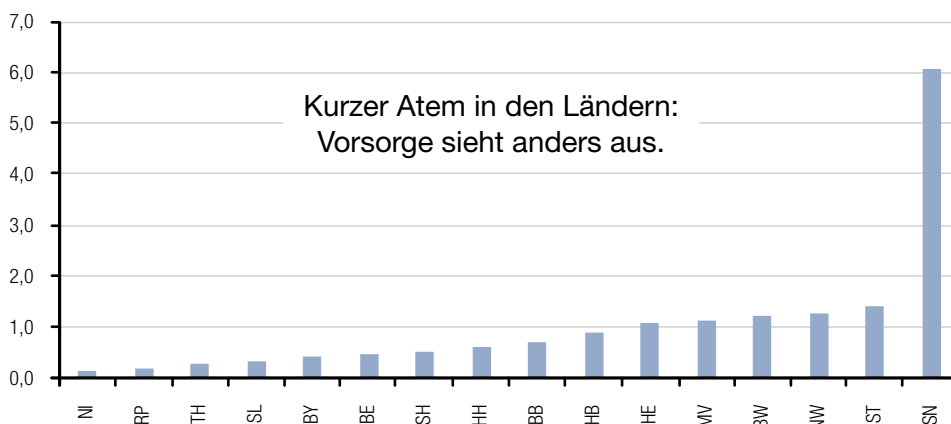
in die öffentliche Sicherheit bereits heute zeigen. Zusammen mit einem sich abzeichnenden **Zinsanstieg** wird der **finanzielle Spielraum** der Länder damit noch geringer.

Der Blick auf die aktuellen **Versorgungsrücklagen** der Länder fällt ernüchternd aus. Weder Umfang noch institutionelle Ausgestaltung noch Anlagestrategie können überzeugen.

- Während Unternehmen in der Privatwirtschaft versicherungsmathematisch korrekte **Rückstellungen** bilden müssen, hält sich der Staat nicht an seine eigenen Regeln.
- Mit Ausnahme von Sachsen würde das Volumen der Versorgungsfonds der meisten restlichen Länder **lediglich ein bis zwei Jahre zur Finanzierung der Versorgungsausgaben** ausreichen.
- Im Hinblick auf die Anlagestrategie der Länder zeigt sich, dass der Großteil der Versorgungsfonds in festverzinslichen Anleihen mit entsprechend **niedrigen Renditen** investiert ist.
- Hinzu kommt, dass der Anteil, der in Aktien investiert wird, in den meisten Bundesländern nur in Unternehmen investiert werden darf, die nach einem **restriktiven Kriterienkatalog** bestimmten umweltfreundlichen und sozialen Standards genügen, was zu unnötig hohen Risiken führt.

Da die Altersstruktur der Beamten sowie verfassungsrechtliche Vorgaben schnell wirksamen Reformen der Versorgungsausgaben entgegenstehen, sollte der Staat in Zukunft auf eine

- **restriktive Verbeamtungspolitik** mit Augenmaß und somit mehr Angestellte sowie eine deutlich
- **stärkere Kapitaldeckung** der Versorgungszusagen setzen, damit die Lasten der zukünftigen Ausgaben bereits heute nicht nur kassenwirksam, sondern auch transparent werden. Nur so kann die der Beamtenversorgung inhärente intergenerative Umverteilung verringert werden.



Anzahl der Jahre, in denen die Versorgungsausgaben der Länder durch Pensionsfonds gedeckt sind  
Stand 2020  
Quelle: Eigene Berechnungen.