

4. Bisherige Rücklagenbildung: Überblick und finanzwissenschaftliche Analyse

Im vorherigen Abschnitt wurde bereits erläutert, dass bis zum Jahr 1998 für den Bund und die 16 Bundesländer keine Verpflichtung bestand, Rücklagen¹³² zur Finanzierung der Versorgungsausgaben ihrer Beamten zu bilden. Dies änderte sich mit dem auf Bundesebene beschlossenen Versorgungsreformgesetz (VReformG), das zur Bildung von Versorgungsrücklagen des Bundes und der Länder führte.¹³³ Um die langfristige Finanzierung der Beamtenversorgung sicherzustellen, sollten die 15 folgenden Besoldungs- und Versorgungsanpassungen um jeweils 0,2 Prozentpunkte verringert werden. Die dadurch eingesparten Mittel fließen Sondervermögen des Bundes und der Länder zu, die zweckgebunden zur Finanzierung zukünftiger Versorgungsaufwendungen eingesetzt werden sollen.

Ab dem Jahr 2002 wurde die Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassung um jeweils 0,2 Prozentpunkte ausgesetzt. Nur der Basiseffekt, also die Zuführungen der Jahre 1999 bis 2002, wurde fortgeschrieben und an die Sondervermögen überwiesen. Auf diese Weise soll, wie im vorhergehenden Abschnitt bereits dargestellt, eine Doppelbelastung vermieden werden. Denn in den acht auf den 1. Januar 2003 folgenden Anpassungen der Besoldungs- und Versorgungsbezüge wird der Höchstruhegehaltssatz schrittweise von 75 Prozent auf 71,75 Prozent gesenkt. Der Versorgungsrücklage wird die Hälfte der durch diese Maßnahme erzielten Einsparungen zugeführt. Nach der achten Anpassung wird der Aufbau der Versorgungsrücklage bis zum Jahr 2017 wieder mit durchschnittlich 0,2 Prozentpunkten je Gehaltsanpassung fortgeführt, ehe ab 2018 dann mit der Auflösung der Versorgungsrücklagen begonnen wird. Die Versorgungsrücklagengesetze des Bundes und der Bundesländer regeln die rechtlichen Details und machen etwa Vorgaben bezüglich der erlaubten Anlagestrategie und der Verwaltung der Rückstellungsmittel.

Aus Tabelle 11 geht hervor, dass die Versorgungsrücklagen der 16 Bundesländer Ende des Jahres 2010 insgesamt einen Bestand von rund 9 Mrd. Euro aufwiesen. Hinzu kommt die Versorgungsrücklage des Bundes für seine Beamten, Richter und Soldaten in einem Umfang von 3,8 Mrd. Euro. Nur Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Hessen erlauben, einen Teil der vorhandenen

132 Wenn im Folgenden von der Bildung von Sondervermögen zur Finanzierung zukünftiger Versorgungsausgaben die Rede ist, wird der Begriff Rücklagen verwendet und ist in diesem Kontext somit nicht in seiner Bedeutung aus dem Bilanzrecht (vgl. Wöhe und Mock (2010), S. 95ff.) zu verstehen. Für den bilanziellen Ausweis der Versorgungsverpflichtungen wird der Begriff Rückstellungen verwendet.

133 Vgl. §14a Bundesbesoldungsgesetz (BBesG). Der Bund und die Länder setzten in der Folge für ihren Bereich mit jeweils eigenen Gesetzen die Errichtung von Versorgungsrücklagen für ihre Beamten um.

Tabelle 11: Versorgungsrücklagen des Bundes und der Länder

Gebietskörperschaft	Bestand Versorgungsrücklage	Anlage ausschließlich in Anleihen und Schuldverschreibungen
Baden-Württemberg	1,2 Mrd. Euro (Ende 2010)	nein (max. 50 Prozent Aktienanteil)
Bayern	1,08 Mrd. Euro (Ende 2010)	nein (max. 20 Prozent Aktienanteil, realisiert 20,8%)
Berlin	324,2 Mio. Euro (Ende 2009) 376,8 Mio. Euro (Ende 2010)	nein (max. 15 Prozent Aktienanteil)
Brandenburg	91,1 Mio. Euro (Ende 2010)	ja
Bremen	63,6 Mio. Euro (Ende 2009)	ja
Hamburg	196,2 Mio. Euro (Ende 2009)	ja
Hessen	755,1 Mio. Euro (Ende 2009) 918,9 Mio. Euro (Ende 2010)	nein (max. 30 Prozent Aktienanteil, realisiert 16,5 Prozent)
Mecklenburg-Vorpommern	37,2 Mio. Euro (Ende 2009)	ja
Niedersachsen	469,9 Mio. Euro (Ende 2009) 491,4 Mio. Euro (Ende 2010)	ja
Nordrhein-Westfalen	3,2 Mrd. Euro (Ende 2010)	ja
Rheinland-Pfalz	294,5 Mio. Euro (Ende 2009)	ja
Saarland	80,4 Mio. Euro (Ende 2009)	ja
Sachsen	70,3 Mio. Euro (Ende 2009) 81,9 Mio. Euro (Ende 2010)	ja (nur Schuldverschreibungen und Schuldscheindarlehen des Freistaates Sachsen)
Sachsen-Anhalt	52,4 Mio. Euro (Ende 2009) 60,8 Mio. Euro (Ende 2010)	ja
Schleswig-Holstein	202,7 Mio. Euro (Ende 2009)	ja
Thüringen	172,3 Mio. Euro (Ende 2010)	ja (ausschließlich langfristige Schuldscheine des Freistaates Thüringen)
Bund	3,05 Mrd. Euro (Ende 2009) 3,8 Mrd. Euro (Ende 2010), gilt für Richter, Beamte und Berufssoldaten	ja

Quelle: Eigene Recherchen

Mittel in Aktien anzulegen. Der Bund und die restlichen Bundesländer schreiben für ihre Sondervermögen vor, in mündelsichere Anleihen und Schuldverschreibungen zu investieren. Dabei fällt auf, dass der Bestand teilweise sogar vollständig in eigene Anleihen der jeweiligen Gebietskörperschaft investiert wird. Auf diese Anlagestrategie und den Umstand, dass die Bildung der Sondervermögen größtenteils kreditfinanziert erfolgte, wird im Folgenden noch ausführlich eingegangen.

Neben der verpflichtend vorgeschriebenen Versorgungsrücklage führten der Bund und zwölf Bundesländer auf freiwilliger Basis zusätzliche Versorgungsfonds ein, die sich hinsichtlich ihrer konkreten Ausgestaltung aber stark unterscheiden. Rheinland-Pfalz nahm hier eine Vorreiterstellung ein und errichtete 1996 als erstes Bundesland ein solches Sondervermögen. Wie Tabelle 12 zu entnehmen ist, beläuft sich der Bestand der freiwilligen Rückstellungsbildung Ende 2010 auf Ebene der Bundesländer auf über 6 Mrd. Euro, im Versorgungsfonds des Bundes sind 226,4 Mio. Euro enthalten.

Tabelle 12: Versorgungsfonds des Bundes und der Länder

Gebietskörperschaft	Bestand Versorgungsfonds	Art der Zuführung	einbezogene Beamte	Anlage ausschließlich in Anleihen und Schuldverschreibungen
Baden-Württemberg	650 Mio. Euro (Ende 2010)	500 Euro/Monat 500 Mio. Euro Startguthaben	alle ab dem 1. Januar 2009 begründeten Dienstverhältnisse	nein (max. 50 Prozent Aktienanteil)
Bayern	203,3 Mio. Euro (Ende 2010)	526 Euro/Monat	alle nach dem 31. Dezember 2007 begründeten Dienstverhältnisse	nein (max. 20 Prozent Aktienanteil, realisiert 20,5 Prozent)
Berlin	nicht vorhanden	-	-	-
Brandenburg	217,3 Mio. Euro (Ende 2010)	versicherungsmathematisch berechnete Prozentsätze, im Durchschnitt 30 Prozent der Bezüge	Vollfinanzierung für alle Beamte und Richter ab dem Verbeamtungsjahrgang 2009, für vorher bestehende Dienstverhältnisse Teilfinanzierung	nein (max. 50 Prozent in Aktien, aktuell kein Aktienanteil)
Bremen	193,7 Mio. Euro (Ende 2009)	schwankend	hauptsächlich Liquiditätsgewinne durch Verbeamtungseffekte	ja
Hamburg	97,3 Mio. Euro (Ende 2009)	schwankend	hauptsächlich Liquiditätsgewinne durch Verbeamtungseffekte	ja
Hessen	Zuführung an Versorgungsrücklage	500 Euro/Monat	alle ab dem 1. Januar 2005 begründeten Dienstverhältnisse	nein (max. 30 Prozent Aktienanteil, realisiert 19 Prozent)

Mecklenburg-Vorpommern	44,4 Mio. Euro (Ende 2009)	20 Prozent der Bezüge	alle nach dem 1. Januar 2008 begründete Dienstverhältnisse	nein (max. 20 Prozent Aktienanteil, realisiert 24 Prozent ETF)
Niedersachsen	Einführung eigtl. geplant ab 2010, mittlerweile verworfen	-	-	-
Nordrhein-Westfalen	476 Mio. Euro (Ende 2010)	544,55 Euro/Monat	alle nach dem 31. Dezember 2005 begründeten Dienstverhältnisse	ja
Rheinland-Pfalz	1,9 Mrd. Euro (Ende 2009)	versicherungsmathematisch berechnete Vomhundertsätze (max. 38,8 Prozent der monatlichen Bezüge)	alle nach dem 30. September 1996 begründeten Dienstverhältnisse	ja
Saarland	nicht vorhanden	-	-	-
Sachsen	1,64 Mrd. Euro (Ende 2009) 2,19 Mrd. Euro (Ende 2010)	versicherungsmathematisch berechnete Vomhundertsätze	Vollfinanzierung für alle Beamte und Richter ab dem Verbeamtungs-jahrgang 1997, für vorher bestehende Dienstverhältnisse Teilfinanzierung	ja (nur Schuldverreibungen und Schuldscheindarlehen des Freistaates Sachsen)
Sachsen-Anhalt	157,6 Mio. Euro (Ende 2009)	versicherungsmathematisch berechnete Vomhundertsätze (max. 42,2 Prozent)	Vollfinanzierung für alle Beamte und Richter ab dem Verbeamtungs-jahrgang 2007, für vorher bestehende Dienstverhältnisse Teilfinanzierung	ja (nur Schuldverreibungen und Schuldscheindarlehen des Freistaates Sachsen)
Schleswig-Holstein	nicht vorhanden	-	-	-
Thüringen	nicht vorhanden	-	-	-

Bund	108,2 Mio. Euro (Ende 2009) 226,24 Mio. Euro (Ende 2010), gilt für Richter, Beamte und Berufs- soldaten	versicherungs- mathematisch berechnete Vomhundert- sätze (max. 29,6 Prozent)	alle nach dem 31. Dezember 2006 begründeten Dienstverhältnisse	nein (realisiert 9,6 Prozent Aktienanteil, max. 10 Prozent)
------	--	---	---	---

Quelle: Eigene Recherchen

Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen führen ihren Versorgungsfonds für alle Beamte, deren Dienstverhältnis nach einem bestimmten Stichtag begonnen hat, monatlich einen Betrag zwischen 500 und 544 Euro zu. Eine pauschale Zuführung findet auch in Hessen statt, allerdings nicht in einen zusätzlichen Versorgungsfonds, sondern in die bereits bestehende Versorgungsrücklage.

In Hamburg und Bremen wird die Zuführung in den jeweiligen Versorgungsfonds hauptsächlich über sogenannte Verbeamtungseffekte gespeist. Dies bedeutet, dass Beschäftigte, die ursprünglich Angestelltenstatus hatten, verbeamtet wurden. Der daraus resultierende Liquiditätsgewinn in Form eingesparter Sozialversicherungsbeiträge wird dann an das Sondervermögen überwiesen. Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und der Bund führen dem Versorgungsfonds bestimmte Vomhundertsätze der monatlichen Besoldung zu. Diese sind teilweise versicherungsmathematisch berechnet, also so gestaltet, dass sie die im statistischen Durchschnitt anfallenden Versorgungsausgaben eines Beamten decken sollen.¹³⁴ Auf diese Weise werden die tatsächlichen Beschäftigungskosten eines Beamten sichtbar, was einen Vergleich mit den sozialversicherungspflichtigen Angestellten des öffentlichen Dienstes ermöglicht. Der einzelne Beamte hat gegenüber dem Sondervermögen aber keinen rechtlichen Anspruch, es handelt sich dabei also nicht um individuelle, personalisierte Versorgungskonten. Neben den regelmäßigen monatlichen Zuführungen sind auch diskretionäre Überweisungen an den Versorgungsfonds möglich, etwa im Falle einer überdurchschnittlichen Haushaltsentwicklung. Aus den freiwilligen Fonds dürfen nur Versorgungsleistungen der eingeschlossenen Beamten, deren Dienstverhältnis nach einem bestimmten Stichtag begonnen hat, bezahlt werden.¹³⁵ Bremen, Hamburg, Nordrhein-

134 Die versicherungsmathematisch berechneten Vomhundertsätze differieren nach Laufbahngruppe. Wird das Dienstverhältnis erst nach dem 45. oder 50. Lebensjahr begründet, erhöhen sich die Vomhundertsätze in einigen Bundesländern um 50 bzw. 100 Prozent. Vgl. etwa für Sachsen-Anhalt § 1 der Pensionsfonds-Zuführungsverordnung (PZVO).

135 Bei einigen Versorgungsfonds bezieht sich dies nur auf Ruhegehälter und Hinterbliebenenversorgung, während Beihilfeausgaben nicht mit eingeschlossen sind.

Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen investieren die Mittel des Sondervermögens ausschließlich in Anleihen und Schuldverschreibungen. Dabei handelt es sich meist um sogenannte mündelsichere Anleihen oder sogar um landeseigene Anleihen. Eine breite Diversifikation unterbleibt in den meisten Fällen.¹³⁶ Der Bund sowie die anderen Bundesländer mit Versorgungsfonds haben einen Aktienanteil bzw. erlauben zumindest grundsätzlich den Kauf dieser Wertpapierklasse. Die Anlage und Verwaltung der Sondervermögen wird nur in Sachsen-Anhalt von privaten Asset-Management-Unternehmen übernommen, beim Bund und den anderen Bundesländern wurde die Aufgabe an die Bundesbank, an Landesbanken, das Finanzministerium oder eigens hierfür gegründete Gremien übertragen.

Der relativ geringe Umfang der vorhandenen Mittel lässt sich damit erklären, dass von den 1960er Jahren bis zum Anfang der 1980er Jahre zwar massiv neue Beamte eingestellt wurden, mit der Bildung entsprechender Rücklagen für zukünftige Versorgungsausgaben aber erst Ende der 1990er Jahre, und dann recht zaghaf, begonnen wurde. Auch die auf freiwilliger Basis eingerichteten Versorgungsfonds des Bundes und der Länder können hier kaum Abhilfe leisten. Denn sie dürfen ihre Mittel nur für die Versorgungs- bzw. Beihilfeleistungen jener Landesbeamten verwenden, deren Dienstverhältnis nach einem bestimmten Stichtag geschlossen wurde. In Rheinland-Pfalz gilt dies etwa für alle Beamte, die nach dem 30. September 1996 eingestellt wurden. Die kohortenstarken Beamtenjahrgänge werden von den Versorgungsfonds aber nicht erfasst. Sie sind es jedoch, die, wie in den Kapiteln 8 bis 10 ausführlich gezeigt werden wird, in den kommenden zehn bis fünfzehn Jahren einen erheblichen Anstieg der Versorgungsausgaben bewirken. Dieser ist determiniert durch die Einstellungswellen der zurückliegenden Jahrzehnte. Für diese Jahrgänge sorgen die Sondervermögen für keinerlei Entlastung, so dass die steigenden Aufwendungen unmittelbar aus dem jeweiligen Landeshaushalt zu finanzieren sind. Ab 2018 sollen die verpflichtenden Versorgungsrücklagen zwar aufgelöst werden. Um eine deutliche Entlastungswirkung zu entfalten, ist ihr Volumen aber zu gering bemessen. Eine gewisse Ausnahme bilden hier Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt, die für die vor den Jahren 2009 (Brandenburg), 1997 (Sachsen) bzw. 2007 (Sachsen-Anhalt) vorhandenen Beamten durch ihre Versorgungsfonds zumindest eine Teilfinanzierung anstreben. Allerdings ist dies nicht mit der Situation im früheren Bundesgebiet vergleichbar, da es in den neuen Bundesländern erst ab 1990 Verbeamtungen gab und damit erst ab diesem Zeitpunkt auch beamtenrechtliche Versorgungsansprüche begründet wurden.

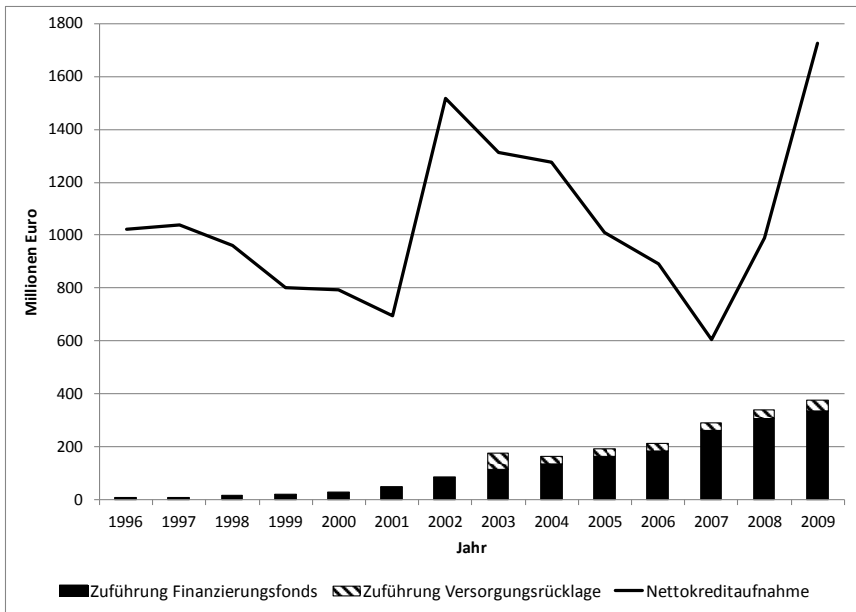
136 Während zum Beispiel Bayern oder Brandenburg ein breit diversifiziertes Portfolio haben, investiert Sachsen ausschließlich in landeseigene Anleihen, Rheinland-Pfalz zu überwiegenderen Teilen. Die meisten Bundesländer veröffentlichen die detaillierte Zusammensetzung ihrer Sondervermögen nicht und geben diesbezüglich auch keine Auskunft.

Der politische Wille, Rücklagen für zukünftig steigende Versorgungsausgaben zu bilden, ist aus finanzwissenschaftlicher Perspektive grundsätzlich lobenswert. Die Errichtung der verpflichtenden Versorgungsrücklage, finanziert durch eine Verminderung der Dienst- und Versorgungsbezüge, war ein richtiger Schritt, der aber zum einen zu spät kam und zum anderen in seinem Umfang keinesfalls ausreichend ist.

Als problematisch bei der Schaffung zusätzlicher Versorgungsfonds auf freiwilliger Basis ist aber anzusehen, dass beim Bund und bei den Bundesländern, von einigen Ausnahmen abgesehen, die jährliche Nettokreditaufnahme deutlich höher war als die jeweilige Zuführung in das Sondervermögen. Dies bedeutet, dass die Überweisungen an die Rücklagen überwiegend vollständig aus neuen Krediten finanziert wurden. Anders ausgedrückt: Der Bund und die Bundesländer verschuldeten sich am Kreditmarkt, etwa durch die Ausgabe entsprechender Anleihen, und leisteten dann die entsprechenden Zahlungen an ihren Versorgungsfonds bzw. ihre Versorgungsrücklage. In dem Maß, in dem den Rücklagen Mittel zugeführt wurden, erhöhte sich auch die jährliche Nettokreditaufnahme. Der Vorsorge-Kapitalstock wurde folglich meist nicht aus Ersparnissen, sondern aus neuen Schulden errichtet, für die natürlich Zinsen zu bezahlen sind. Beispielsweise wiesen selbst im Jahr 2008 mit den bis dato höchsten Steuereinnahmen nur Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Hamburg trotz der Zuführungen eine negative Nettokreditaufnahme aus. Zwischen 2001 und 2005 hatten alle Bundesländer dagegen eine positive Nettokreditaufnahme, die meist höher war als die Zuführung an die Rücklagevermögen.¹³⁷ Abbildung 21 zeigt beispielhaft für Rheinland-Pfalz, dass dort die Rücklagenbildung vollständig kreditfinanziert stattfand: Die Nettokreditaufnahme übersteigt während des gesamten Betrachtungszeitraums deutlich die Überweisungen an die Sondervermögen.

Die damit verfolgte Strategie liegt auf der Hand, denn politisch kann mit der Versorgungsrücklage und dem freiwilligen Versorgungsfonds, denen umfangreiche Mittel zugeführt wurden, gepunktet werden. Dass diese Zuweisungen aber größtenteils kreditfinanziert waren, damit kein Zugewinn an Nachhaltigkeit erzielt wird und, je nach Ausgestaltungsform, die daraus resultierenden Zinszahlungen langfristig die Haushalte von Bund und Ländern belasten, bleibt unerwähnt. An dieser Stelle lohnt sich ein Vergleich mit privatwirtschaftlichen Unternehmen, die handelsrechtlichen Bestimmungen unterworfen sind. Der Aufbau von Pensionsrückstellungen erfolgt hier aufwandswirksam über die Gewinn- und Verlustrechnung. Um das Eigenkapital bzw. das Verhältnis von Eigenkapital zu Fremdkapital nicht zu verringern, muss der Rückstellungsbetrag

137 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2011a).

Abbildung 21: Jährliche Zuführungen und Nettokreditaufnahme Rheinland-Pfalz

Quelle: Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und Statistisches Bundesamt

zunächst tatsächlich erwirtschaftet werden. Rückstellungen, die nicht aus erzielten Gewinnen erfolgen, zehren ceteris paribus, also unter sonst gleichbleibenden Rahmenbedingungen, das Eigenkapital auf und führen langfristig zu Überschuldung und letztlich in die Insolvenz des Unternehmens.

Verfassungsrechtlich durften bisher die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.¹³⁸ Ein haushaltstechnischer Trick, der in Rheinland-Pfalz Anwendung findet, behandelt die Zuführungen an den dortigen Versorgungsfonds, den „Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz“ seit 2007 als Investitionen. Dies hat zur Folge, dass die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze anstieg. Gleichzeitig erhöhte sich durch die Darlehensqualifizierung auch die Investitionsquote, also der Anteil der Investitionen an den bereinigten Gesamtausgaben. Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz bemerkt in seinem Jahresbericht 2010, dass etwa im Jahr 2008 die von der Landesverfassung zugelassene Kreditobergrenze offiziell zwar um 53 Mio. Euro unterschritten wurde. Ohne die Zuordnung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beam-

138 Hierbei handelt es sich um die „Goldene Regel der Finanzpolitik“, vgl. Artikel 115, Abs. 1, Satz 2 GG a.F.

tenversorgung Rheinland-Pfalz zu den Investitionsausgaben wäre die Kreditobergrenze dagegen um mehr als 240 Mio. Euro überschritten worden. Der Rechnungshof weist außerdem darauf hin, dass vom Bund und von anderen Bundesländern Ausgaben für künftige Versorgungsleistungen nicht investiv behandelt werden.¹³⁹

Die Frage, ob die Zuführungen an die Versorgungsfonds als Investitionen zu behandeln sind, hat zwar Auswirkungen auf die verfassungsmäßig erlaubte Nettokreditaufnahme, ist aber nicht nur eine ökonomische, sondern auch eine juristische Frage. Schwerer wiegt da schon die bereits dargestellte Praxis, die Zuführungen aus zusätzlichen Krediten zu finanzieren, was die Verschuldung wachsen lässt. In diesem Kontext soll nun die Anlagepolitik der Versorgungsfonds und Versorgungsrücklagen einer finanzwissenschaftlichen Analyse unterzogen werden.

Zunächst wird der Fall betrachtet, dass von den Sondervermögen lediglich eigene Schuldverschreibungen des jeweiligen Bundeslandes bzw. vom Bund Bundes-schuldverschreibungen erworben werden. Diese Variante ist in Abbildung 22 illustriert und bedeutet nichts anderes, als dass beispielsweise die Versorgungsrücklage eines Bundeslandes wieder Anleihen des eigenen Bundeslandes aufkauft. Das Bundesland emittiert also Anleihen am Kapitalmarkt und finanziert aus den daraus erzielten Einnahmen die Zuführungen an die Rücklage. Diese erwirbt mit den erhaltenen Zuführungen wiederum Anleihen des Bundeslandes. Die Zinseinnahmen der Versorgungsrücklage stammen damit unmittelbar aus dem Landeshaushalt und werden mit den erzielten (Steuer-)Einnahmen bzw. weiterer Verschuldung finanziert. Diese Praxis hat mit der grundsätzlichen Idee und Funktionsweise von Kapitaldeckung nichts zu tun, eher mit „einem Umlageverfahren im Deckmantel der Kapitaldeckung“.¹⁴⁰ Der Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz bestätigt damit die Analyseergebnisse von Benz und Raffelhüschen (2011) und resümiert: „Ein zentrales Ziel, zukünftige Haushalte zu entlasten, wird nicht erreicht, soweit der Fonds seine Mittel in Landesschuldverschreibungen anlegt.“¹⁴¹ Auch nutze die Finanzierung von Zuführungen durch zusätzliche Kredite und gleichzeitige Anlage in Landesanleihen die Vorteile eines Kapitaldeckungsverfahrens nicht aus.¹⁴² Die dargestellte Vorgehensweise erweckt den Anschein einer nachhaltigen Finanzpolitik, erhöht de facto aber nur die Verschuldung. Dabei spielt es keine Rolle, ob das Vorsorgevermögen die Anleihen unmittelbar vom Bundesland oder auf dem Sekundärmarkt erwirbt. Dagegen entsteht, je nach konkreter Ausgestaltung, ein zusätzlicher Zinsaufwand:

139 Vgl. Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2010), S. 31 sowie S. 35.

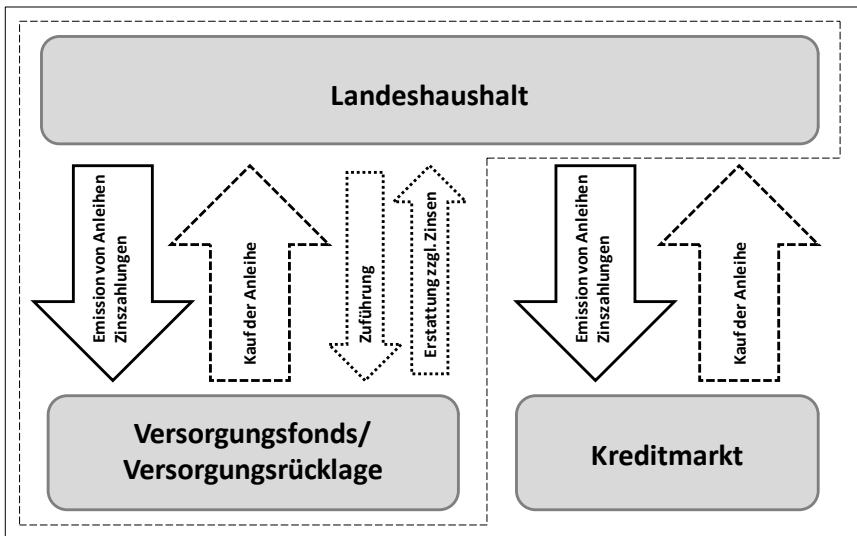
140 Vgl. Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2011), S. 49.

141 Vgl. Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2011), S. 42.

142 Vgl. Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2011), S. 49.

Für ein Ereignis, das beispielsweise erst in 20 Jahren eintritt, nämlich die Pensionierung einer Alterskohorte von Landesbeamten, wird bereits heute ein Kredit aufgenommen. Genauso wie ein „Häuslebauer“ einen Kredit erst dann aufnimmt, wenn er mit dem Projekt beginnt und nicht Jahre vorher, wäre es für das Land günstiger, sich erst dann zu verschulden, wenn die entsprechenden Ausgaben anfallen. Wo zudem aufgrund der demographischen Veränderungsprozesse langfristig Steuerzahler fehlen, fehlen auch die Köpfe zur Tilgung der emittierten Landesanleihen. Die gestrichelte Linie in Abbildung 22 verdeutlicht, dass es sich bei der Anlagepolitik in der dargestellten Variante im Prinzip um ein In-Sich-Geschäft handelt. Das Vorsorgevermögen und der Landeshaushalt sind zwar formaljuristisch unabhängig, gehören aber dennoch zusammen.

Abbildung 22: Kauf von Landesschuldverschreibungen durch das Sondervermögen



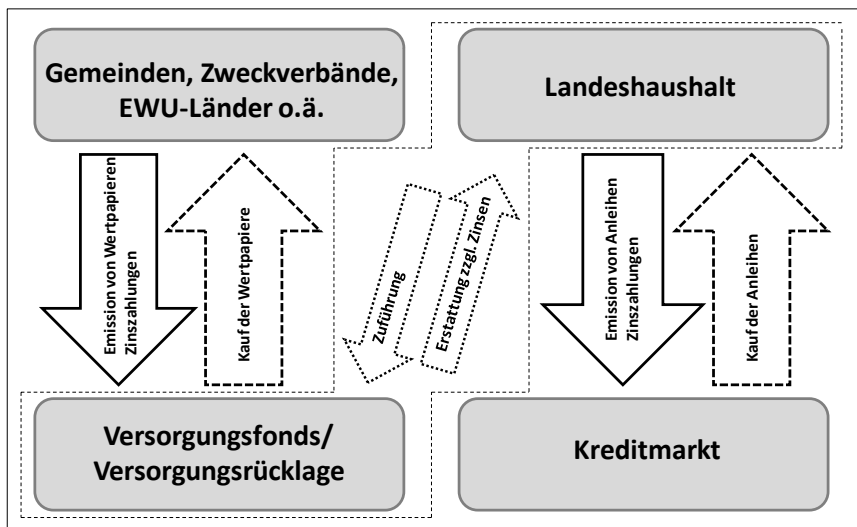
Quelle: Eigene Darstellung

Maurer und Rogolla (2011) untersuchen im Auftrag des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz die ökonomische Angemessenheit der Anlagepolitik des Finanzierungsfonds Rheinland-Pfalz. Die Autoren bestätigen die bisher vorgebrachten Kritikpunkte und stellen zudem fest, dass die verfolgte Vermögensanlagestrategie dem Grundsatz der Risikodiversifikation nicht gerecht werde. Es wird empfohlen, im Rahmen einer regelmäßig durchzuführenden Asset-Liability-Betrachtung eine optimale Anlagestrategie zu entwickeln, die 30-45 Prozent Substanzwertanlagen (diversifizierte Aktien- und Immobilienportfolios) und 50-70 Prozent Nominalanlagen (diversifizierte Portfolios aus Staatsanleihen aus

dem Euroraum) enthält. Die Autoren betonen, dass die kreditfinanzierte Ausgestaltung und die Anlage in landeseigene Anleihen die Vorteile des Kapitaldeckungsverfahrens nicht nutzen würde. Es wird ferner empfohlen, die Zuführungen als Personalausgaben und nicht als Investitionen auszuweisen, da dies die Möglichkeit erschwere, sie aus neuen Schulden zu finanzieren. Außerdem solle die Verwaltung des Sondervermögens von einer externen, kompetenten Institution durchgeführt werden, die nicht unmittelbar an Weisungen des Landes gebunden ist.¹⁴³

Bei der zweiten Variante, die in Abbildung 23 aufgezeigt wird, erwirbt der Versorgungsfonds bzw. die Versorgungsrücklage mit den zugeführten Mitteln Wertpapiere von dritten, außenstehenden Emittenten, die den geltenden Anlagerichtlinien entsprechen. Entspricht der Zinssatz, für den das Bundesland am Kreditmarkt Geld aufgenommen hat, der Höhe nach jenem Zinssatz, zu dem das Vorsorgevermögen seine Mittel anlegen kann, liegt fiskalisch betrachtet ein Nullsummenspiel vor. Der Landshaushalt und das Sondervermögen sind bei dieser Betrachtungsweise wiederum als Einheit anzusehen. Bei einem Unternehmen würde man in diesem Zusammenhang von einer Bilanzverlängerung sprechen. Durch eine Kreditaufnahme erhöht sich zwar die Bilanzsumme, Aktiv- und Passivseite sind aber um den gleichen Betrag gewachsen.

Abbildung 23: Kauf von Wertpapieren Dritter durch das Sondervermögen



Quelle: Eigene Darstellung

143 Vgl. Maurer und Rogolla (2011), S. 27f.

Die Rückführungen an das Bundesland zuzüglich der erwirtschafteten Zinsen entsprechen genau der Rückzahlung des Anleihebetrages und der Zinszahlungen. Immerhin liegt hier kein In-Sich-Geschäft vor, da die vom Landeshaushalt zu leistenden Zinsen durch die nun tatsächlich erfolgte Wiederanlage der Zuführungen von dritter Seite finanziert werden. Dieses Szenario entspricht dem eines Investors, der bei einer Bank ein Darlehen aufnimmt und das Geld zum selben Habenzins anlegt, den er als Schuldzins zu entrichten hat.

Um bei diesem Bild zu bleiben: Kreditfinanziertes Investieren sorgt dann für einen Gewinn, wenn eine positive Zinsarbitrage erzielt wird, also höhere Renditen erwirtschaftet werden als umgekehrt Schuldzinsen zu entrichten sind. Dies wäre der Fall, wenn das betrachtete Sondervermögen Erträge zu verzeichnen hat, die über dem Zinskupon liegen, den das Bundesland für seine emittierten Landesschuldverschreibungen leisten muss. Gemeinhin würde man diesen Vorgang allerdings unter dem Begriff der kreditfinanzierten Spekulation subsumieren. Das Ziel, eine positive Zinsarbitrage zu erwirtschaften und auf diese Weise den zukünftigen Anstieg der Versorgungsausgaben abzumildern, entspricht keineswegs den Grundsätzen ordnungsgemäßer Haushaltsführung. Diese Betrachtung gilt auch für den kreditfinanzierten Erwerb anderer Assets, wie zum Beispiel Aktien oder ETF¹⁴⁴ durch das Sondervermögen, in der Hoffnung, höhere Renditen zu erwirtschaften als auf der anderen Seite an Zinsdienst für die zusätzlich eingegangene Verschuldung zu leisten ist. Echte Kapitaldeckung würde nur dann vorliegen, wenn die Zuführungen an das Vorsorgevermögen aus Haushaltsüberschüssen geleistet werden. Hierzu müsste aber zunächst eine Situation vorliegen, bei der vereinfacht gesagt die Einnahmen die Ausgaben übersteigen. Angesichts der fortlaufenden Finanzierungsdefizite des Bundes und des Großteils der Bundesländer scheint dieser Zustand aber weit entfernt. Auch müsste es, wie bereits angeführt, zu einer größeren Diversifikation der gewählten Assets kommen. Dies würde bedeuten, dass zu einem gewissen begrenzten Anteil auch anderen Anlageformen wie internationale Anleihen oder auch Aktien in das Portfolio aufzunehmen sind.¹⁴⁵ Ein Vergleich mit dem Generationenfonds Norwegens (Statens pensjonsfond utland) belegt dies eindrucksvoll. Dabei handelt es sich mit einem Volumen von 512 Mrd. US-Dollar (Stand Oktober 2010) um einen der größten Staatsfonds der Welt. In diesen fließen die Einnahmen Norwegens aus der Ölförderung mit dem Ziel, für die Zeit nach dem Versiegen der Ölquellen vorzusorgen. Bei der Analyse der Anlagestrategie

144 Bei Exchange-Traded Funds (ETF) handelt es sich um börsennotierte Indexfonds, die ein sehr günstiges Instrument für die Abbildung eines bestimmten Index darstellen.

145 Dies bestätigt der Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 2010. Dort heißt es: „Investitionen in Substanzwerte wie Aktien, Immobilien finden nicht statt. Eine solche Vermögenspolitik ist (...) für einen langfristig zur Verfügung stehenden Kapitalstock (...) ökonomisch nicht sachgerecht.“ Vgl. hierzu etwa Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2011), S. 24, 26.

fällt auf, dass 60 Prozent der Mittel in Aktien, 35 Prozent in Anleihen und 5 Prozent in Immobilien investiert werden. Der Fonds investiert außerdem stark diversifiziert und agiert ausschließlich im Ausland. Der Erwerb norwegischer Staatsanleihen ist ausdrücklich ausgeschlossen.¹⁴⁶

Zu bemängeln bezüglich der Versorgungsrücklagen und -fonds ist auch die Transparenz der Mittelanlage. Von einigen Ausnahmen abgesehen wurden keine Wirtschaftspläne, Portfolio-Zusammensetzungen sowie Anlageberichte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Von Alois Schumpeter stammt das Zitat: „Eher legt sich ein Hund einen Wurstvorrat an als eine demokratische Regierung eine Budgetreserve.“ Dies könnte auch auf die bestehenden Sondervermögen übertragen werden, die stets von einem Zugriff von Seiten der Politik bedroht sind. Die zeitweilige Aussetzung von Zuführungen ist dabei noch die harmlose Variante.¹⁴⁷ Beispielsweise beschloss Niedersachsen, die Zuführungen in die Versorgungsrücklage einzustellen und bereits ab dem Haushaltsjahr 2009 vorzeitig für den Haushaltsausgleich aufzulösen.¹⁴⁸

Auf die grundsätzliche Problematik einer kreditfinanzierten Rücklagenbildung für zukünftige Versorgungsausgaben wurde im vorangegangenen Abschnitt ausführlich eingegangen. Bei aller berechtigten Kritik lassen sich an dieser Vorgehensweise trotzdem zumindest einige positive Aspekte finden. Durch die versicherungsmathematisch berechneten monatlichen Zuführungen an das Sondervermögen, die im Beispiel von Rheinland-Pfalz je nach Laufbahngruppe zwischen 27,7 und 38,8 Prozent der monatlichen Bezüge liegen, werden die tatsächlichen Beschäftigungskosten eines Landesbeamten dargestellt. Dies ermöglicht, wie im folgenden Kapitel 5 verdeutlicht wird, im Sinne der Transparenz einen Vergleich mit einem Beschäftigten im Angestelltenverhältnis, für den der Arbeitgeber, in diesem Fall das Bundesland, die Arbeitgeberanteile der Sozialversicherungsbeiträge abzuführen hat. Die monatlichen Zuführungen haben den Effekt, dass sie den Eindruck entkräften, Beamte seien gegenüber Angestellten die günstigeren Arbeitskräfte. Auch sorgen die Zahlungen an den Versorgungsfonds für eine periodengenaue Ausweisung der durch die Versorgungszusage entstehenden Verpflichtungen. Sie weisen unmittelbar die Belastungen aus, die in Zukunft auf den Landeshaushalt zukommen werden und erhöhen so die Transparenz. Insgesamt kann man sagen, dass die implizite Staatsverschuldung, also die in der Vergangenheit begründeten, schwebenden Versorgungsansprüche der Landesbeamten durch die Zuführungen sichtbar gemacht werden. Dies geschieht dadurch, dass die explizite, also die ausgewiesene Verschuldung des Bundes und der Länder wächst.

146 Vgl. Norges Bank Investment Management (2009).

147 Vgl. etwa §12 Haushaltsgesetz (HG) Bayern 2011/2012.

148 Vgl. Niedersächsischer Landtag (2009).

Zusammenfassend erhöht die Bildung der Versorgungsfonds damit zwar die Transparenz und macht in Zukunft anfallende Pensionsausgaben sichtbar. In ihrer jetzigen Ausgestaltung bringen sie aber weder einen Zugewinn an Nachhaltigkeit noch sorgen sie für eine tatsächliche Entlastung der Haushalte des Bundes und der Länder angesichts des sich abzeichnenden rasanten Wachstums der Versorgungsausgaben.¹⁴⁹