



Ausgabenprojektion und Rücklagenbildung der Beamtenversorgung in Rheinland-Pfalz

Forschungszentrum Generationenverträge

Studie im Auftrag des
Bundes der Steuerzahler (BdSt)
Rheinland-Pfalz e.V.

Tobias Benz
Bernd Raffelhüschen

Februar 2011



**Bund der Steuerzahler
Rheinland-Pfalz e.V.**



Ausgabenprojektion und Rücklagenbildung der Beamtenversorgung in Rheinland-Pfalz

Forschungszentrum Generationenverträge

Studie im Auftrag des
Bundes der Steuerzahler (BdSt)
Rheinland-Pfalz e.V.

Tobias Benz
Bernd Raffelhüschen

Februar 2011

Die Autoren

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen ist Professor für Finanzwissenschaft und Direktor des Forschungszentrums Generationenverträge an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Er studierte in Kiel, Berlin und Aarhus (Dänemark) Volkswirtschaftslehre und promovierte bzw. habilitierte sich in diesem Fach an der Universität Kiel. Zahlreiche Auslandsaufenthalte führten ihn u.a. in die USA aber auch immer wieder in die skandinavischen Länder. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen der Sozial- und Steuerpolitik, insbesondere der Alterssicherung, Gesundheitsökonomie und Pflegevorsorge. Neben seiner Mitwirkung an internationalen Forschungsprojekten beteiligt er sich - zum Beispiel als Mitglied der Rürup-Kommission, der Kommission Steuergesetzbuch oder als Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft - an Fragen der praktischen Sozialpolitik.

Tobias Benz studierte von 2002 bis 2007 Volkswirtschaftslehre, zunächst an der Universität Konstanz (Grundstudium), dann an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg (Hauptstudium). Sein Studium schloss er als Diplom-Volkswirt ab und ist seit 2008 als wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg tätig. In seiner bisherigen Forschungstätigkeit beschäftigte er sich mit den Auswirkungen der Finanzkrise auf das Altersvorsorgevermögen der Deutschen, mit der langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern im Hinblick des sich abzeichnenden Wachstums der Versorgungsausgaben sowie mit Reformoptionen der Beamtenversorgung in Deutschland.

Forschungszentrum Generationenverträge
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Bertoldstrasse 17
79098 Freiburg
www.generationenvertraege.de

Der Herausgeber

Der Bund der Steuerzahler ist die unabhängige, gemeinnützige und partei politisch neutrale Schutzvereinigung aller Steuerzahler in der Bundesrepublik Deutschland. Seine bundesweit 300.000 Mitglieder, davon 13.000 in Rheinland-Pfalz, kommen aus allen Kreisen der Bevölkerung.

Mit ihren Mitgliedsbeiträgen geben sie dem Bund der Steuerzahler die gerade im Bereich der Steuer- und Finanzpolitik notwendige finanzielle Unabhängigkeit. Denn neben diesen Beiträgen hat der Bund der Steuerzahler keine anderen Finanzquellen.

Mit ihrer Mitgliedschaft unterstützen sie das Engagement des Bundes der Steuerzahler

- für Steuern und Sozialabgaben, die niedrig, einfach und gerecht sind,
- für die Einhaltung der Schuldenbremse und den Schuldenabbau,
für den sparsamen Umgang mit unseren Steuern,
- für einen schlanken Staat und eine bürgernahe Verwaltung.

Organisiert ist der Bund der Steuerzahler in fünfzehn selbstständigen eingetragenen Vereinen, die sich im Bund der Steuerzahler Deutschland zusammengeschlossen haben. Der Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz wurde am 6. Januar 1950 in Mainz gegründet.

Der Bund der Steuerzahler verfolgt ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Ziele; er tut dies zum Nutzen der Allgemeinheit im Rahmen der vom Grundgesetz gewährleisteten staatsbürgerlichen Rechte.

Die in der Satzung verankerten Ziele verwirklicht der Bund der Steuerzahler insbesondere durch Erstellung und Veröffentlichung von Gutachten, Stellungnahmen, Eingaben und Presseinformationen, durch die Teilnahme an Rundfunk- und Fernsehsendungen, durch die Verteilung von Informationsmaterial, durch Gespräche mit Vertretern von Legislative und Exekutive, von Behörden und Verbänden sowie Vertretern der Medien. Er wirkt ferner mit bei öffentlichen Anhörungen und führt Informationsveranstaltungen durch.

Februar 2011

Herausgeber: Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V.
Riedweg 3
55130 Mainz
www.steuerzahler-rheinland-pfalz.de

Druck: Druckerei Wurm GmbH
Im Rad 42
65197 Wiesbaden

Geleitwort des Herausgebers

Seit den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts ist man sich in der Bundesrepublik der Tatsache bewusst, dass Deutschland ein demografisches Problem hat: Die Bürgerinnen und Bürger werden immer älter und die so genannte Nettofortpflanzungsrate rutscht sukzessive immer weiter ins Minus. Die logische Erkenntnis aus dieser Tatsache ist banal: Immer weniger im Arbeitsleben stehende müssen über Steuern und Abgaben immer mehr „Ältere“ (Rentner und Pensionäre) finanzieren – der seit Jahrzehnten einen „Versorgungsausgleich“ schaffende Generationenvertrag gerät zunehmend ins Wanken. Dieser nicht weg zu diskutierende Befund birgt einen sozialen Sprengsatz größten Ausmaßes in sich – die Politik ist gefordert und muss Lösungen anbieten.

Wie in allen anderen Gebietskörperschaften hat man auch in Rheinland-Pfalz in den siebziger und achtziger Jahren die Zahl der öffentlich Beschäftigten extensiv erhöht – die in den vor uns liegenden Jahren in den Ruhestand tretenden werden die öffentlichen Kassen in enormem und bisher weitgehend ausgeblendetem Umfang in Anspruch nehmen. Die Regierung des Landes Rheinland-Pfalz hat in richtiger Einschätzung der auf sie zukommenden Kostenlawine als erste einen „Pensionsfonds“ zur Finanzierung der Beamtenpensionen aufgelegt. Nach nunmehr knapp 15 Jahren seit seiner Installierung ist es notwendig, Wirkung und Zielgenauigkeit dieser Maßnahme zu überprüfen.

Der Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz hat Professor Dr. Bernd Raffelhüschen, Direktor des „Forschungszentrums Generationenverträge“ an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, beauftragt, die Beamtenversorgung und den Pensionsfonds in Rheinland-Pfalz einer Prüfung zu unterziehen. Die vorliegende Untersuchung hat ergeben, dass der Pensionsfonds die Erwartungen, die man anlässlich seiner Einrichtung an ihn geknüpft hat, nicht erfüllt und, so wie er konstruiert ist, auch gar nicht erfüllen kann. Die Einzahlungen stammen zum ganz überwiegenden Teil aus Krediten und nicht etwa aus erwirtschafteten Überschüssen, werden im Gegenzug wieder in Schuldverschreibungen des Landes angelegt und können damit – bedauerlicherweise – allenfalls als „Quasi-Rücklagen“ in Form von Ansprüchen, deren Realisierung „mangels Masse“ beim Land fragwürdig ist, qualifiziert werden.

Man hätte eine Reform der Beamtenversorgung analog zur gesetzlichen Rentenversicherung angehen müssen und hätte damit die Lasten zwischen den Generationen angemessener verteilt. Dass im übrigen das Land Rheinland-Pfalz auf die verlängerte Lebenserwartung nicht mit einer Anpassung der Lebensarbeitszeit der Beamten reagiert hat, erscheint völlig unverständlich. Das Ergebnis der erstellten Untersuchung ist ernüchternd und widerspricht allen im Jahre 1996 an den Pensionsfonds gestellten Erwartungen und so ist die Politik zur Revision der an sich guten und notwendigen Idee eines Pensionsfonds dringend aufgerufen.

Mainz, im Februar 2011

Dr. Wilhelm Wallmann
Vorsitzender
Bund der Steuerzahler
Rheinland-Pfalz

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	II
1. Einleitung	1
2. Die Finanzsituation von Rheinland-Pfalz	3
3. Überblick über die Beamtenversorgung in Deutschland	6
4. Reformen der Beamtenversorgung	7
5. Beamte im Bundesland Rheinland-Pfalz	11
6. Ausgabenprojektion der Beamtenversorgung in Rheinland-Pfalz	20
6.1 Die Entwicklung der Beamtenpopulation	20
6.2 Methode und Datengrundlage	27
6.3 Projektion der Versorgungsausgaben im Status quo	28
7. Rücklagenbildung der Beamtenversorgung in Rheinland-Pfalz	32
7.1 Versorgungsrücklage und Finanzierungsfonds im Überblick	32
7.2 Finanzwissenschaftliche Analyse der Rücklagenbildung	38
8. Fazit und Ausblick	47
Anhang	III
Literaturverzeichnis	VIII

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Kreditmarktschulden Rheinland-Pfalz.....	3
Abbildung 2: Zinsausgabenquote als Anteil der bereinigten Ausgaben.....	4
Abbildung 3: Gesamte Einnahmen, Ausgaben sowie die Kreditfinanzierungsquote	5
Abbildung 4: Altersstruktur der aktiven Beamten nach Geschlecht	13
Abbildung 5: Altersstruktur der aktiven Beamten	13
Abbildung 6: Altersstruktur der Pensionäre, geschlechtsspezifische Darstellung	14
Abbildung 7: Entwicklung des durchschnittlichen Eintrittsalters in den Ruhestand	15
Abbildung 8: Durchschnittliche Höhe des Ruhegehalts.....	16
Abbildung 9: Entwicklung der Versorgungsempfänger.....	17
Abbildung 10: Entwicklung der Versorgungs- und Beihilfeausgaben	18
Abbildung 11: Entwicklung der Versorgungssteuerquote	19
Abbildung 12: Altersstruktur Landesbeamte Rheinland-Pfalz im Jahr 2009	21
Abbildung 13: Altersstruktur Landesbeamte Rheinland-Pfalz im Jahr 2015	21
Abbildung 14: Altersstruktur Landesbeamte Rheinland-Pfalz 2025	22
Abbildung 15: Altersstruktur Landesbeamte Rheinland-Pfalz 2035	23
Abbildung 16: Altersstruktur Landesbeamte Rheinland-Pfalz 2050	24
Abbildung 17: Entwicklung der gesamten Beamtenpopulation.....	25
Abbildung 18: Entwicklung des Verhältnisses Pensionäre zur Gesamtbevölkerung	26
Abbildung 19: Ausgabenprojektion unter verschiedenen Wachstumsszenarien	30
Abbildung 20: Barwerte unter verschiedenen Wachstumsszenarien	31
Abbildung 21: Durchschnittliche jährliche erzielte Rendite des Finanzierungsfonds.....	37
Abbildung 22: jährliche Zuführungen und Nettokreditaufnahme.....	39
Abbildung 23: Kauf von Landesschuldverschreibungen durch das Sondervermögen.....	43
Abbildung 24: Kauf von Wertpapieren Dritter durch das Sondervermögen	44

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Verlauf und Höhe der Anpassungsfaktoren	9
Tabelle 2: Beamte nach Laufbahngruppe und Beschäftigungsverhältnis	11
Tabelle 3: Zuführungen in die Versorgungsrücklage nach Haushaltsjahren	33
Tabelle 4: Zuführungsraten an den Finanzierungsfonds	34
Tabelle 5: Zuführungen an die Anstalt für Versorgungsvorsorge, Beträge jeweils in Euro..	36
Tabelle 6: Überblick über die Anlagepolitik des Bundes und der 16 Bundesländer.....	III
Tabelle 7: Zusätzliche Versorgungsfonds des Bundes und der 16 Bundesländer.....	V

1. Einleitung

Eine gängige Redensart besagt, dass man irgendwann immer von der Vergangenheit eingeholt wird. Dies gilt auch für das Thema der vorliegenden Studie, die zum einen eine Ausgabenprojektion für die Beamtenversorgung in Rheinland-Pfalz unternimmt und die bisher erfolgte Rücklagenbildung analysiert. In den 1970er und 1980er Jahren stellte Rheinland-Pfalz, wie im Übrigen auch die anderen Bundesländer, zahlreiche neue Beamte ein. Diese sind zunächst im Vergleich zu Angestellten des öffentlichen Dienstes aus Arbeitgebersicht die günstigeren Arbeitskräfte, denn es müssen für sie keine Sozialversicherungsbeiträge abgeführt werden. Im Rahmen des grundgesetzlich verankerten Alimentations- und Fürsorgeprinzips leistet das Bundesland als Dienstherr aber durch den Rechtsakt der Verbeamtung eine lebenslange Versorgungszusage an den Beamten und im Todesfall an seine Hinterbliebenen. Nach Erreichen der Regelaltersgrenze wird der Beamte in den Ruhestand versetzt und erhält eine Pension, die sich aus der Besoldung seines letzten innegehabten Amtes ergibt. Daneben beteiligt sich der Dienstherr durch Beihilfezahlungen an den Gesundheitskosten und stellt im Todesfall des Beamten auch die Versorgung der Hinterbliebenen sicher.

Ein privatwirtschaftliches Unternehmen, das handelsrechtlichen Bestimmungen unterworfen ist, muss für eine derartige Versorgungszusage Rückstellungen in seiner Bilanz bilden. Der Bund und die Bundesländer taten dies aber lange Zeit nicht und ignorierten die schwebenden Zahlungsverpflichtungen. Bereits in den zurückliegenden Jahren erhöhten sich die Versorgungsausgaben für Ruhestandsbeamte und deren Angehörige deutlich. Diese Entwicklung wird sich in den kommenden 20 Jahren verschärfen, wenn die kohortenstarken Beamtenjahrgänge in den Ruhestand eintreten. Neben den Pensionsausgaben werden auch die Zahlungen für Beihilfe und Hinterbliebenenversorgung deutlich wachsen. Als Folge des demographischen Wandels werden auf der anderen Seite die Steuereinnahmen tendenziell zurückgehen. Hinzu kommt die von der Föderalismuskommission eingeführte Schuldenbremse, die den Bundesländern ab 2020 eine Neuverschuldung untersagt. Bis dahin müssen bestehende Finanzierungsdefizite abgebaut werden. Dies stellt angesichts wachsender Versorgungsausgaben eine große Herausforderung dar.

Eine Rücklagenbildung für die eingegangenen Pensionsverpflichtungen unterblieb zunächst für mehr als zwei Jahrzehnte. Erst 1999 wurden verpflichtende Versorgungsrücklagen für die Beamten des Bundes und der 16 Bundesländer eingeführt. Angesichts der sich abzeichnenden Steigerung der Pensionsaufwendungen gleichen diese in ihrem Umfang aber eher dem berühmten Tropfen auf den heißen Stein. Als erstes

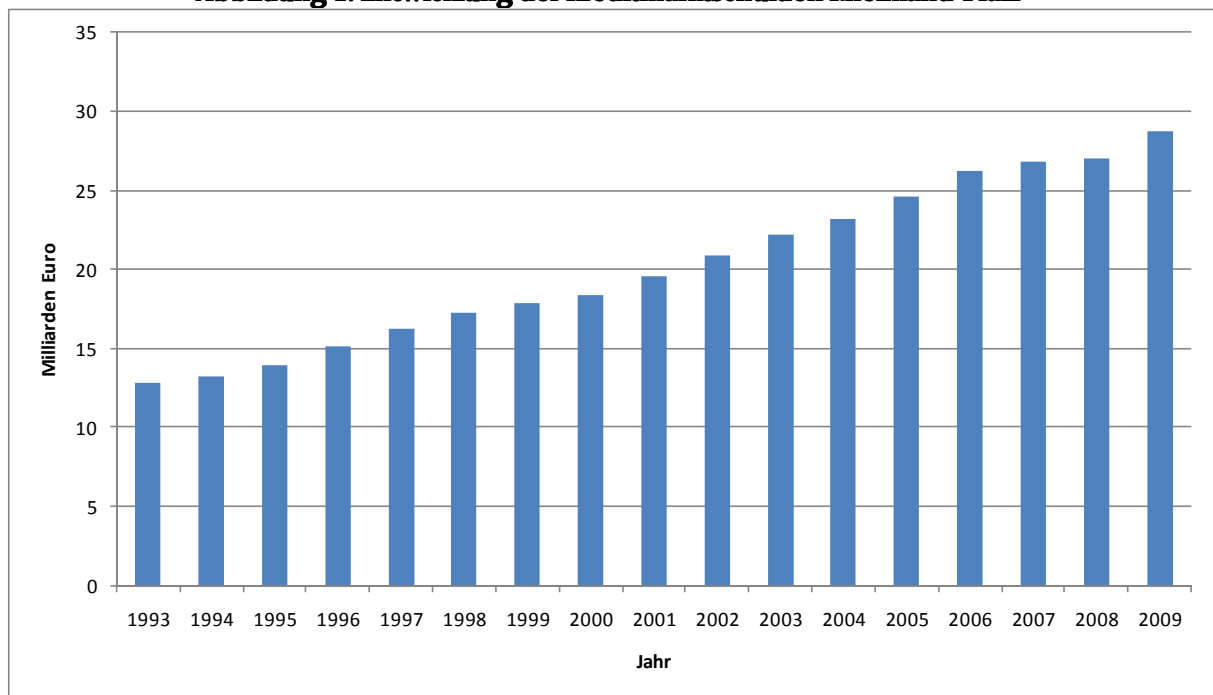
Bundesland führte Rheinland-Pfalz im Jahr 1996 auf freiwilliger Basis einen Versorgungsfonds ein. Diesem werden monatlich für alle nach dem 30. September 1996 eingestellten Beamten versicherungsmathematisch berechnete Prozentsätze der jeweiligen Besoldung zugeführt. Langfristig sollen von diesem Sondervermögen vollständig die Versorgungsausgaben dieser Beamtenkohorten finanziert werden. Diese Maßnahme ist an sich lobenswert und richtig. Allerdings zeigt die vorliegende Studie, dass der Versorgungsfonds zu spät eingerichtet wurde, die Rücklagenbildung aus Kreditaufnahme finanziert wird und große Teile der Mittel wieder in Schuldverschreibungen des Landes Rheinland-Pfalz angelegt werden.

In einem einführenden Abschnitt wird zunächst die aktuelle Finanz- und Haushaltssituation von Rheinland-Pfalz dargestellt, da in diesem Kontext das sich abzeichnende Wachstum der Versorgungsausgaben betrachtet werden muss. Es folgt ein kurzer Überblick über das System der Beamtenversorgung in Deutschland und die Reformen, die in diesem Bereich in den vergangenen Jahren durchgeführt wurden. In Abschnitt 6 wird dann der Altersaufbau der rheinland-pfälzischen Beamtenpopulation eingehend analysiert. Mit Hilfe einer Bevölkerungsprojektion wird diese bis zum Jahr 2050 fortgeschrieben. Auf diese Weise wird die Pensionierungswelle der kommenden 20 Jahre dargestellt, die durch den Eintritt der kohortenstarken Beamtenjahrgänge in den Ruhestand entsteht. Auf dieser Grundlage wird mit Hilfe der Methode der Generationenbilanzierung dann die zukünftige Entwicklung der Pensionsausgaben aufgezeigt und der Barwert der schwebenden Versorgungsverpflichtungen ermittelt. Den zweiten Schwerpunkt der Arbeit bildet die finanzwissenschaftliche Analyse der Versorgungsrücklage und des Finanzierungsfonds von Rheinland-Pfalz. Zunächst werden die bis dato geleisteten Zuführungen und die erzielten Erträge dargestellt. In einem zweiten Schritt folgt dann eine Untersuchung und Bewertung der Anlagepolitik, die einer kritischen Diskussion unterzogen wird. Die Studie schließt mit einem Vergleich der bisherigen Rücklagenbildung des Bundes und der 16 Bundesländer, wobei wiederum die verfolgte Investmentstrategie im Vordergrund steht.

2. Die Finanzsituation von Rheinland-Pfalz

In den zurückliegenden Dekaden erhöhte sich kontinuierlich die Verschuldung von Rheinland-Pfalz. Abbildung 1 stellt die Entwicklung der Kreditmarktschulden des Bundeslandes seit 1993 dar. Zwischen 1993 und 2009 wuchs dieser Wert ausgehend von 12,5 Mrd. Euro auf 28,46 Mrd. Euro, was einer Steigerung um den Faktor 2,3 entspricht. Allein die Zinsausgaben beliefen sich im Jahr 2009 auf rund 1,2 Mrd. Euro.

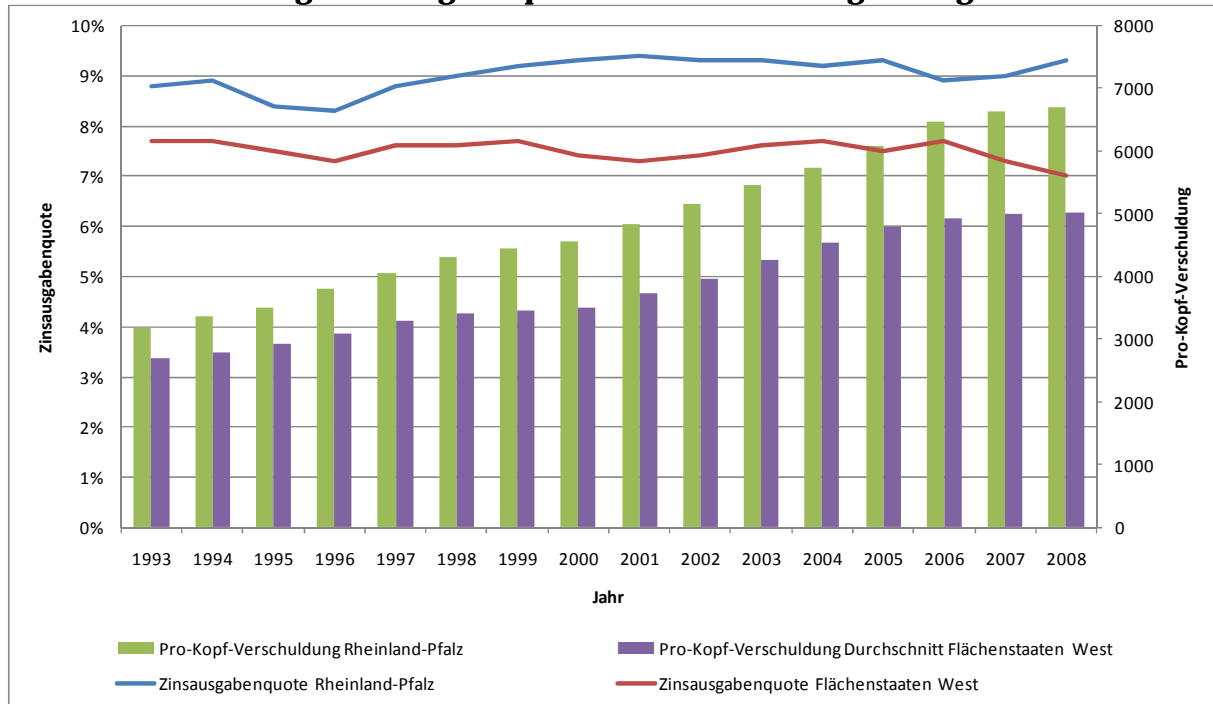
Abbildung 1: Entwicklung der Kreditmarktschulden Rheinland-Pfalz



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung

Bei der Pro-Kopf-Verschuldung liegt Rheinland-Pfalz, wie Abbildung 2 illustriert, mit einem Betrag von 6.696 Euro über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenstaaten in Höhe von 5.018 Euro (Stand 2008). Desweiteren weist das Bundesland auch eine höhere Zinsausgabenquote auf. Diese ist definiert als Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben. Hier wird deutlich, dass der rheinland-pfälzische Haushalt bereits heute relativ stark von Zinsaufwand belastet wird. Während die westdeutschen Flächenstaaten im Jahr 2008 insgesamt 7,0 Prozent ihrer bereinigten Gesamtausgaben für Zinszahlungen aufbringen mussten, waren es in Rheinland-Pfalz 9,3 Prozent.

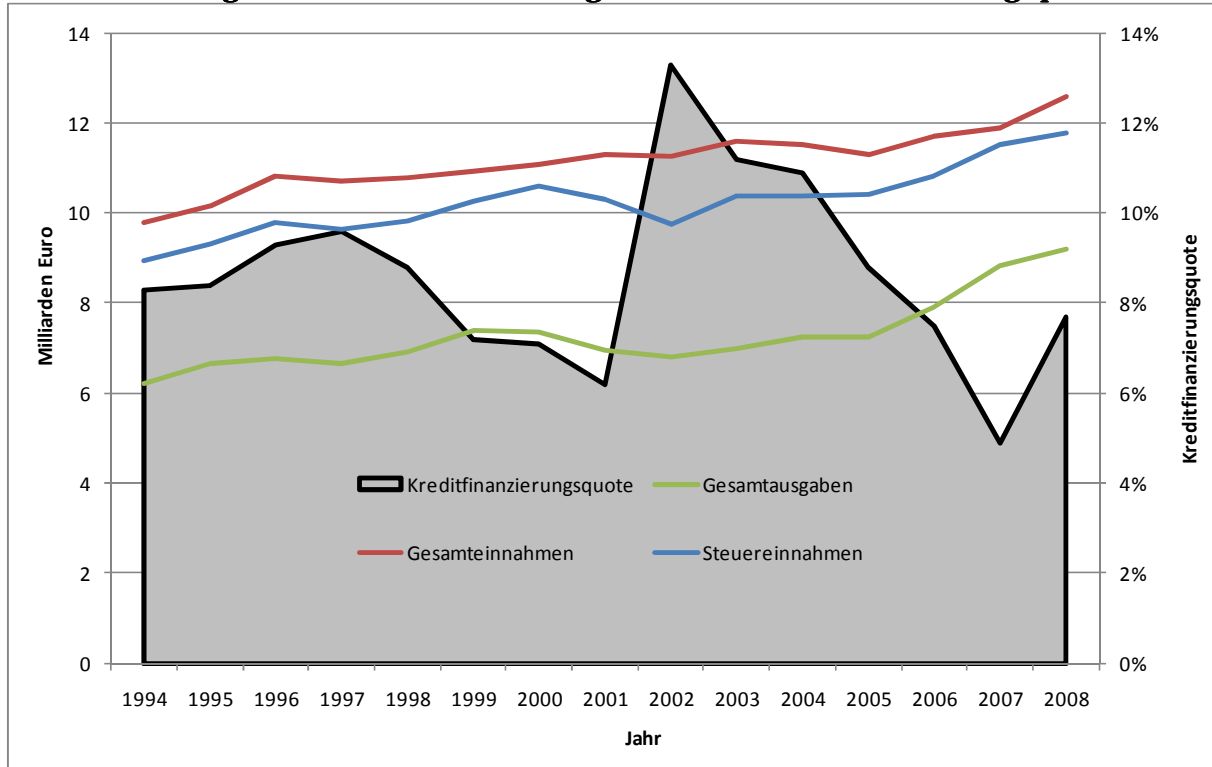
Abbildung 2: Zinsausgabenquote als Anteil der bereinigten Ausgaben



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung

Obwohl die Steuereinnahmen im Zeitablauf deutlich gestiegen sind, schaffte es Rheinland-Pfalz nicht, die gesamten Einnahmen und Ausgaben im Landeshaushalt miteinander in Einklang zu bringen. Abbildung 3 verdeutlicht dies für den Zeitraum zwischen 1994 und 2008. Trotz Rekordsteuereinnahmen von 9,2 Mrd. Euro standen im Jahr 2008 bereinigte Gesamtausgaben in Höhe von 12,6 Mrd. Euro gegenüber bereinigten Gesamteinnahmen von 11,8 Mrd. Euro gegenüber. Während sich die Personalausgaben auf 4,75 Mrd. Euro beliefen, wurden 1,2 Mrd. Euro für Zinsen und 1,26 Mrd. Euro für Investitionen ausgegeben. Der daraus resultierende Finanzierungssaldo wurde, wie auch schon in den Vorjahren, per Schuldenaufnahme geschlossen. Im Jahr 2008 betrug die Nettokreditaufnahme trotz Rekordsteuereinnahmen 988,6 Mio. Euro. Die skizzierte Entwicklung bildet sich in der sogenannten Kreditfinanzierungsquote ab, welche den prozentualen Anteil der Nettoschuldenaufnahme an den bereinigten Gesamtausgaben darstellt. Dieser Wert schwankte im betrachteten Zeitraum stark und betrug 2008 7,7 Prozent. Trotz der hohen Steuereinnahmen in diesem Jahr erhöhte sich die Kreditfinanzierungsquote, die noch im Jahr 2007 mit 4,9 Prozent den niedrigsten Wert seit 1994 angenommen hatte. Damit lässt sich festhalten, dass Rheinland-Pfalz im Prinzip dauerhaft auf Pump lebt, also den Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben durch Neuverschuldung finanziert. Dies führt zu einer stetig ansteigenden Verschuldung.

Abbildung 3: Gesamte Einnahmen, Ausgaben sowie die Kreditfinanzierungsquote



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung

Auf Rheinland-Pfalz kommen bereits in naher Zukunft zusätzliche finanzpolitische Herausforderungen zu. Die Föderalismusreform-Kommission II beschloss ab dem Jahr 2020 für die Bundesländer ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot. Ausgehend vom Basiswert 2010 ist das Finanzierungsdefizit jedes Jahr um ein Zehntel des Ausgangswertes zu verringern, wobei konjunkturell bedingte Veränderungen zulässig sind.

Zu der angesprochenen expliziten Staatsverschuldung muss aber noch die implizite hinzugefügt werden. Diese besteht hauptsächlich aus den in der Vergangenheit eingegangenen Zahlungsverpflichtungen für die Versorgung der Landesbeamten und deren Angehörigen. Aufgrund des Eintritts der kohortenstarken Beamtenjahrgänge in den Ruhestand wird auch der Anteil der Versorgungsaufwendungen an den Gesamtausgaben von Rheinland-Pfalz deutlich steigen. Die im Rahmen der vorliegenden Studie getätigte Ausgabenprojektion der Beamtenversorgung muss daher im Kontext der im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen Haushaltssituation sowie der bereits heute vorhandenen Verschuldung des Bundeslandes Rheinland-Pfalz gesehen werden.¹

¹ Zum vorhergehenden Abschnitt vgl. Finanzministerium Rheinland-Pfalz (2010), Statistisches Bundesamt (2009), Statistisches Bundesamt (2010) sowie Bundesfinanzministerium (2010).

3. Überblick über die Beamtenversorgung in Deutschland

Das Alimentations- und Fürsorgeprinzip beschreibt die grundgesetzlich verankerte Verpflichtung des Dienstherrn, Beamten während des aktiven Dienstes, bei Krankheit und Invalidität sowie nach dem Eintritt in den Ruhestand einen angemessenen, am letzten Amt orientierten Lebensunterhalt zu gewährleisten. Dazu gehört auch im Todesfall eines Beamten die Absicherung seiner Hinterbliebenen, also Witwen und Waisen.²

Das Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) führt als Versorgungsleistungen das Ruhegehalt, die Unfallfürsorge sowie das Witwen- und Waisengeld an. Daneben gibt es noch Beihilfeleistungen im Krankheits- und Pflegefall, auf die aber im Folgenden nicht näher eingegangen wird. Bei Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze wird der Beamte in den Ruhestand versetzt und erhält sein Ruhegehalt. Die Höhe der Versorgungsbezüge hängt von den ruhegehaltsfähigen Dienstbezügen und der ruhegehaltsfähigen Dienstzeit ab. Die ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge bestehen im Prinzip aus dem Grundgehalt, das der Beamte zuletzt mindestens zwei Jahre bezogen hat. Die ruhegehaltsfähige Dienstzeit beginnt mit dem Tag der Berufung in das Beamtenverhältnis. Grundsätzlich werden sämtliche Zeiträume erfasst, die im Rahmen eines Beamtenverhältnisses für einen öffentlich-rechtlichen Dienstherrn erbracht werden. Ruhegehaltsfähig sind auch Zeiten für Wehr- oder Zivildienst sowie die für die jeweilige Laufbahn notwendigen Ausbildungszeiten in Höhe von bis zu drei Jahren. Zeiten einer Teilzeitbeschäftigung gehen nur entsprechend ihrem Anteil an der vollen Arbeitszeit ein. Aktuell beträgt das Ruhegehalt für jedes Jahr ruhegehaltsfähiger Dienstzeit 1,79375 Prozent. Der maximal erreichbare Wert beläuft sich auf 71,75 Prozent (Höchstruhegehaltssatz) der ruhegehaltsfähigen Bezüge und wird nach 40 Jahren erreicht. Tritt ein Beamter vorzeitig in den Ruhestand ein, verringert sich als Ausgleich für den längeren Versorgungszeitraum das Ruhegehalt pro Jahr um 3,6 Prozent. Der maximale Abschlag liegt bei 10,8 Prozent.

Im Falle von Dienstunfähigkeit sind bei der Bemessung seines Ruhegehalts die Bezüge maßgeblich, die der Beamte erzielt hätte, wenn er bei Erreichen der regulären Altersgrenze pensioniert worden wäre. Bei einem Dienstunfall erhält der Beamte bzw. seine Hinterbliebenen Unfallfürsorgeleistungen. Dazu gehört bei Dienstunfähigkeit als Folge eines Dienstunfalls das Unfallruhegehalt in Höhe von mindestens $66 \frac{2}{3}$ Prozent der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge, im Fall eines sogenannten „qualifizierten Dienstunfalls“ 80 Prozent der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge der übernächsten Besoldungsgruppe.

Unter der Hinterbliebenenversorgung werden das Witwen- und Waisengeld sowie das Sterbegeld zusammengefasst. Die Höhe des Witwengeldes liegt seit dem 1. Januar 2002

² Der folgende Abschnitt bezieht sich, falls nicht anders erwähnt, auf Ruland (2007), S. 89 ff., Marburger (2005), S. 15 ff., sowie das Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG).

bei 55 Prozent des Ruhegehalts des verstorbenen Beamten.³ Der Satz für das Waisengeld beträgt bei Vollwaisen 20 Prozent des Ruhegehalts, bei Halbwaisen 12 Prozent. Grundsätzlich darf die Summe aus Witwen- und Waisengeld nicht größer sein als das Ruhegehalt, auf das sie sich beziehen. Leistungen aus gesetzlichen Alterssicherungssystemen oder andere Versorgungsleistungen werden im Rahmen von Höchstgrenzenregelungen auf die beamtenrechtlichen Versorgungsleistungen angerechnet.

Grundsätzlich werden die Ausgaben für die Versorgung der Beamten und ihrer Hinterbliebenen als Personalkosten aus dem laufenden Haushalt des Dienstherrn bestritten. Die Finanzierung erfolgt damit im Prinzip aus Steuermitteln. Rücklagen für die Versorgung der Landesbeamten wurden über Jahrzehnte nicht gebildet. Erst seit 1999 wurde mit dem (zaghafte) Aufbau von Versorgungsrücklagen begonnen. Darauf wird im Folgenden noch näher eingegangen.

4. Reformen der Beamtenversorgung

In den vergangenen Jahren gab es zahlreiche Veränderungen des Versorgungsrechts für Beamte. Im Prinzip versuchte man dabei stets, kostendämpfende Reformen aus dem Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung zu übertragen.⁴

Das zum 1. Januar 1992 in Kraft getretene Beamtenversorgungs-Änderungsgesetz linearisierte die Ruhegehaltsskala und führte im Ergebnis dazu, dass die Höchstversorgung von damals noch 75 Prozent der ruhegehaltsfähigen Bezüge erst nach 40 Dienstjahren erreicht werden konnte, insgesamt fünf Jahre später als bei der abgelösten Rechtslage. Das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Dienstrechtsreformgesetz) aus dem Jahr 1997 verschärfte die Regelungen zum Eintritt in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit und verringerte die zu berücksichtigenden Zurechnungszeiten.⁵ Daneben wurde die allgemeine Antragsaltersgrenze zum Eintritt in den Ruhestand von 62 auf 63 Jahre angehoben und gleichzeitig der Versorgungsabschlag erhöht. Korrespondierend mit der

³ Für Ehen, die vor diesem Zeitpunkt geschlossen wurden, beträgt der Satz 60 Prozent, wenn mindestens ein Ehegatte am 31. Januar 2001 das 40. Lebensjahr bereits vollendet hatte. Die Absenkung des Witwengeldes wird ausgeglichen durch einen Kinderzuschlag in Höhe von zwei rentenrechtlichen Entgeltpunkten beim ersten Kind und je einen Entgeltpunkt für jedes weitere Kind. Besteht ein großer Altersunterschied (größer als 20 Jahre) zwischen den Ehegatten und war die Ehe nur von kurzer Dauer, wird das Witwengeld ebenfalls gekürzt. Dies gilt nicht, wenn aus der Ehe ein Kind hervorgegangen ist. Ein Anspruch auf Witwengeld besteht nicht, wenn die Ehe erst nach Pensionierung des Beamten eingegangen wurde.

⁴ Zum folgenden Abschnitt vgl. Ruland (2007), S. 89 ff. und Dritter Versorgungsbericht (2005), S. 86ff.

⁵ Im Falle von Dienstunfähigkeit sollte die Zurechnungszeit, also der Zeitraum zwischen dem Eintritt in den Ruhestand und der Vollendung des 60. Lebensjahres, nur noch zu einem Drittel der ruhegehaltsfähigen Dienstzeit zugerechnet werden. Das Gesetz zur Neuordnung der Versorgungsabschläge vom 19. Dezember 2000 erhöhte diesen Wert wieder auf zwei Drittel.

gesetzlichen Rentenversicherung sanken die maximal anrechenbaren Ausbildungszeiten auf höchstens drei Jahre. Das Gesetz zur Umsetzung des Versorgungsberichts (Versorgungsreformgesetz 1998 – VReformG) beinhaltete die Bildung einer Versorgungsrücklage. Diese sollte finanziert werden, indem die Besoldungs- und Versorgungsniveaus schrittweise um nahezu drei Prozent abgesenkt werden. Dazu sollten die Besoldungsanpassungen zwischen 1999 und 2013 um jährlich 0,2 Prozentpunkte verringert werden. Die durch diese Maßnahme eingesparten Mittel sind Sondervermögen zuzuführen, den sogenannten Versorgungsrücklagen des Bundes und der Länder.

Die Wartezeit für die Versorgung aus dem letzten Amt sollte von zwei auf drei Jahre verlängert werden, was allerdings für rechtswidrig erklärt wurde. Desweiteren schaffte man die Ruhegehaltsfähigkeit von Stellenzulagen ab. Analog zur gesetzlichen Rentenversicherung finden Kindererziehungszeiten eine stärkere Berücksichtigung bei der Beamtenversorgung. Das Gesetz zur Neuordnung der Versorgungsabschläge vom 19. Dezember 2000 führte außerdem einen Versorgungsabschlag in Höhe von 3,6 Prozent pro Jahr bei vorzeitigem Eintritt in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit und Schwerbehinderung ein.

Das Versorgungsergänzungsgesetz und das Versorgungsänderungsgesetz 2001 übertrugen die sogenannte „Riester-Treppe“ aus der Rentenanpassungsformel der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamtenversorgung. Der Höchstruhegehaltssatz sinkt dadurch von 75 Prozent auf 71,75 Prozent, der jährliche Steigerungssatz von 1,875 auf 1,79375. Das Versorgungsniveau verringert sich um 4,33 Prozent, zusammen mit den drei verringerten Versorgungsanpassungen zwischen 1999 und 2002 insgesamt um rund fünf Prozent. Die Absenkung des Versorgungsniveaus erfolgt schrittweise ab dem Jahr 2003 und wird durch eine schrittweise Abflachung des Anstiegs der Versorgungsbezüge erreicht. Der Höchstruhegehaltssatz bleibt dabei in der Übergangsphase zunächst noch bei 75 Prozent, wird de facto aber durch die Anpassungsfaktoren stufenweise auf 71,75 Prozent abgesenkt. Neben den aktiven Beamten sind damit auch alle Bezieher von Versorgungsleistungen von dieser Maßnahme betroffen. Die Verringerung erfolgt, beginnend im Jahr 2003, in acht Stufen. In das Beamtenversorgungsgesetz wurden dazu Anpassungsfaktoren aufgenommen, die aber jeweils erst bei einer Besoldungsanpassung zum Tragen kommen. Das führt dazu, dass nicht das absolute Versorgungsniveau gekürzt wird, sondern es nur zu einer Verminderung der Erhöhung kommt. In Tabelle 1 sind die Anpassungsfaktoren aufgeführt. Aktuell ist man bei der siebten Anpassung angelangt, bei der nächsten Erhöhung der Versorgungsleistungen wird die siebte Stufe wirksam.

Tabelle 1: Verlauf und Höhe der Anpassungsfaktoren

Anpassung seit 2003	Anpassungsfaktor	Wirksam ab
1. Anpassung	0,99458	01.04./01.07.2003
2. Anpassung	0,98917	01.04.2004
3. Anpassung	0,98375	01.08.2004
4. Anpassung	0,97833	01.07.2007
5. Anpassung	0,97292	01.07.2008
6. Anpassung	0,96750	01.03.2009
7. Anpassung	0,96208	01.03.2010

Quelle: eigene Recherchen

In Versorgungsfällen, die vor der achten auf den 31. Dezember 2002 folgenden Anpassung eingetreten sind, wird der den Versorgungsbezügen zugrunde liegende Ruhegehaltssatz mit dem Inkrafttreten und vor dem Vollzug der achten Anpassung mit dem Faktor 0,95667 vervielfältigt. Nach der achten Anpassung gilt dann der verringerte Höchstruhegehaltssatz von 71,75 Prozent. Als Ausgleich für diese Kürzung der Versorgungsleistungen wurden Beamte in die staatliche Förderung einer privaten ergänzenden Altersvorsorge („Riester-Rente“) einbezogen. Die Hälfte der durch die Anwendung des Anpassungsfaktors erzielten Einsparungen müssen der Versorgungsrücklage zugeführt werden. Während der schrittweisen Absenkung des Versorgungsniveaus durch den Anpassungsfaktor wird die zusätzliche Dämpfung von jährlich 0,2 Prozentpunkten des Versorgungsreformgesetzes ausgesetzt. Nach der achten auf den 31. Dezember 2002 folgenden Anpassung der Bezüge sollte eigentlich der Aufbau der Versorgungsrücklage wieder aufgenommen und bis zum Jahr 2017 vollzogen werden. Das Versorgungsänderungsgesetz kürzte auch das Witwengeld auf 55 Prozent.⁶ Zum Ausgleich wurde ein Kindererziehungszuschlag eingeführt, der der Höhe nach zwei rentenrechtlichen Entgeltpunkten für das erste Kind sowie je einem Entgeltpunkt für jedes weitere Kind entspricht.

Einschnitte für Beamte und Versorgungsempfänger gab es auch beim Weihnachtsgeld. Bis zum Jahr 2002 gab es ein 13. Monatsgehalt, das im Dezember ausbezahlt wurde.⁷ Diese Sonderzuwendung war aber auf dem Stand des Jahres 1993 eingefroren und lag in den alten Bundesländern bei 86,31 Prozent bzw. 63,22 Prozent in den neuen Bundesländern. Das Bundesbesoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz übertrug im Jahr 2003 den Bundesländern innerhalb eines vorgegebenen Rahmens die Zuständigkeit für die Ausgestaltung der Sonderzahlungen. Die Bundesländer machten von diesem Recht auch

⁶ Diese Regelung gilt für alle ab dem 1. Januar 2002 geschlossenen Ehen sowie für Ehen, bei denen beide Partner am 31. Dezember 2001 das 40. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

⁷ Diese jährliche Sonderzuwendung floss nicht in die Bemessungsgrundlage für die Berechnung der monatlichen ruhegehaltsfähigen Bezüge ein.

Gebrauch. Das Bundesland Rheinland-Pfalz setzte für das Jahr 2004 den Bemessungssatz der Sonderzahlung für aktive Beamte und Pensionäre auf jeweils 4,17 Prozent eines Monatsgehaltes. Die Auszahlung der Sonderzahlung erfolgte monatlich. Auf Jahressicht ergibt sich dadurch rund die Hälfte eines Monatsbezugs. Pro Kind gab es einen Zuschlag von 2,13 Euro. Daneben gewährte Rheinland-Pfalz bis zur Besoldungsgruppe A 8 als Urlaubsgeld eine einmalige Sonderzahlung von 200 Euro, erhöht um 40 Euro pro Kind. Die Kinderkomponente wurde unabhängig von der Besoldungsgruppe gewährt. Während andere Bundesländer hier zum Teil umfangreiche Kürzungen vornahmen, kam es in Rheinland-Pfalz zu keinen Veränderungen.⁸ Durch Art. 1 des Landesgesetzes zur Integration der jährlichen Sonderzahlung und zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2009/2010 (LBVAnpG 2009/2010) vom April 2009 wurde der Grundbetrag der jährlichen Sonderzahlungen mittels einer Besoldungserhöhung um 4,17 % in die Grund- und Versorgungsbezüge integriert, so dass ab dem Jahr 2010 keine separate Sonderzahlung mehr gewährt wird.

Das Bundesland Rheinland-Pfalz nutzte bisher noch nicht seinen durch die Föderalismusreform I gewonnenen Gestaltungsspielraum hinsichtlich des Dienstrechts seiner Landesbeamten. Im April 2009 wurde von der Landesregierung ein Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht, der eine einheitliche Laufbahn vorsieht. Die Unterscheidung in die verschiedenen Laufbahngruppen soll damit in Zukunft entfallen. Daneben beinhaltet die Vorlage hauptsächlich besoldungs- und laufbahnrechtliche Fragen, die das Ziel verfolgen, Leistungsanreize zu setzen, neue Aufstiegsmöglichkeiten zu schaffen und die Attraktivität des öffentlichen Dienstes zu erhöhen. Versorgungsrechtliche Veränderungen, etwa bezüglich der Regelaltersgrenze, sind darin nicht enthalten. Aktuell befindet sich der Entwurf des neuen Landesbeamtengesetzes im parlamentarischen Beratungsprozess.⁹

⁸ Vgl. dbb Beamtenbund und Tarifunion (2004, 2005, 2006, 2007 und 2010).

⁹ Vgl. Drucksache 15/4465 des rheinland-pfälzischen Landtags.

5. Beamte im Bundesland Rheinland-Pfalz

Im unmittelbaren öffentlichen Dienst des Bundeslandes Rheinland-Pfalz waren im Jahr 2008 93.800 Personen beschäftigt. Davon haben 65.400 den Status eines Beamten, was einem Anteil von 69,7 Prozent entspricht. Die Landesbeamten gliedern sich auf in 29.400 Frauen und 36.000 Männer.¹⁰ Differenziert nach Art der Beschäftigung gibt es 46.330 Vollzeitstellen, von denen 30.950 mit Männern und 15.380 mit Frauen besetzt sind. Ein umgekehrtes Bild ergibt sich bei den 19.080 Teilzeitstellen. Hier werden mit 14.030 Stellen fast drei Mal so viele Stellen von Frauen besetzt als von Männern, die 5.050 Teilzeitstellen innehaben.

Im Beamtenrecht wird zwischen vier Laufbahngruppen unterschieden. Die Zugehörigkeit hängt neben der erforderlichen Ausbildung auch von der konkreten Tätigkeit ab. Bewerber mit Fachhochschulabschluss beginnen etwa im gehobenen Dienst, Universitätsabsolventen im höheren Dienst. Tabelle 2 zeigt, dass 38.675 oder 59 Prozent aller Landesbeamten von Rheinland-Pfalz im gehobenen Dienst tätig sind. Der Laufbahngruppe des höheren Dienstes gehören 18.334 Beamte an, was einem Anteil von 28 Prozent entspricht. Der mittlere Dienst stellt mit 7.988 Beamten über 12 Prozent, der einfache Dienst umfasst 408 Beamte bzw. 0,6 Prozent.

Der Teilzeitanteil liegt, über sämtliche Laufbahngruppen betrachtet, bei 29,2 Prozent. Teilzeitbeschäftigung findet sich am häufigsten im gehobenen Dienst (Anteil 31,1 Prozent) sowie im höheren Dienst (29,2 Prozent). Dies lässt sich mit der ausgeprägten Teilzeitbeschäftigung von Frauen im Schul- und Universitätsbereich sowie in der Verwaltung erklären.

Tabelle 2: Beamte nach Laufbahngruppe und Beschäftigungsverhältnis

Laufbahngruppe	Anzahl gesamt	Anteil (in %)	Teilzeit	Anteil Teilzeit (in %)	Vollzeit
einfacher Dienst	408	0,6	24	5,8	384
mittlerer Dienst	7.988	12,2	1.680	21,0	6.308
gehobener Dienst	38.675	59,1	12.022	31,1	26.653
höherer Dienst	18.334	28,0	5.352	29,2	12.982
Gesamt	65.405	100,00	19.078	29,2	46.327

Quelle: Statistisches Bundesamt

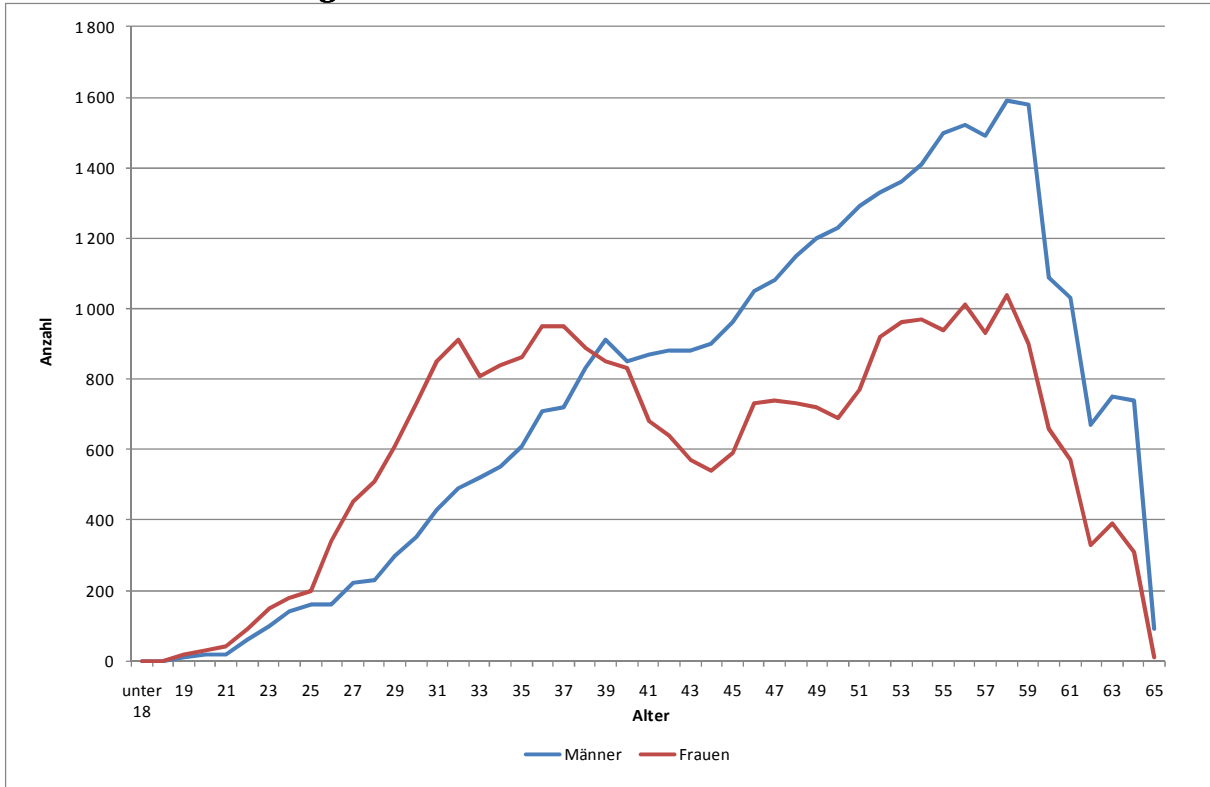
¹⁰ Hinzu kommen noch 2.980 Landesbeamte, die ohne Bezüge beurlaubt sind.

Im Vergleich zu den anderen Bundesländern hat Rheinland-Pfalz eine durchschnittliche Beamtenintensität. Letztere ist definiert als das Verhältnis zwischen der Anzahl der Beamten und der Größe der jeweiligen Bevölkerung. In Rheinland-Pfalz kamen im Jahr 2008 auf 1.000 Einwohner 16,3 Landesbeamte.¹¹

Die Abbildungen 4 und 5 zeigen den Altersaufbau der aktiven Beamten im unmittelbaren Landesdienst von Rheinland-Pfalz, zunächst geschlechtsspezifisch, dann in einer Gesamtbetrachtung. Bei der Analyse wird deutlich, dass die rheinland-pfälzische Beamtenpopulation relativ alt ist: 71,3 Prozent sind 40 Jahre und älter, mit 45,9 Prozent ist beinahe die Hälfte der Landesbeamten über 50 Jahre und wird damit innerhalb der nächsten 15 Jahre in den Ruhestand gehen. Die Altersgruppe über 55 Jahre besitzt einen Anteil an den aktiven Beamten von 29,2 Prozent. Bis zum Alter von 38 Jahren gibt es mehr weibliche als männliche Beamte, in höheren Alterskohorten sind Männer deutlich in der Überzahl. Der Anteil der männlichen Beamten unter 40 Jahren an der Gesamtzahl der Landesbeamten liegt bei 11,5 Prozent, der der weiblichen bei 17,2 Prozent. Dagegen sind 28,5 Prozent aller Staatsdiener männliche Beamte über 50 Jahre, der Anteil von Frauen dieser Alterskohorten an den aktiven Landesbeamten beträgt 17,4 Prozent. Ein ähnliches Bild bietet sich in der Altersgruppe 55 und älter: hier sind 18,4 Prozent der Landesbeamten Männer und 10,8 Prozent Frauen.

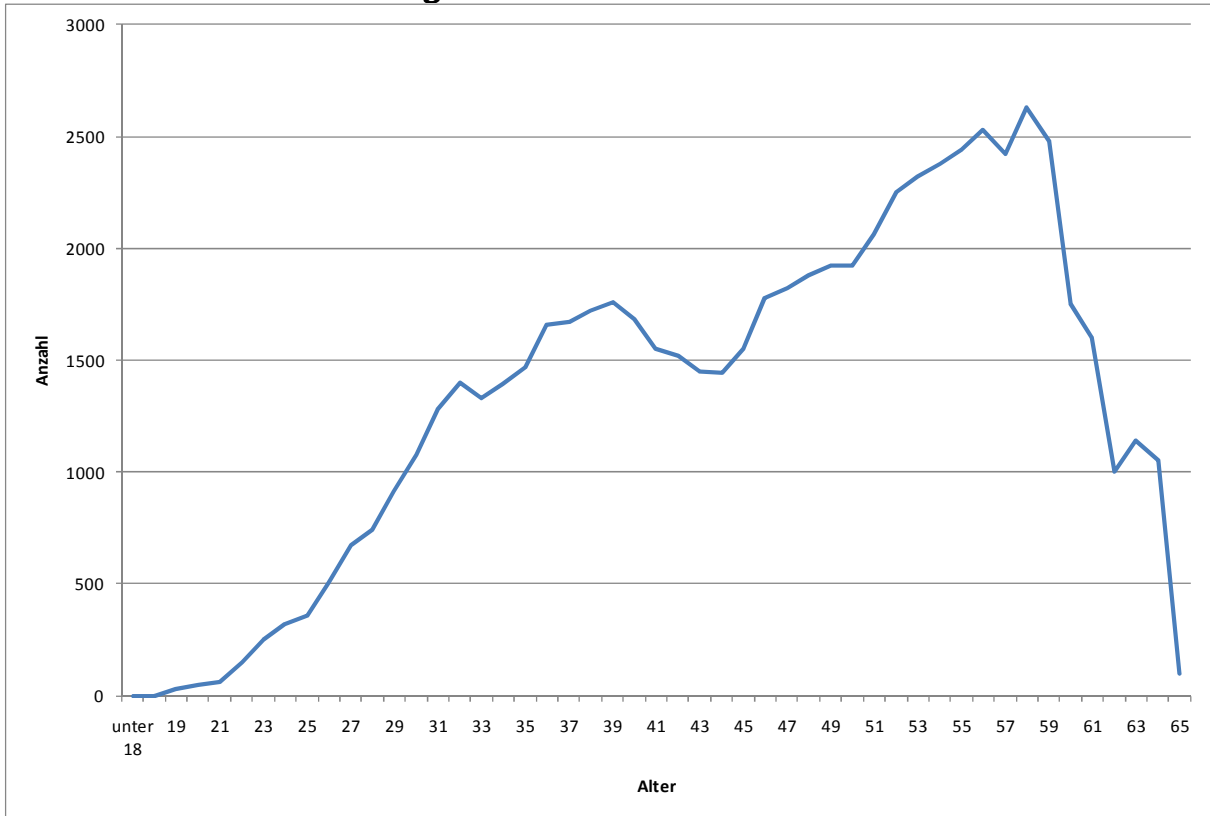
¹¹ Vgl. dazu auch Besendorfer et al. (2005), S. 6ff.

Abbildung 4: Altersstruktur der aktiven Beamten nach Geschlecht



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung

Abbildung 5: Altersstruktur der aktiven Beamten

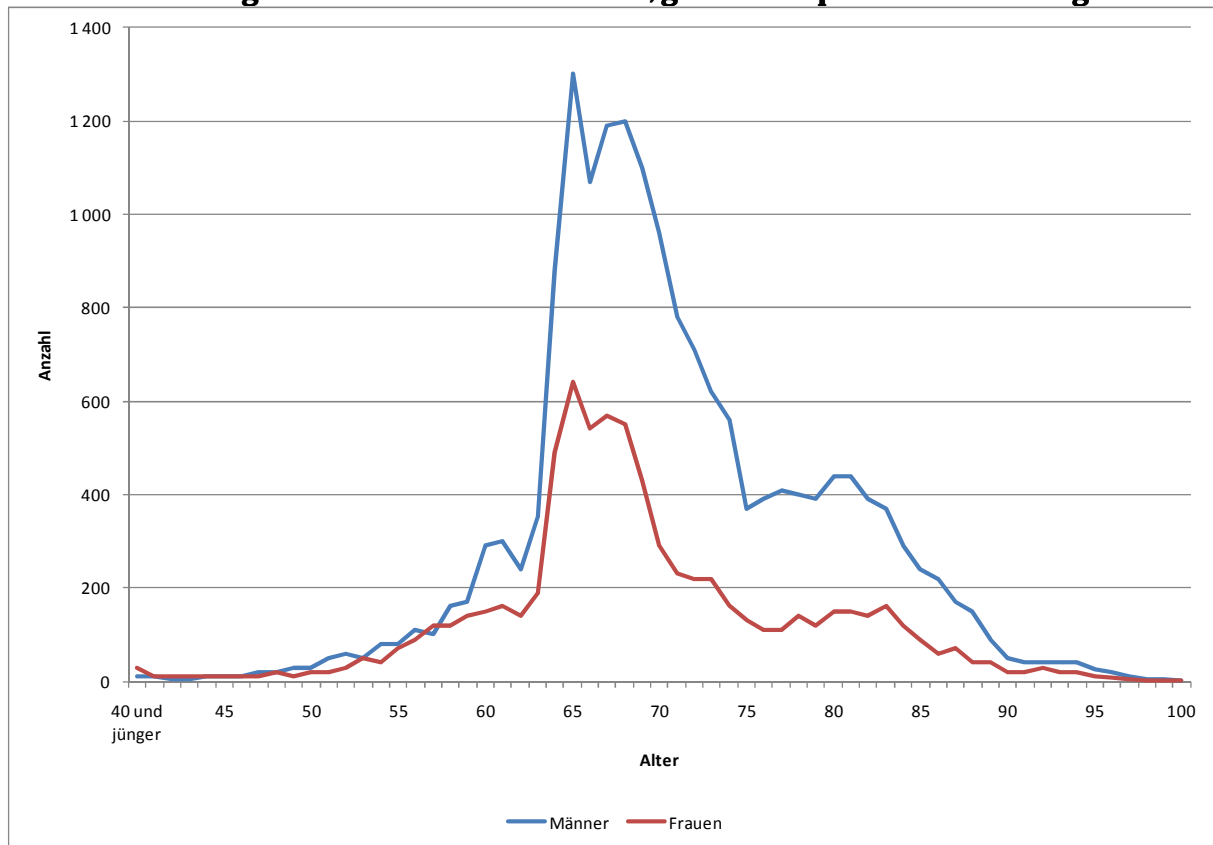


Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung

Die Altersstruktur hat natürlich direkte Auswirkungen auf die zukünftigen Versorgungslasten des Bundeslandes. Innerhalb der nächsten 15 Jahre, wenn die großen Beamtenjahrgänge in Pension gehen werden, werden sich die Versorgungsausgaben deutlich erhöhen.

Anfang 2009 gab es in Rheinland-Pfalz insgesamt 34.800 Versorgungsempfänger. Diese gliedern sich auf in 25.200 Bezieher von Ruhegehalt, 8.800 Empfänger von Witwengeld sowie 870 Bezieher von Waisengeld. Die Summe aller Versorgungsausgaben belief sich im Jahr 2008 auf 1,03 Mrd. Euro.¹² Die Zahl der Ruhegehaltsempfänger gliedert sich in 17.600 männliche sowie 7.600 weibliche Pensionäre. Die geschlechtsspezifische Altersstruktur der Ruhegehaltsempfänger ist in Abbildung 6 dargestellt.

Abbildung 6: Altersstruktur der Pensionäre, geschlechtsspezifische Darstellung



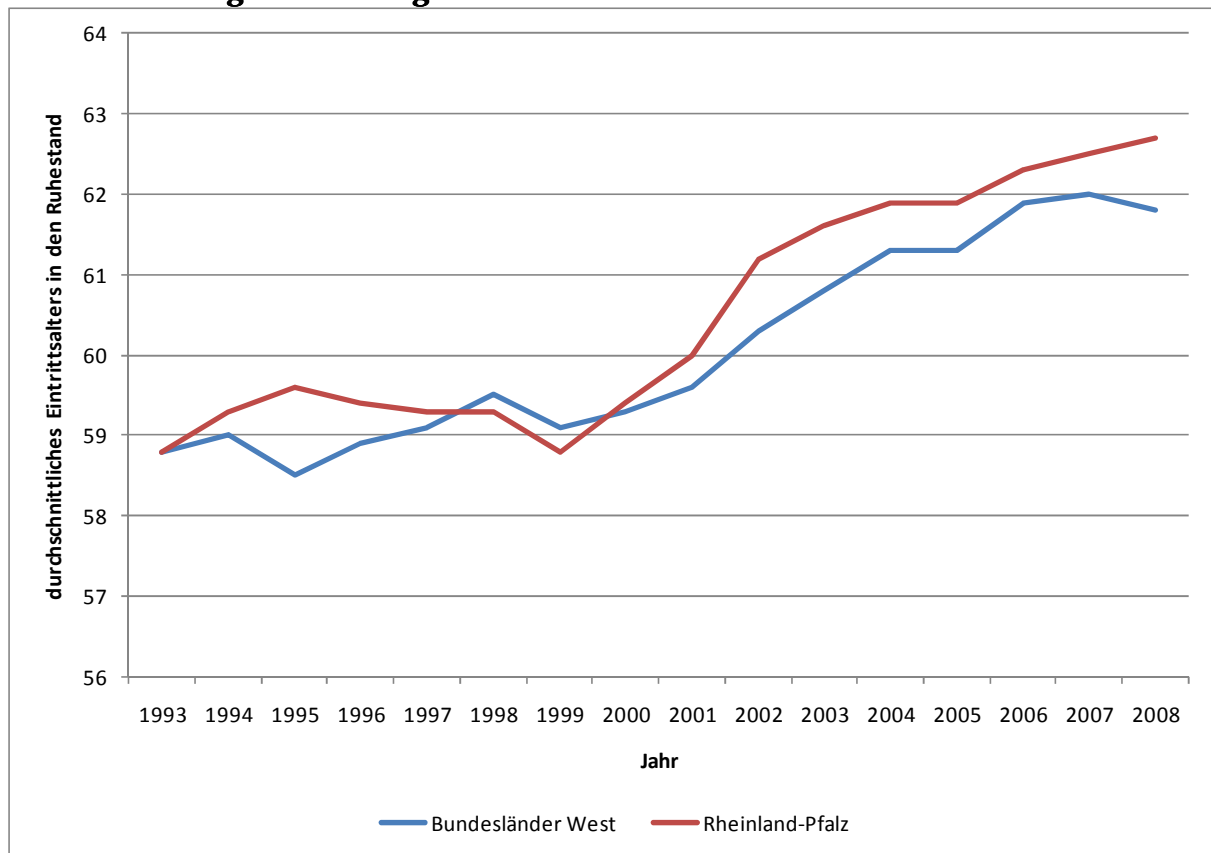
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung

¹² Dieser Wert beinhaltet die Ausgaben für Ruhegehälter sowie die Versorgung von Witwen und Waisen, jedoch keine Beihilfeleistungen für Versorgungsempfänger. Diese beliefen sich im Jahr 2007 auf 179,5 Mio. Euro. Im Folgenden werden in der vorliegenden Studie die Begriffe Ruhegehaltsausgaben, Pensionsausgaben und Versorgungsausgaben synonym verwendet. Wenn nicht anders definiert, sind damit aber ausschließlich die Pensionsausgaben für Ruhestandsbeamte gemeint.

Die Gruppe der 60- bis 70-Jährigen, die also im Durchschnitt noch einige Jahre Pensionsbezug vor sich hat, besitzt einen Anteil von 51,7 Prozent. Betrachtet man nur die jungen Pensionäre, also die 60- bis 65-Jährigen, stellen diese 20,4 Prozent der Ruhestandsbeamten. Insgesamt kann damit von einer recht jungen Pensionärspopulation gesprochen werden, was, wie im Folgenden gezeigt wird, in Kombination mit dem Eintritt der kohortenstarken Beamtenjahrgänge in den Ruhestand weitreichende Auswirkungen auf die Entwicklung der Versorgungsausgaben hat.

Bundesweit lag das durchschnittliche Eintrittsalter von Beamten in den Ruhestand laut dem vierten Versorgungsbericht der Bundesregierung im Jahr 1993 bei 59,4 Jahren und stieg bis 2006 auf 62,6 Jahre an.¹³ In Rheinland-Pfalz lag es im Jahr 2008 bei 62,7 Jahren und hat sich, wie Abbildung 7 verdeutlicht, in den Vorjahren ebenfalls erhöht. Sieht man von einigen Schwankungen ab, hat es seit 1993 ausgehend von 58,8 Jahren um über vier Jahre zugenommen. Seit dem Jahr 2000 hat Rheinland-Pfalz ein höheres durchschnittliches Pensionsalter als der Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer. Im Jahr 2008 betrug der Unterschied neun Monate.¹⁴

Abbildung 7: Entwicklung des durchschnittlichen Eintrittsalters in den Ruhestand

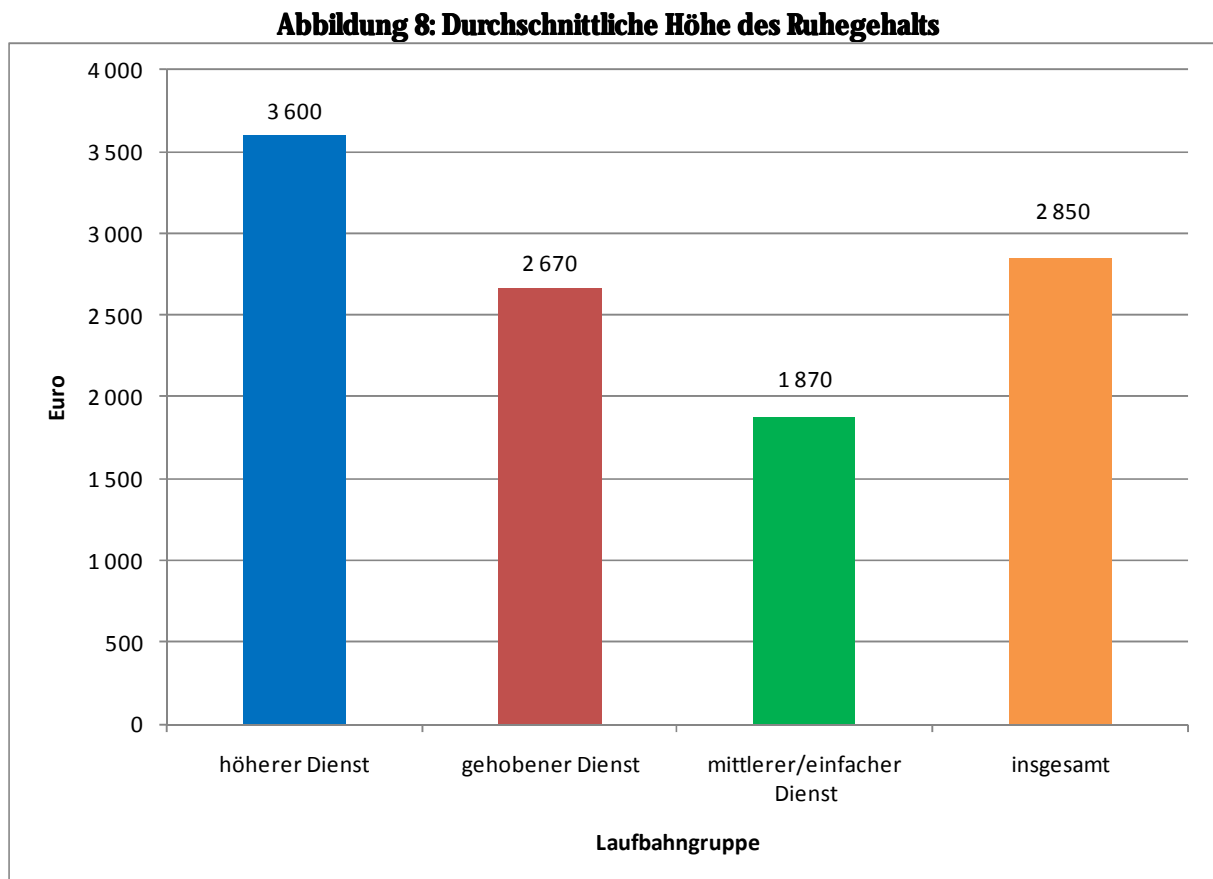


Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung

¹³ Vgl. Vierter Versorgungsbericht (2009), S. 51.

¹⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt (2010).

Abbildung 8 stellt die durchschnittlichen Ruhegehälter der vier Laufbahngruppen dar. Ein Ruhegehaltsbezieher des höheren Dienstes erhält in Rheinland-Pfalz im Durchschnitt eine monatliche Pension von 3.600 Euro im Monat, im gehobenen Dienst 2.670 Euro, im mittleren bzw. einfachen Dienst 1.870 Euro. Über alle Laufbahngruppen betrachtet beläuft sich die Durchschnittspension auf 2.850 Euro.

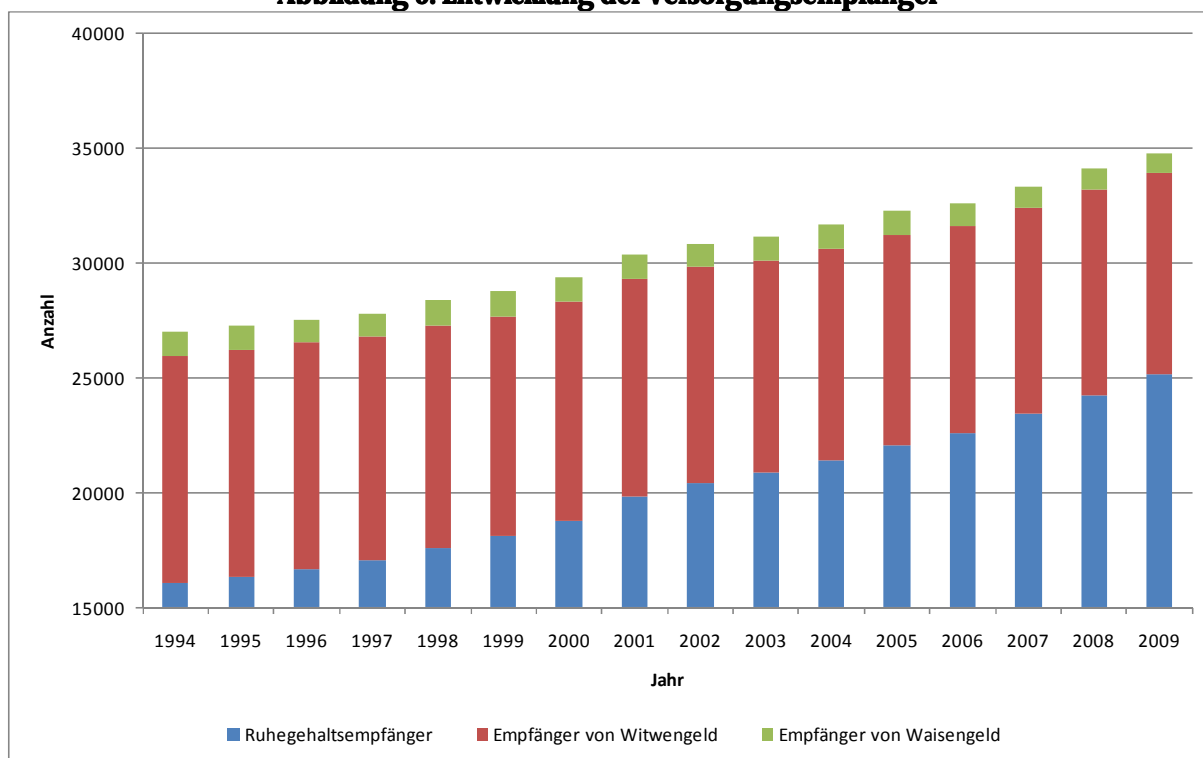


Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung

Zwischen 1994 und 2009 stieg, wie Abbildung 9 zeigt, die Gesamtzahl der Versorgungsempfänger um knapp 28,7 Prozent von 27.040 auf 34.810. Innerhalb der einzelnen Versorgungsarten verlief die Entwicklung sehr unterschiedlich. Während die Ruhegehaltsempfänger in diesem Zeitraum deutlich um 56,7 Prozent von 16.050 auf 25.150 wuchsen, war die Hinterbliebenenversorgung rückläufig. Die Empfängerzahl von Witwengeld sank um 11,1 Prozent (9.890 auf 8.795), jene von Waisengeld um 21,4 Prozent (1.105 auf 870). Von 1993 bis 2008 erhöhten sich die Versorgungsausgaben des Landes Rheinland-Pfalz, also Ruhegehälter und Hinterbliebenenversorgung, um 57,9 Prozent von 651 Mio. Euro auf 1,03 Mrd. Euro.

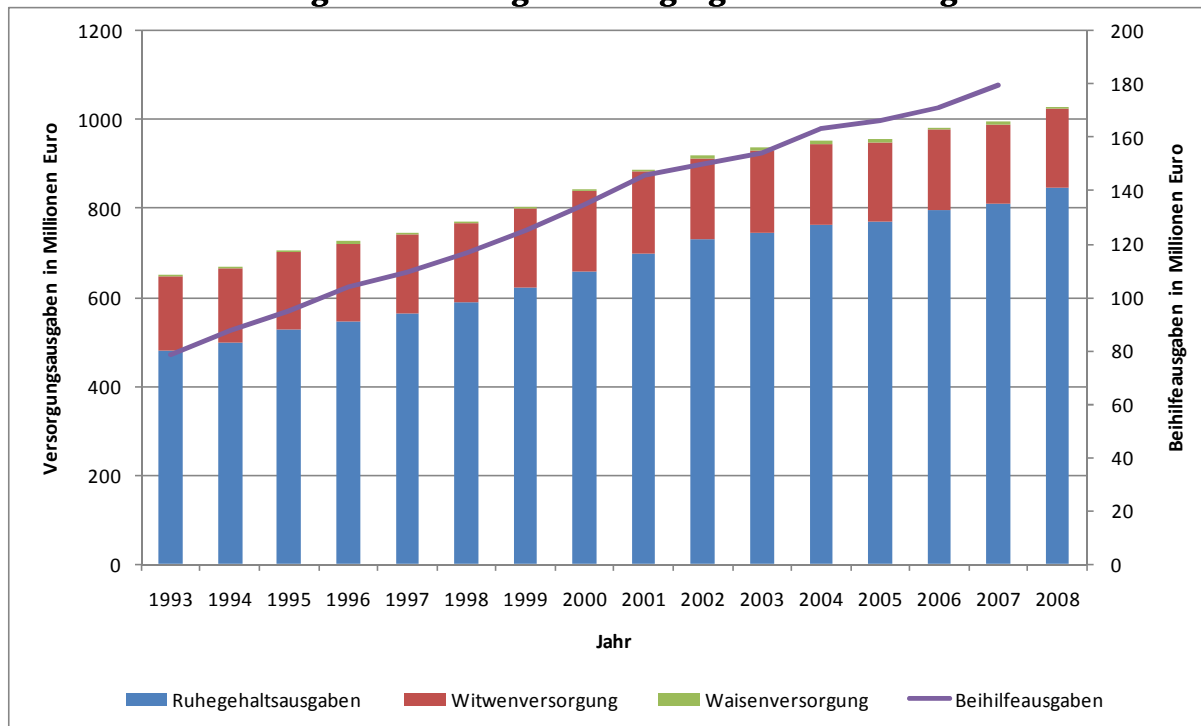
Betrachtet man die Entwicklung seit dem Jahr 1999, so betrug die Erhöhung 27,7 Prozent oder 223 Mio. Euro. Hinzu kommen die Beihilfezahlungen für Versorgungsempfänger, die zwischen 1993 und 2007 von 78,3 Mio. Euro auf 179,5 Mio. Euro wuchsen. Abbildung 10 illustriert die beschriebene Entwicklung nochmals grafisch.

Abbildung 9: Entwicklung der Versorgungsempfänger



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung

Abbildung 10: Entwicklung der Versorgungs- und Beihilfeausgaben

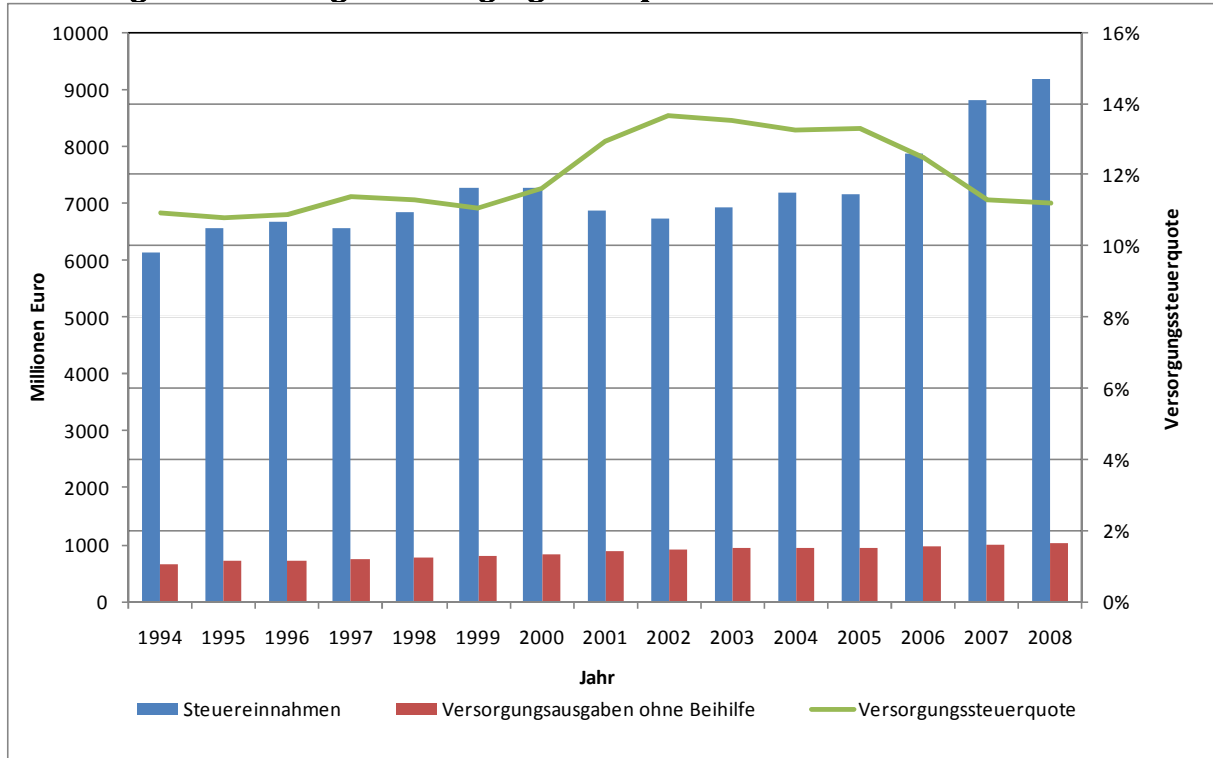


Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung

Da die Versorgungsausgaben für Landesbeamte und ihre Angehörigen direkt aus dem Landeshaushalt finanziert werden, ist es sinnvoll, sie im Verhältnis zur Entwicklung der Steuereinnahmen zu betrachten. Dafür wird aus dem Quotient der Versorgungsausgaben und der Steuereinnahmen die sogenannte Versorgungssteuerquote berechnet. Abbildung 11 zeigt, dass der Teil der Steuereinnahmen, der auf die Versorgungsausgaben (ohne Beihilfe) entfällt, in den zurückliegenden Jahren gestiegen ist. Im Jahr 1994 musste Rheinland-Pfalz 10,6 Prozent seiner Steuereinnahmen dafür aufwenden, im Jahr 2005 wurde mit 13,7 Prozent der bisherige Spitzenwert erreicht. In der Folge verringerte sich die Versorgungssteuerquote bis zum Jahr 2008 wieder auf 11,2 Prozent. Dies ist insbesondere dadurch zu erklären, dass aufgrund der positiven konjunkturellen Lage in den Jahren 2006 bis 2008 außerordentlich hohe Steuereinnahmen erzielt werden konnten (Rekordwert 2008: 9,18 Mrd. Euro), die den Anstieg der Versorgungsausgaben überkompensierten. Dieser kurzfristige konjunkturelle Einfluss darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Anteil der Steuereinnahmen, die für die Finanzierung der Versorgungsausgaben verwendet wird, zugenommen hat und sich in Zukunft noch deutlich erhöhen wird.¹⁵

¹⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (2010).

Abbildung 11: Entwicklung der Versorgungssteuerquote (ohne Beihilfe) zwischen 1994 und 2008



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung

6. Ausgabenprojektion der Beamtenversorgung in Rheinland-Pfalz

6.1 Die Entwicklung der Beamtenpopulation

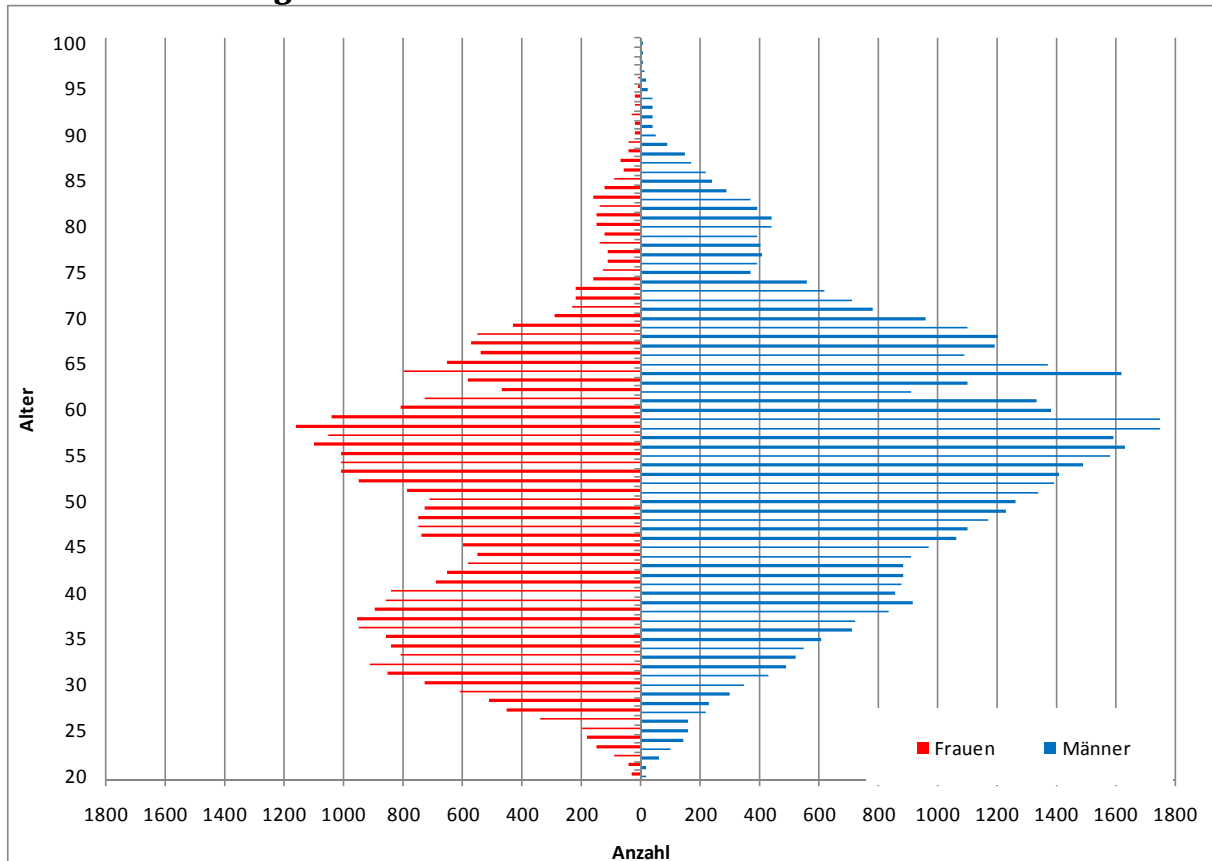
Ausgangspunkt für die Projektion der Beamtenpopulation von Rheinland-Pfalz ist die Altersverteilung der aktiven Beamten und Pensionäre im Basisjahr 2009, wie sie noch einmal in Abbildung 12 veranschaulicht wird. Der Projektion der Beamtenpopulation liegt die Sterbetafel 2007/09 für Rheinland-Pfalz zugrunde. Leider werden keine gesonderten Sterbetafeln für Beamte veröffentlicht. Aufgrund der vorliegenden Daten kann aber davon ausgegangen werden, dass die Sterbewahrscheinlichkeit unter und die Lebenserwartung von Beamten über den Werten der Gesamtbevölkerung liegen.

Für die Vorausberechnung der Beamtenpopulation und bei der Berechnung der zukünftigen Pensionslasten wird von einer fernen Lebenserwartung von 88 Jahren bei Frauen und 83,5 Jahren bei Männern ausgegangen. Der jährliche Zuwachs liegt bei 1.600 neuen Beamten, die, verteilt auf verschiedene Altersstufen, neu eingestellt werden. Der Zugang besteht hälftig aus Männern und Frauen. Im Prinzip spielt die Höhe der jährlichen Verbeamtungen für die Berechnung der zukünftigen Pensionslasten bis zum Jahr 2050 so gut wie keine Rolle. Denn die Beamten, die im Jahr 2009 und in den Folgejahren eingestellt werden, erreichen bis zum Jahr 2050 nur in sehr geringem Umfang überhaupt das Pensionsalter bzw. treten in den vorzeitigen Ruhestand. Die Versorgungsausgaben der kommenden 40 Jahre hängen vielmehr entscheidend von der aktuellen Beamtenpopulation ab, die mit Hilfe der Projektion fortgeschrieben wird.¹⁶

Abbildung 13 stellt die Situation im Jahr 2015 dar. Die kohortenstarken Jahrgänge beider Geschlechter sind entweder schon in den Ruhestand gegangen oder stehen kurz davor. Während es im Jahr 2009 14.620 männliche und 5.630 weibliche Beamte gab, die 65 Jahre und älter waren, hat sich die Zahl nun auf 17.980 bzw. 8.810 erhöht.

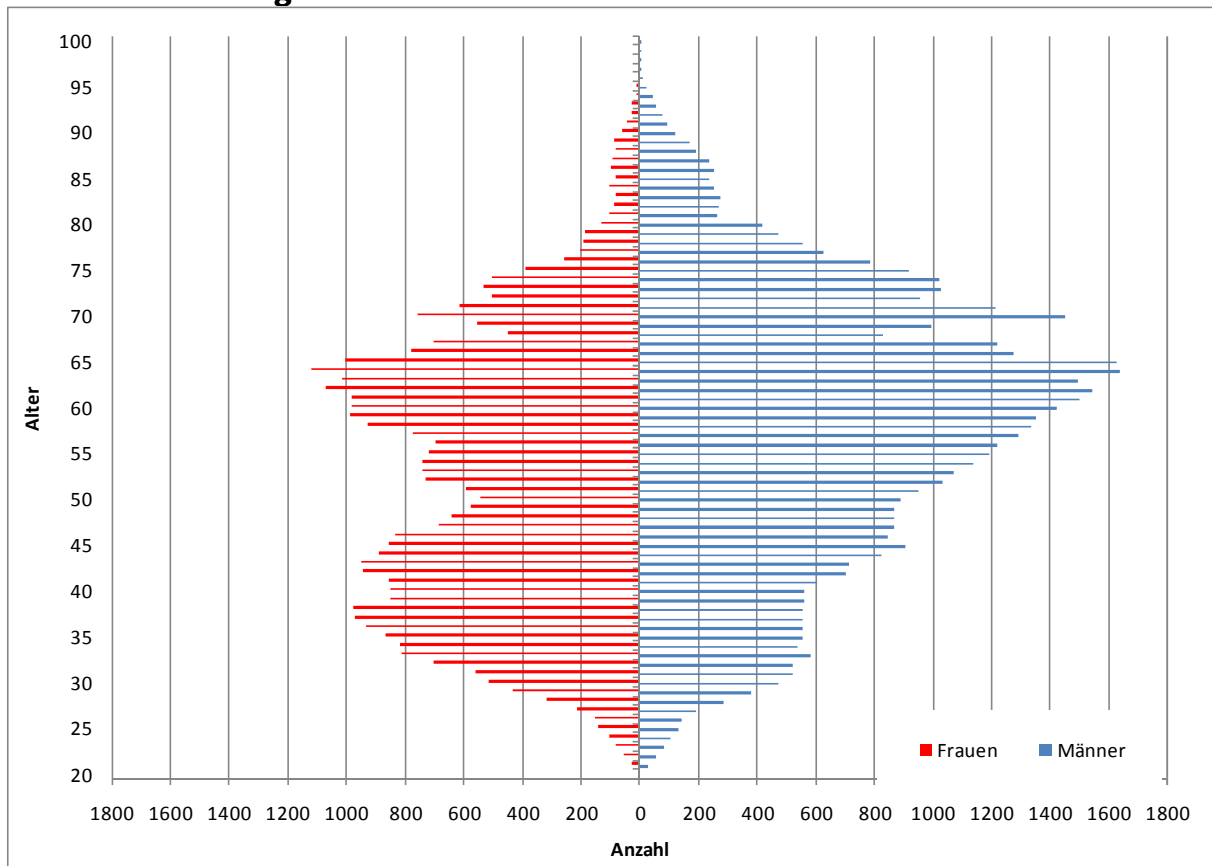
¹⁶ Die Bevölkerungsprojektion fußt auf der Vorgehensweise nach Bonin (2001).

Abbildung 12: Altersstruktur Landesbeamte Rheinland-Pfalz im Jahr 2009



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung

Abbildung 13: Altersstruktur Landesbeamte Rheinland-Pfalz im Jahr 2015

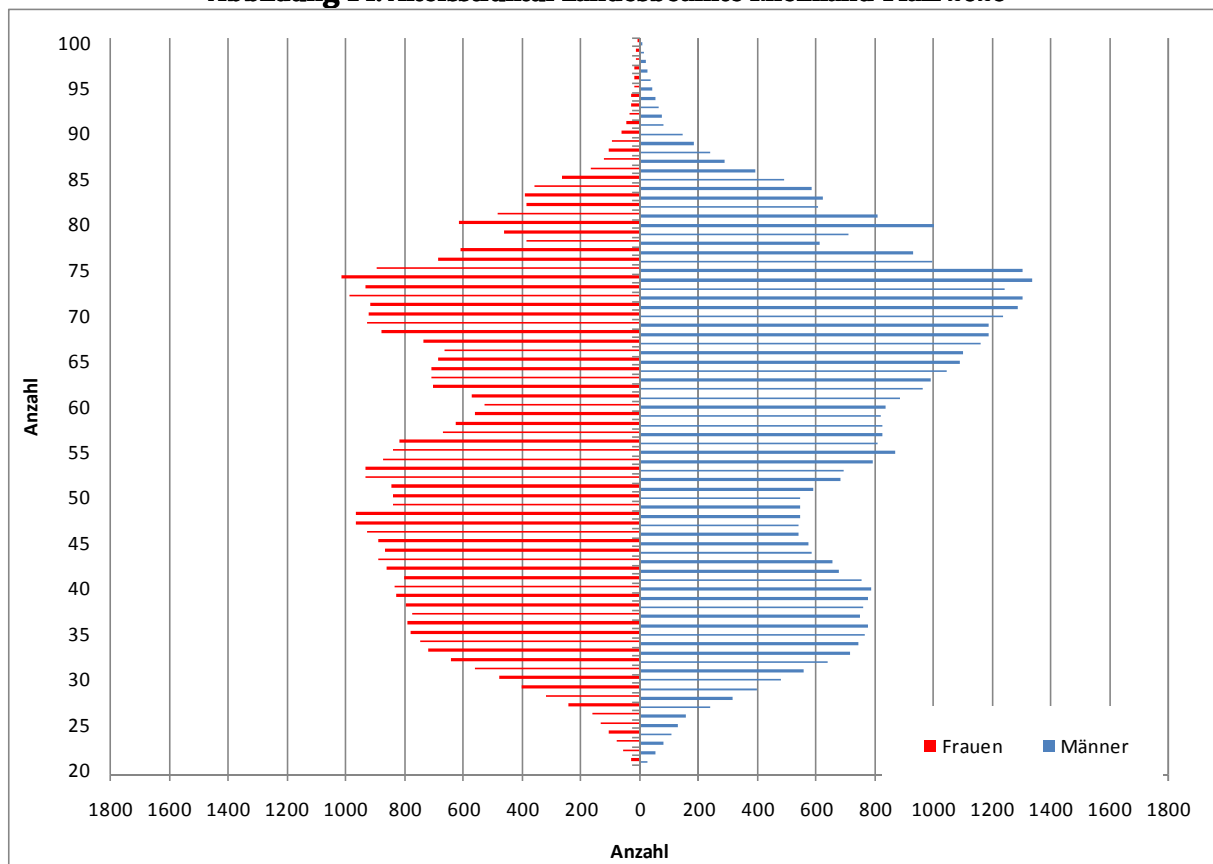


Quelle: eigene Berechnung

Zehn Jahre später sind, wie Abbildung 14 veranschaulicht, die kohortenstarken männlichen und weiblichen Jahrgänge alle in den Ruhestand getreten. Deutlich erkennbar ist ein Teil der im Basisjahr kohortenstarken Männerjahrgänge bereits verstorben. Es gibt nun 22.490 männliche und 14.940 weibliche Pensionäre über 65 Jahre. Im Vergleich zum Basisjahr hat sich die Menge der Pensionärinnen damit um den Faktor 2,6 erhöht, die der männlichen Ruhestandsbeamten stieg um knapp 54 Prozent. Auffällig ist der Zuwachs bei der Gruppe der über 80-Jährigen. Gab es im Jahr 2009 noch 3.080 männliche und 1.160 weibliche Ruhegehaltsempfänger über 80 Jahre, liegt dieser Wert nun bereits bei mehr als 5.800 bzw. 3.250, was einem Wachstum um den Faktor 1,8 bzw. 2,8 entspricht.

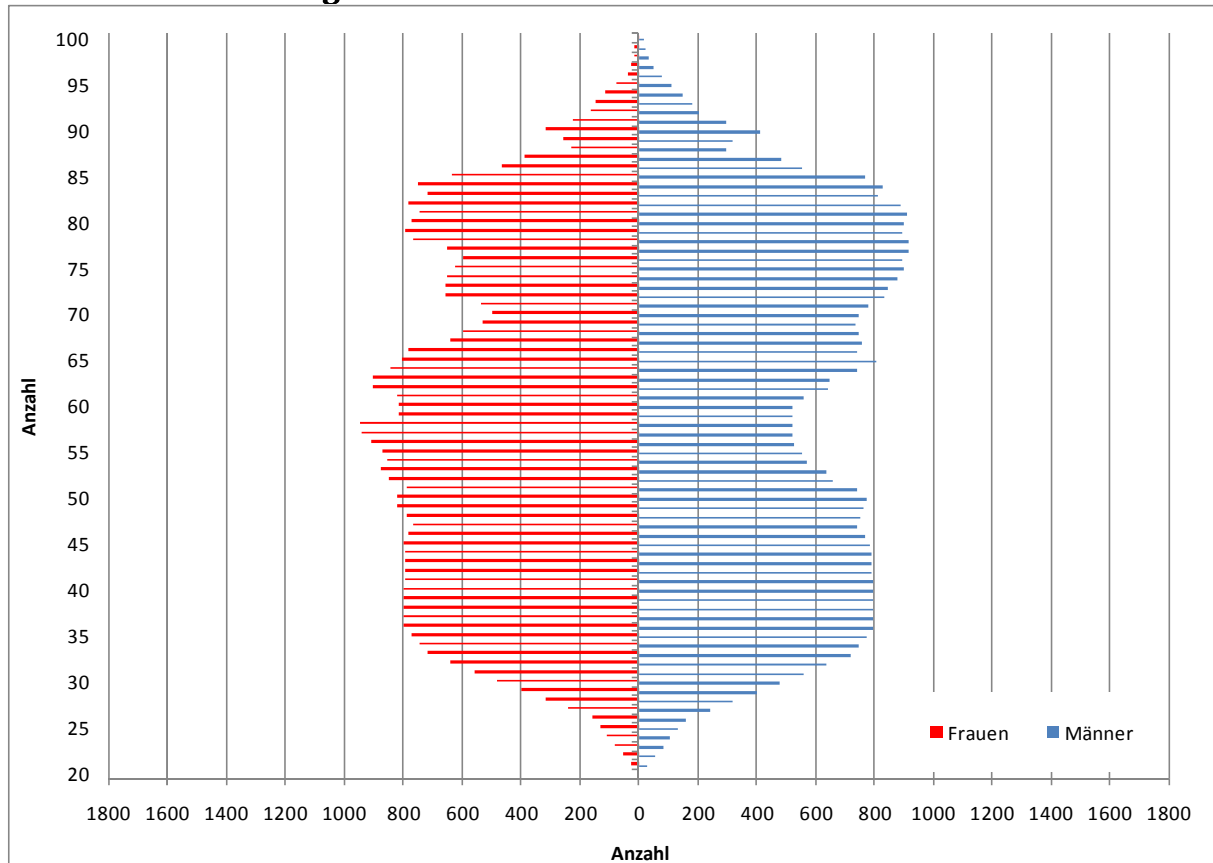
Wie Abbildung 15 zeigt, ist im Jahr 2035 die Zahl der männlichen Ruhestandsbeamten auf 20.680 zurückgegangen, während die entsprechende weibliche Altersgruppe noch einmal gestiegen ist und sich nun auf 16.680 beläuft. Die Zahl der über 80-jährigen Männer beträgt nun 8.300, die der Frauen 6.900, was gegenüber dem Basisjahr einer Steigerung um den Faktor 2,7 (Männer) bzw. 5,9 (Frauen) entspricht. Berücksichtigt man, dass die Wahrscheinlichkeit, pflegebedürftig zu werden, ab diesem Alter signifikant ansteigt, wird dies für die staatlichen Beihilfezahlungen, die aber nicht Untersuchungsgegenstand dieses Gutachtens sind, eine Kostenexplosion bedeuten.

Abbildung 14: Altersstruktur Landesbeamte Rheinland-Pfalz 2025



Quelle: eigene Berechnung

Abbildung 15: Altersstruktur Landesbeamte Rheinland-Pfalz 2035



Quelle: eigene Berechnung

Im Jahr 2050 sind, wie in Abbildung 16 zu erkennen ist, die im Basisjahr 2009 kohortenstarken Jahrgänge über 50 Jahre zu einem großen Teil bereits verstorben. Die Zahl der männlichen Pensionäre, die 65 Jahre und älter sind, hat sich verringert, die der weiblichen Ruhestandsbeamten noch einmal erhöht. Es gibt nun 14.790 männliche Pensionäre über 65 Jahre und 19.040 weibliche Pensionäre, die damit nun in der Überzahl sind. Die Gruppe der über 80-Jährigen stieg bei Frauen leicht auf 7.079, während es bei den Männern einen deutlicheren Rückgang auf 6.990 gab.

In der Struktur der Population schlagen sich nun deutlich die getroffenen Annahmen bezüglich des jährlichen Zugangs neuer Beamten nieder. Da die 1.600 Neueinstellungen pro Jahr hälftig auf Männer und Frauen aufgeteilt wurden, liegt die Kohortenstärke, von einigen Sterbefällen abgesehen, bei jeweils 800. Hier wird nun anschaulich, dass die Wahl des Zugangs so gut wie keinen Einfluss auf die zukünftigen Versorgungsausgaben hat. Denn der Großteil der zwischen 2009 und 2050 neu eingestellten Beamten ist noch im aktiven Dienst und nicht in Pension gegangen. Die Annahme von 1.600 Neueinstellungen pro Jahr, die durch ein Zugangsprofil modelliert werden, impliziert langfristig eine um etwa 20 Prozent abnehmende Population aktiver Beamter, was angesichts der demographischen Entwicklung in Rheinland-Pfalz ein realistisches Szenario ist.

Abbildung 16: Altersstruktur Landesbeamte Rheinland-Pfalz 2050

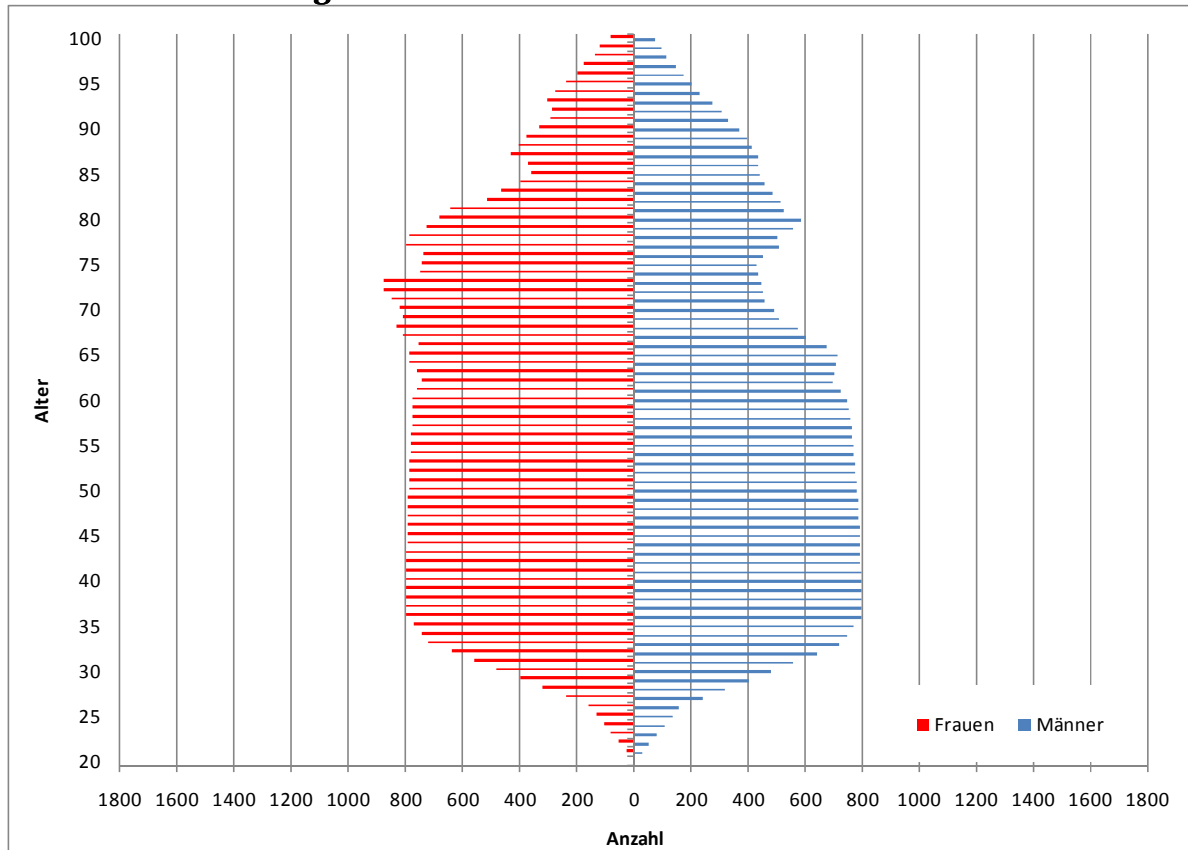
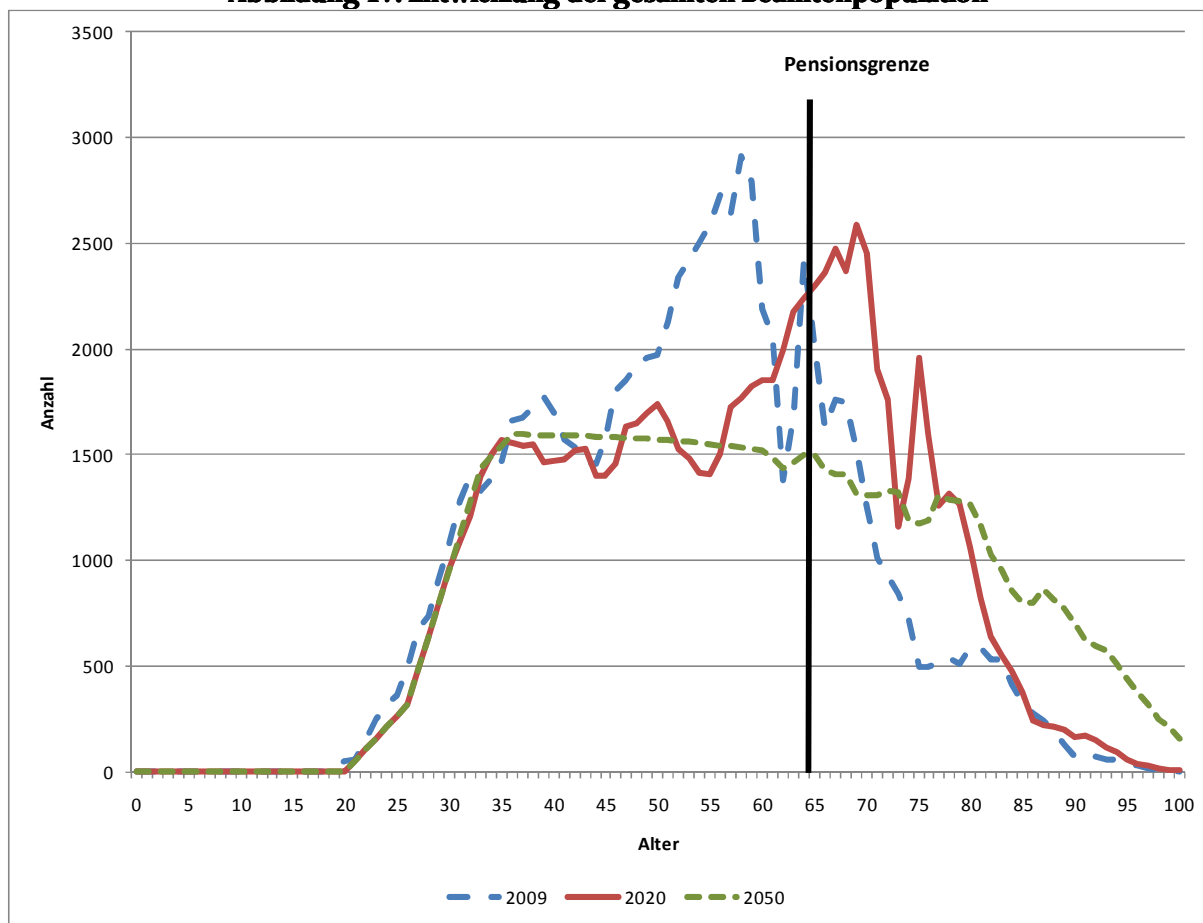


Abbildung 17 stellt zusammenfassend die Veränderung der Altersstruktur der gesamten Beamtenpopulation als Ergänzung zu der geschlechtsspezifischen Analyse dar. Wichtig für die zukünftige Entwicklung der Versorgungsausgaben ist der Teil rechts der Regelaltersgrenze von 65 Jahren. Im Jahr 2009 gab es 20.250 Beamte über 65 Jahre und 4.240 Beamte über 80 Jahre. Innerhalb der folgenden elf Jahre erhöht sich die Gruppe der über 65-Jährigen auf 33.830. Im Jahr 2028 wird mit 38.270 Pensionären das Maximum erreicht, um bis 2050 dann wieder auf 33.830 zurückzugehen. In der Spitze erhöht sich die Zahl der Ruhestandsbeamten damit um den Faktor 1,9. Exponentiell wachsen werden die Ruhegehaltsempfänger, die 80 Jahre und älter sind. Während es bis zum Jahr 2020 eine Zunahme um den Faktor 1,3 von 4.240 auf 5.675 geben wird, liegt der Wert des Jahres 2050 bereits bei 14.070 – also 3,3 Mal so viel wie im Basisjahr. Das Maximum wird hier im Jahr 2038 mit 16.020 Pensionären, die 80 Jahre und älter sind, erreicht. Dies entspricht dem 3,8-fachen des Ausgangswertes.¹⁷ Außerdem ist wiederum gut zu sehen, dass die aus der Beamtenpopulation abgeleiteten zukünftigen Versorgungsausgaben kaum etwas mit der Einstellungspolitik zwischen 2009 und 2050 zu tun haben. Sie sind vielmehr determiniert durch die Verbeamtungen vergangener Jahrzehnte.

¹⁷ In diesen Zahlen sind nur die männlichen und weiblichen Beamten über 65 Jahre berücksichtigt. Sonstige Versorgungsempfänger wie Frühpensionäre, Witwen oder Waisen sind darin nicht enthalten.

Abbildung 17: Entwicklung der gesamten Beamtenpopulation



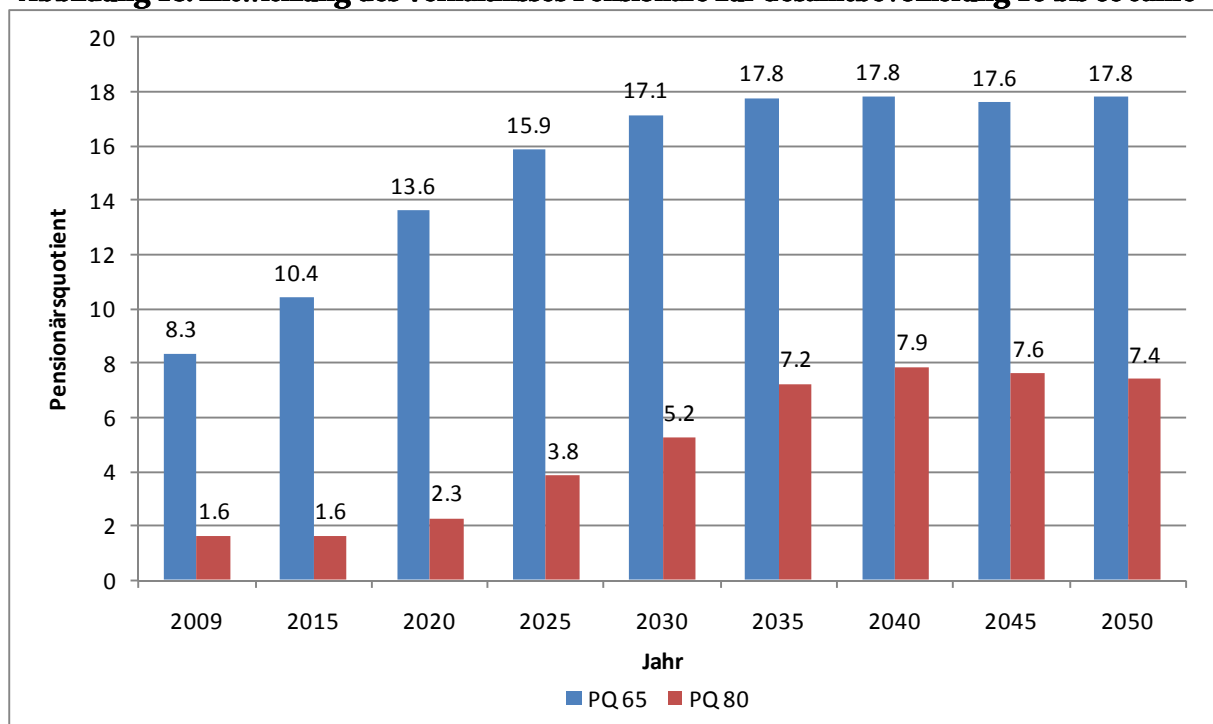
Quelle: eigene Berechnung

Die Ruhegehälter der Pensionäre werden aus den Einnahmen des laufenden Haushalts und damit größtenteils aus Steuermitteln finanziert. Bei umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen definierte die Finanzwissenschaft den sogenannten Altenquotienten (ALQ). Der ALQ65 gibt demnach das Verhältnis der Menschen über 65 Jahren zu der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 16 und 64 an. Analog zu diesem Konzept soll nun ein Pensionärsquotient (PQ) berechnet werden. Dieser setzt die Anzahl der Pensionäre in das Verhältnis zu den Einwohnern des Bundeslandes Rheinland-Pfalz, die potentiell erwerbstätig sind. Letztgenannte finanzieren im Prinzip mit ihren Steuerzahlungen die Versorgung der Ruhestandsbeamten.¹⁸ Analog zum Altenquotienten umlagefinanzierter Sozialversicherungssysteme werden auf diese Weise, bildlich gesprochen, Leistungsempfänger ins Verhältnis zu Beitragszahlern gesetzt. Im Basisjahr liegt, wie Abbildung 18 zeigt, der Pensionärsquotient (PQ) bei 8,3. Auf 1.000 Einwohner

¹⁸ Natürlich bezahlen auch Pensionäre Einkommensteuer, aus der wiederum zum Teil ihre Ruhegehälter finanziert werden. Die Steuerhöhe ist aber niedriger als in der aktiven Zeit. Der Pensionärsquotient (PQ) ist ein sinnvolles Maß, um die steigenden Belastungen der Menschen im Erwerbsalter bei der Finanzierung der Beamtenversorgung darzustellen. In der Finanzwissenschaft benutzt man analog auch den „Pflegequotienten“, um das Verhältnis von Menschen über 80 Jahren zu jungen Menschen im erwerbsfähigen Alter zu berechnen. Dies geschieht, obwohl auch Rentner Beiträge für die soziale Pflegeversicherung abführen.

von Rheinland-Pfalz in erwerbsfähigem Alter kommen 8,3 Pensionäre. Dieser Wert steigt in den folgenden Jahren stark an und erhöht sich bis 2035 auf 17,8.¹⁹ Noch drastischer ist die Entwicklung, wenn man die Pensionäre über 80 Jahre analysiert, zumal in dieser Altersgruppe die Wahrscheinlichkeit, pflegebedürftig zu werden, stark ansteigt und das Bundesland durch Beihilfeleistungen einen Teil der Pflegekosten bezahlt. Im Basisjahr kommen auf 1.000 Einwohner von Rheinland-Pfalz in erwerbsfähigem Alter statistisch 1,6 Ruhestandsbeamte über 80 Jahre. Dieser Wert wird sich bis 2040 auf 7,9 beinahe verfünffachen. Bei der Entwicklung des Pensionärsquotienten wirken sich zwei Effekte aus. Zum einen, wie bereits gezeigt wurde, die Entwicklung der Beamtenpopulation. Gleichzeitig sinkt in Rheinland-Pfalz bis zum Jahr 2050 aufgrund des demographischen Wandels als Folge konstant niedriger Fertilität und Wanderungsbewegungen die Bevölkerung in erwerbsfähigem Alter von 2,61 Mio. auf 1,9 Mio.

Abbildung 18: Entwicklung des Verhältnisses Pensionäre zur Gesamtbevölkerung 16 bis 65 Jahre



Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, eigene Berechnung

¹⁹Der Bevölkerungsprojektion liegt die zweite regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Rheinland-Pfalz bis zum Jahr 2050 zugrunde, die vom Statistischen Landesamt mit dem Basisjahr 2006 durchgeführt wurde.

6.2 Methode und Datengrundlage

Die offiziell ausgewiesene Verschuldung von Rheinland-Pfalz am Kreditmarkt in Höhe von aktuell 28,46 Mrd. Euro (Stand Ende 2009) ist ein unzureichender Indikator zur Beurteilung fiskalischer Aktivität. Zukünftige Zahlungsverpflichtungen, die bereits in der Vergangenheit begründet wurden, aber erst in zukünftigen Haushaltsplänen kassenwirksam werden, schlagen sich in dieser sogenannten expliziten Staatsverschuldung nicht nieder. Ferner sind keine Aussagen über die Nachhaltigkeit einer Fiskalpolitik und ihre intergenerativen Lastenverschiebungen möglich.

Die drei amerikanischen Ökonomen Auerbach, Gokhale und Kotlikoff entwickelten mit der Methode der Generationenbilanzierung („Generational Accounting“) ein Analyseinstrument zur Betrachtung langfristiger Wirkungen fiskalischer Maßnahmen.²⁰ Im Folgenden wird die Generationenbilanzierung zur Darstellung der Zahlungsverpflichtungen angewandt, die in Zukunft für die Versorgung der Landesbeamten von Rheinland-Pfalz aufzuwenden sein werden. Auch hierbei handelt es sich um eine Form impliziter Staatsverschuldung. Durch den Rechtsakt der Verbeamtung einer Person auf Lebenszeit geht der Dienstherr im Rahmen des grundgesetzlich verankerten Alimentationsprinzips die Verpflichtung ein, während des aktiven Dienstes, bei Krankheit und Invalidität sowie nach Eintritt in den Ruhestand die Versorgung des Beamten und ggf. seiner Ehefrau und seiner Kinder sicherzustellen.²¹ Die Verbeamtung hat für den Arbeitgeber zunächst den Vorteil, dass er keine Beiträge in die Sozialversicherungssysteme zu bezahlen hat. Dafür sind langfristig die Versorgungsausgaben von Beamten und ihren Angehörigen vollständig aus Haushaltsmitteln zu zahlen. Rücklagen für zukünftige Pensions- und Beihilfeverpflichtungen, wie sie jedes privatwirtschaftliche Unternehmen in seiner Bilanz bilden müsste, unterblieben im Rahmen der klassischen kameralistischen Haushaltsführung weitgehend. Mit Hilfe der Methode der Generationenbilanzierung soll nun der Barwert der bis zum Jahr 2050 anfallenden Zahlungsverpflichtungen berechnet werden. Dies ist, vereinfacht ausgedrückt, der Betrag, den das Bundesland Rheinland-Pfalz bei kaufmännischer Buchführung in seiner Bilanz zurückstellen müsste, um den langfristig anfallenden Versorgungsausgaben Rechnung zu tragen. Im Folgenden werden nur die zukünftigen Ruhegehaltszahlungen betrachtet. Ausgaben für die Witwen- und Waisenversorgung sowie Beihilfeleistungen bleiben unberücksichtigt. In einem ersten

²⁰ Die Methodik der Generationenbilanzierung wurde von Auerbach et al. (1991, 1992 und 1994) Anfang der neunziger Jahre entwickelt. Genaueres zur Methode und zur Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999) und Bonin (2001). Auf diesen beiden Arbeiten bauen auch die nachfolgenden Ausführungen grundlegend auf.

²¹ Vgl. die ausführliche Darstellung der deutschen Beamtenversorgung in Kapitel 2.

Schritt wird zunächst mittels der Personalstatistik des Statistischen Bundesamtes eine Population aus allen aktiven Beamten und den derzeitigen Pensionären gebildet. Dabei wird zwischen männlichen und weiblichen Beamten differenziert. Mittels der spezifischen Sterbetafel des Landes Rheinland-Pfalz lässt sich diese Population in die Zukunft fortschreiben. Mithilfe von geschlechts- und altersspezifischen Bestands- und Zugangsprofilen der jährlichen Pensionszahlungen, die auf die Aggregatdaten der Makro-Ebene reskaliert und mit der jeweiligen Kohortenstärke gewichtet werden, wird eine Projektion der Ruhegehaltsausgaben vorgenommen.²² Eine wichtige Größe für den zukünftigen Verlauf ist die Wahl der jährlichen Wachstumsrate, also die durchschnittliche nominale Pensionssteigerung. Um den Barwert der bis zum Jahr 2050 anfallenden Ruhegehaltsaufwendungen zu ermitteln werden die jährlich anfallenden Pensionszahlungen auf das Basisjahr diskontiert.²³

6.3 Projektion der Versorgungsausgaben im Status quo

Durch die Übertragung der Riester-Treppe der gesetzlichen Rentenversicherung auf den Bereich der Beamtenversorgung sinkt, wie eingangs bereits dargestellt, der maximale Ruhegehaltssatz schrittweise von 75 auf 71,75 Prozent und entsprechend auch der jährliche Steigerungsfaktor von 1,875 Prozent auf 1,79375 Prozent. Von dieser Maßnahme sind neben den aktiven Beamten auch die Pensionäre betroffen. Auf der anderen Seite wurden auch Beamte in den Kreis der Riester-Förderberechtigten aufgenommen, können also staatlich unterstützte private Altersvorsorge betreiben.

Bei der nachfolgenden Modellierung wird angenommen, dass der stufenweise Übergang zum neuen maximalen Ruhegehaltssatz von 71,75 Prozent bis zum Jahr 2012 vollzogen ist. Bezüglich der Lebenserwartung wird davon ausgegangen, dass sie sich wie im Basisszenario beschrieben entwickelt. Unterstellt man eine jährliche Wachstumsrate der Beamtenbesoldung und Pensionen in Höhe von zwei Prozent und einen Zinssatz von drei Prozent, beliefe sich der Barwert aller bis zum Jahr 2050 anfallenden Ruhegehaltsausgaben auf 36,5 Mrd. Euro.

Die jährlichen Ruhegehaltsausgaben würden sich allein zwischen den Jahren 2009 und 2020 von 899,2 Mio. Euro auf 1,4 Mrd. Euro erhöhen. Bis zum Jahr 2030 (2040) käme es zu einer weiteren Steigerung auf 1,73 (1,93) Mrd. Euro, ehe im Jahr 2050 dann ein Wert von 2,19 Mrd. Euro erreicht werden würde. Berücksichtigt man neben der expliziten Verschuldung von Rheinland-Pfalz am Kreditmarkt in Höhe von 28,46 Mrd. Euro (Stand

²² Durch die Reskalierung werden Mikro- und Makro-Ebene miteinander in Einklang gebracht.

²³ Für eine detailliertere Beschreibung und Diskussion der Methode vgl. Heidler et al. (2009) sowie Benz et al. (2010), S. 43ff.

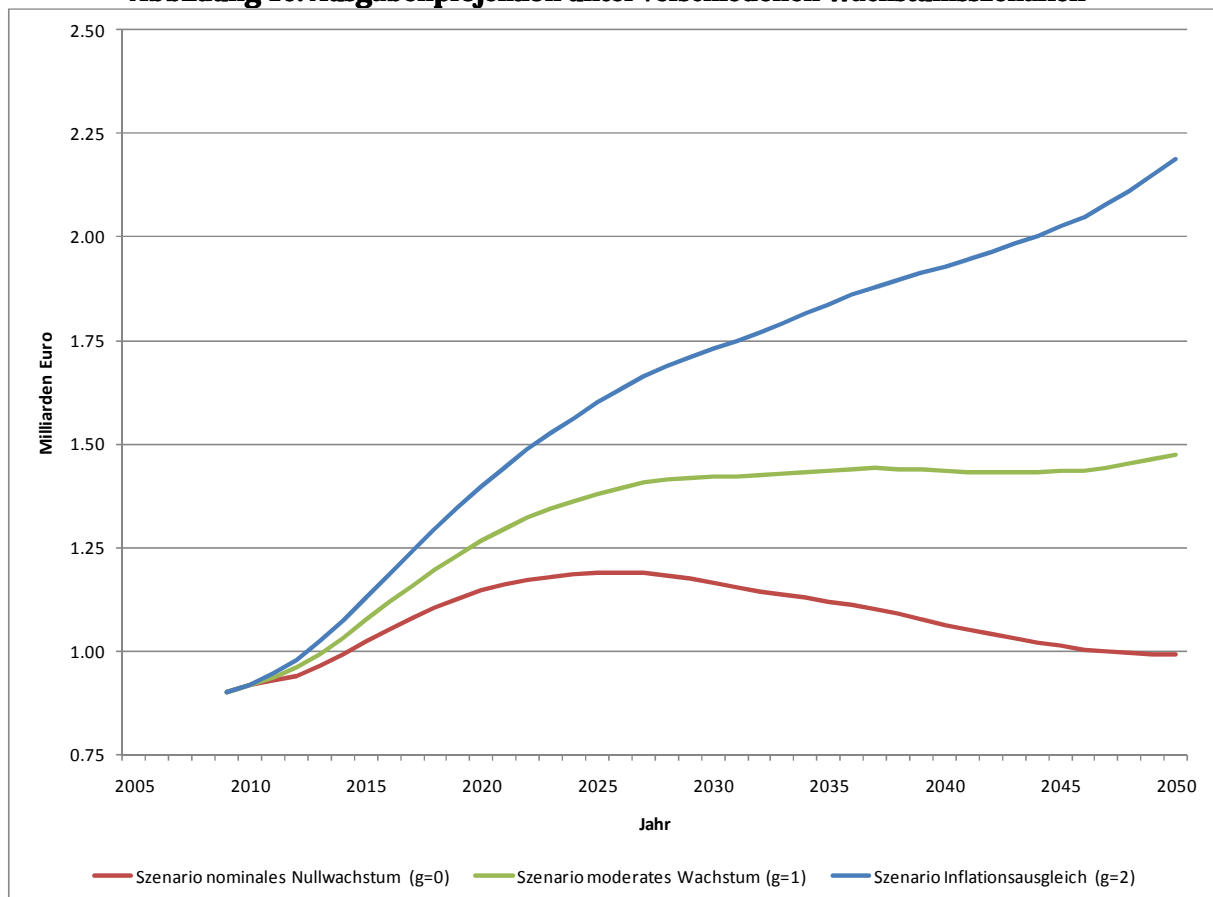
Ende 2009) diese zusätzliche implizite Verschuldung in Form schwebender Leistungsversprechen, erhält man eine Gesamtverschuldung in Höhe von 64,96 Mrd. Euro, was 63,4 Prozent des rheinland-pfälzischen Bruttoinlandsproduktes (BIP) des Jahres 2009 entspricht.

Interessant ist ein Vergleich zwischen dem eben dargestellten Basisszenario dieser Studie, dem eine jährliche Wachstumsrate der Ruhegehälter in Höhe von zwei Prozent zugrunde liegt, und der Variante eines nominalen Nullwachstums bzw. einer nur moderaten jährlichen Anpassung. Während im ersten Fall, unterstellt man das Inflationsziel der Europäischen Zentralbank, von einem Inflationsausgleich ausgegangen wird, blieben bei der zweiten Variante die Ruhegehälter auf dem Niveau des Basisjahres 2009. Dies würde für die Pensionäre im Lauf der Jahre einen enormen Realwertverlust bedeuten, was die Umsetzbarkeit dieser Variante sehr unwahrscheinlich macht. Selbst unter der Annahme von nominalem Nullwachstum würde sich der Barwert der bis zum Jahr 2050 anfallenden Ruhegehaltszahlungen von Rheinland-Pfalz auf 26,2 Mrd. Euro summieren. Ausgehend von 899,2 Mio. Euro im Basisjahr 2009 würden sich die Pensionsaufwendungen allein durch die demographische Struktur der Beamtenpopulation bis zum Jahr 2026 auf ein Maximum von 1,19 Mrd. Euro erhöhen, um danach bis zum Jahr 2050 wieder auf 990,5 Mio. Euro abzusinken. Es kommt somit zu einem Anstieg der Ruhegehaltsausgaben, der nichts mit der gewählten jährlichen Wachstumsrate der Pensionen zu tun hat. Der bogenförmige Verlauf lässt sich damit erklären, dass in den Jahren bis 2020 der Rest der kohortenstarken Beamtenjahrgänge in den Ruhestand eintritt, was dazu führt, dass die Anzahl der Pensionäre ansteigt. Nach Erreichen des Maximums sinkt dieser Wert dann wieder ab. Es kommen weniger neue Ruhestandsbeamte hinzu, während die Angehörigen der großen Jahrgänge, die in den 1970er und 1980er Jahren eingestellt wurden, nach und nach versterben.

Die dritte angeführte Variante geht von einer moderaten jährlichen Erhöhung der Pensionen in Höhe von einem Prozent aus. Auch dabei käme es langfristig zu einem erheblichen Realwertverlust der Ruhestandsbeamten. In diesem Szenario würde sich der Barwert der bis zum Jahr 2050 anfallenden Pensionsverpflichtungen auf 30,7 Mrd. Euro belaufen. Die Ausgaben würden sich ausgehend von 899,2 Mio. Euro im Jahr 2009 auf 1,38 Mrd. Euro im Jahr 2025 erhöhen. In der Folge kommt es bis zum Jahr 2050 zu einem moderaten zusätzlichen Anstieg auf 1,47 Mrd. Euro. Die Abbildungen 19 und 20 illustrieren die Ausgabenentwicklung und die Barwerte der Pensionsverpflichtungen in den drei betrachteten Szenarien. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es selbst unter den Varianten eines nominalen Nullwachstums oder einer moderaten jährlichen Anpassung der Versorgungsbezüge in Zukunft zu einer erheblichen Steigerung der Versorgungsausgaben von Rheinland-Pfalz kommen wird. Diese Entwicklung ist induziert

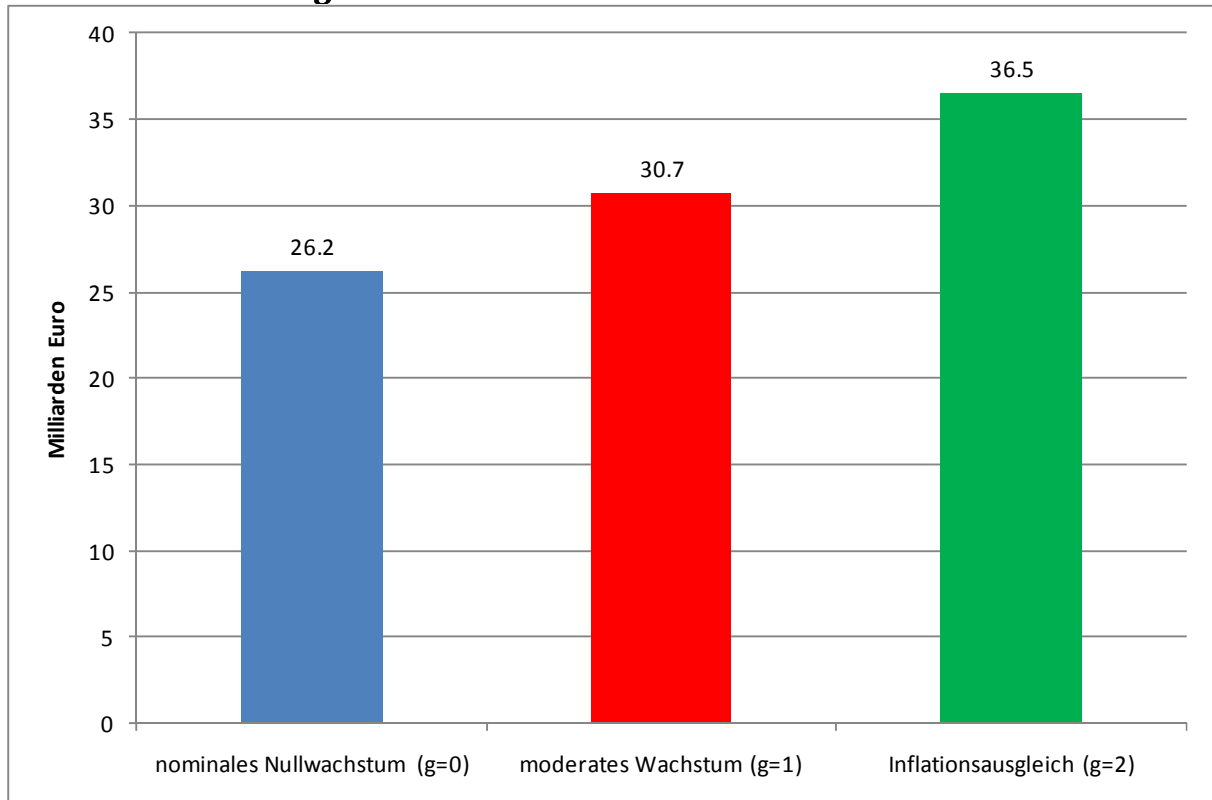
durch die Einstellungspolitik der 1970er und 1980er Jahre sowie die daraus resultierende Pensionierungswelle der kommenden Jahre. In diesem Zusammenhang sei noch einmal erwähnt, dass es sich hierbei nur um die Ruhegehaltsausgaben für die Pensionäre handelt. Aufwendungen für die Versorgung von Witwen und Waisen sowie Beihilfen sind darin nicht berücksichtigt. Die Übertragung des Riesterfaktors war damit zwar grundsätzlich ein Schritt in die richtige Richtung. Die sich abzeichnenden Belastungen des Landeshaushalts durch zukünftige Ruhegehaltszahlungen, selbst unter dem unrealistischen Szenario eines nominalen Nullwachstums der Pensionen, sind aber noch immer erheblich. Bei der Reform der Beamtenversorgung besteht weiterhin Handlungsbedarf, insbesondere was die wirkungsgleiche Übertragung der rentenrechtlichen Reform betrifft, also die Erhöhung der Regelaltersgrenze auf 67, die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors sowie den Wegfall der Anrechenbarkeit von Ausbildungszeiten.

Abbildung 19: Ausgabenprojektion unter verschiedenen Wachstumsszenarien



Quelle: eigene Berechnung

Abbildung 20: Barwerte unter verschiedenen Wachstumsszenarien



Quelle: eigene Berechnung

7. Rücklagenbildung der Beamtenversorgung in Rheinland-Pfalz

7.1 Versorgungsrücklage und Finanzierungsfonds im Überblick

Die Landesregierung Rheinland-Pfalz verkündete am 9. November 1999 das zuvor vom Landtag beschlossene Landesgesetz zur Durchführung des § 14a des Bundesbesoldungsgesetzes, das rückwirkend zum 1. Januar 1999 in Kraft trat. Damit wurde die Bundesgesetzgebung im Bereich des Landes Rheinland-Pfalz umgesetzt.²⁴ Die Besoldungs- und Versorgungsanpassungen sollten in den Folgejahren um jeweils 0,2 Prozentpunkte verringert werden. Die dadurch eingesparten Mittel flossen einem nicht rechtsfähigen Sondervermögen des Bundeslandes zu, das frühestens ab dem Jahr 2014 (in einer späteren Fassung des Gesetzes vom Dezember 2002 ab dem Jahr 2018) dann schrittweise aufgelöst und zur Finanzierung zukünftiger Versorgungsaufwendungen eingesetzt werden soll. Im Gegensatz zu den meisten anderen Bundesländern beschloss Rheinland-Pfalz kein eigenes Versorgungsrücklagengesetz, sondern integrierte die entsprechenden rechtlichen Bestimmungen in das bereits seit 1996 bestehende Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz (LFinFG).²⁵

Ab 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 das 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 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 wieder mit durchschnittlich 0,2 Prozentpunkten je Gehaltsanpassung fortgeführt.

Zuführungen und Anlagepolitik. Anlage und Verwaltung des Sondervermögens wurde dem Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz übertragen. Dabei handelt es sich um eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Die dem Sondervermögen zur Verfügung stehenden Mittel sind zu marktüblichen Konditionen in Anleihen, Obligationen, Schatzanweisungen oder Schuldscheinen des Landes oder anderer öffentlich-rechtlicher Emittenten, in Forderungen an rheinland-pfälzische Gemeinden, Gemeindeverbände und

²⁴ Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl) für das Land Rheinland-Pfalz vom 9. November 1999, S. 395.

²⁵ Vgl. §§ 3a ff. LFinFG.

Zweckverbände, in Forderungen an Dritte, die vom Land verbürgt sind, oder in Emissionen anderer Emittenten aus den Teilnehmerländern der Europäischen Währungsunion, wenn sie vergleichbar besichert sind, anzulegen.²⁶ Tabelle 3 gibt einen Überblick über die jährlichen Zuführungen seit Gründung der Versorgungsrücklage, die jeweils im darauf folgenden Haushaltsjahr kassenwirksam wurden. Bis zum Jahr 2009 beliefen sich die Zuführungen, ohne Anlageerfolg, auf 247,27 Mio. Euro. Daneben wurden Zinserträge in Höhe von 47,26 Mio. Euro erzielt. Nach Auskunft des für die Verwaltung der Versorgungsrücklage verantwortlichen Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung besteht das Portfolio ausschließlich aus Landesschuldverschreibungen mit einer Laufzeit von jeweils 10 Jahren. Auf die Problematik, die sich hinter dieser Anlagepolitik verbirgt, wird im Folgenden noch ausführlich eingegangen werden.

Tabelle 3: Zuführungen in die Versorgungsrücklage nach Haushaltsjahren

Jahr	Zuführung in Euro	Erträge in Euro	kumulierter Bestand am Jahresende
1999-2003	61.992.673,15	3.901.770,04	65.894.443,19
2004	26.472.225,39	3.353.827,01	95.720.495,59
2005	27.626.488,63	4.401.660,00	127.748.644,22
2006	28.015.598,87	5.513.211,17	161.277.454,26
2007	29.912.584,28	7.369.906,30	198.559.944,84
2008	33.668.105,94	12.026.465,90	244.254.516,68
2009	39.582.536,33	10.690.148,01	294.527.201,02
insgesamt	247.270.212,59	47.256.988,43	

Quelle: Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz

Neben der verpflichtend vorgeschriebenen Versorgungsrücklage existiert in Rheinland-Pfalz seit dem Jahr 1996 auf freiwilliger Basis ein Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung. Der Fonds wurde als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Koblenz errichtet. Rechtsgrundlage ist das Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz (LFinFG). Erklärtes Ziel des Finanzierungsfonds ist, eine Rücklage zur Finanzierung der zukünftigen Versorgungs- und Beihilfeleistungen aller Beamten und Richter zu bilden, deren Dienstverhältnis nach dem 30. September 1996 erstmalig begründet worden ist. Die Anstalt erstattet dem Land auf Anforderung die entsprechenden Versorgungs- und Beihilfeausgaben, sobald diese anfallen.²⁷ Auf monatlicher Basis werden dem Finanzierungsfonds Vomhundertsätze der jeweiligen Besoldungsausgaben zugeführt, die aufgrund eines

²⁶ Vgl. §3 Abs. 3 sowie §3a Abs. 1 LFinFG.

²⁷ Vgl. §2 Abs. 1 LFinFG.

versicherungsmathematischen Gutachtens berechnet und bei Bedarf aktualisiert werden. Die Höhe wird dabei so gewählt, dass mit dem Fondsvermögen für alle nach dem 30. September 1996 eingestellten Landesbeamten langfristig sämtliche Versorgungs- und Beihilfeleistungen, die nach deren Eintritt in den Ruhestand anfallen, finanziert werden. Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Höhe und die Entwicklung der Zuführungen für einzelne Gruppen von Landesbeamten. Zu Erstattungen des Finanzierungsfonds an den Landeshaushalt wird es demnach erst dann in nennenswertem Umfang kommen, wenn die entsprechenden Beamtenjahrgänge ihre Regelaltersgrenze erreichen, also ab 2025/2030.

Tabelle 4: Zuführungsraten an den Finanzierungsfonds

relevante Beamtengruppe	Zuführungshöhe ab 1996	Zuführungshöhe ab 2001	Zuführungshöhe ab 2006
Beamte mit besonderer Altersgrenze nach den §§ 208 und 216a des Landesbeamtengesetzes Rheinland-Pfalz	23,48 v.H.	29,60 v.H.	37,60 v.H.
Lehrer	27,00 v.H.	28,50 v.H.	35,80 v.H.
Richter und Beamte mit Ämtern in der Bundesbesoldungsordnung R	27,54 v.H.	29,20 v.H.	38,80 v.H.
Beamte in Ämtern der Bundesbesoldungsordnung C	27,54 v.H.	29,20 v.H.	38,80 v.H.
übrige Beamte des einfachen Dienstes	18,74 v.H.	21,50 v.H.	27,70 v.H.
übrige Beamte des mittleren Dienstes	18,74 v.H.	21,50 v.H.	27,70 v.H.
übrige Beamte des gehobenen Dienstes	20,80 v.H.	24,80 v.H.	32,80 v.H.
übrige Richter und Beamte des höheren Dienstes	27,54 v.H.	29,20 v.H.	38,80 v.H.

Quelle: Gesetz und Verordnungsblatt Rheinland Pfalz²⁸

Grund für die deutlich gestiegene Zuführungshöhe ab dem Jahr 2006 war ein Absinken des dem versicherungsmathematischen Gutachten zugrunde liegenden marktüblichen Rechnungszinses von 6 Prozent auf 4,5 Prozent. Im Jahr 2001 wurde in die Landesverordnung über die Zuführung des Landes an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz ein zusätzlicher Absatz eingefügt. Nach diesem

²⁸ Vgl. GVBl. 1996, S. 371, GVBl. 2001, S. 290 und GVBl. 2006, S. 356.

erhöhten sich für ein nach dem 31. Dezember 2001 begründetes Dienstverhältnis der jeweilige Vomhundertsatz um 50 v.H. (100 v.H.) im Falle der Begründung des Dienstverhältnisses nach Vollendung des 45. (50.) Lebensjahres.

Der Finanzierungsfonds nach § 2 LFinFG und die Versorgungsrücklage nach § 3a LFinFG werden zwar von derselben Anstalt verwaltet, sind aber strikt voneinander zu trennen. Die Anlagemöglichkeiten sind identisch, so dass auf die entsprechenden Ausführungen bei der Versorgungsrücklage verwiesen werden kann.

Tabelle 5 stellt die jährlichen Zuführungen, die Entnahmen sowie die erzielten Zinserträge dar. Der Bestand des Finanzierungsfonds belief sich am Jahresende 2009 auf 1,905 Mrd. Euro. Seit 1996 wurden insgesamt Zuführungen von 1,671 Mrd. Euro geleistet sowie Zinserträge von 247,1 Mio. Euro erzielt. Für bereits anfallende Versorgungs- und Beihilfeleistungen erstattete die Versorgungsanstalt dem Landeshaushalt insgesamt 13,9 Mio. Euro. Aktuell hat der Finanzierungsfonds rund 987 Mio. Euro in Landesschuldverschreibungen mit einer Laufzeit von 10 Jahren angelegt, wobei der Zinssatz dem jeweiligen Marktzins zum Zeitpunkt der Anlage entspricht. Daneben bestehen ein Schuldscheindarlehen sowie zwei Nullkuponanleihen von insgesamt rund 917 Mio. Euro mit einer längeren Laufzeit (Stand 31. Dezember 2009). Die Verzinsung dieser Anlagen folgt dem Zinssatz derjenigen Landesschuldverschreibungen mit einer Laufzeit von 10 Jahren, die zum Erwerb der jeweiligen Vermögensgegenstände emittiert wurden.

Tabelle 5: Zuführungen an die Anstalt für Versorgungsvorsorge, Beträge jeweils in Euro

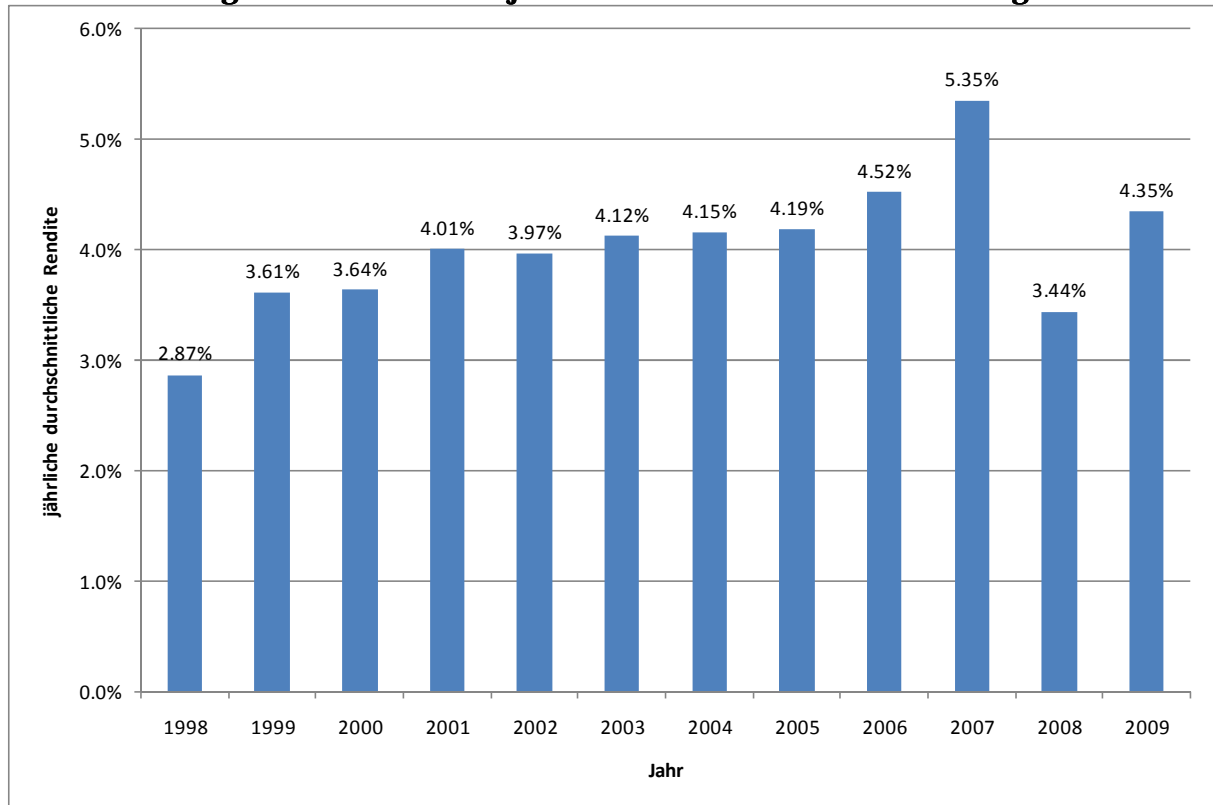
Jahr	Zuführung	Entnahmen	Erträge	Bestand am Jahresende
1996	346.923,49	0	0	346.923,49
1997	6.399.769,42	2.300,83	0	6.744.392,08
1998	12.000.663,74	5.835,45	379.838,73	19.119.059,10
1999	17.065.177,04	2.297,79	1.011.230,94	37.193.169,29
2000	25.804.884,63	4.812,70	1.810.446,97	64.803.688,19
2001	45.075.074,63	1.840,68	3.445.776,78	113.322.698,92
2002	81.016.660,93	1.840,68	5.971.928,30	200.309.447,47
2003	112.209.893,64	14.452,53	10.242.061,78	322.746.950,36
2004	133.435.745,54	579.853,89	15.450.181,78	471.053.023,79
2005	161.576.106,18	1.426.267,00	21.755.288,56	652.958.151,53
2006	182.091.070,91	2.305.902,76	31.247.583,12	863.990.902,80
2007	257.348.902,64	2.242.132,96	48.816.710,57	1.167.914.383,05
2008	302.860.126,60	3.008.411,90	41.111.026,29	1.508.877.124,04
2009	334.316.715,83	4.255.818,81	65.861.738,20	1.904.799.759,26
insgesamt	1.671.547.715,22	13.851.767,98	247.103.812,02	-

Quelle: Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz

Die Zuführungen des Bundeslandes in den Finanzierungsfonds erfolgen monatlich. Bei gegebenem jährlichem Zinsertrag und unter der vereinfachenden Annahme, dass sich die jährliche Zuführung bzw. Entnahme auf gleich hohe Monatsraten verteilt, die jeweils unmittelbar angelegt werden, lässt sich nun die jeweils erzielte durchschnittliche Verzinsung abschätzen. Dabei wird deutlich, dass sich die jährlichen Renditen im Mittel zwischen 3,6 und 4,2 Prozent bewegen. Abbildung 21 stellt das Ergebnis graphisch dar. Offiziell weist das Finanzministerium für das Jahr 2007 eine Rendite in Höhe von 4,9 Prozent sowie für das Jahr 2008 von 4,7 Prozent aus.²⁹

²⁹ Vgl. Drucksache 15/2500 des Landtags von Rheinland-Pfalz.

Abbildung 21: Durchschnittliche jährliche erzielte Rendite des Finanzierungsfonds



Quelle: eigene Berechnungen

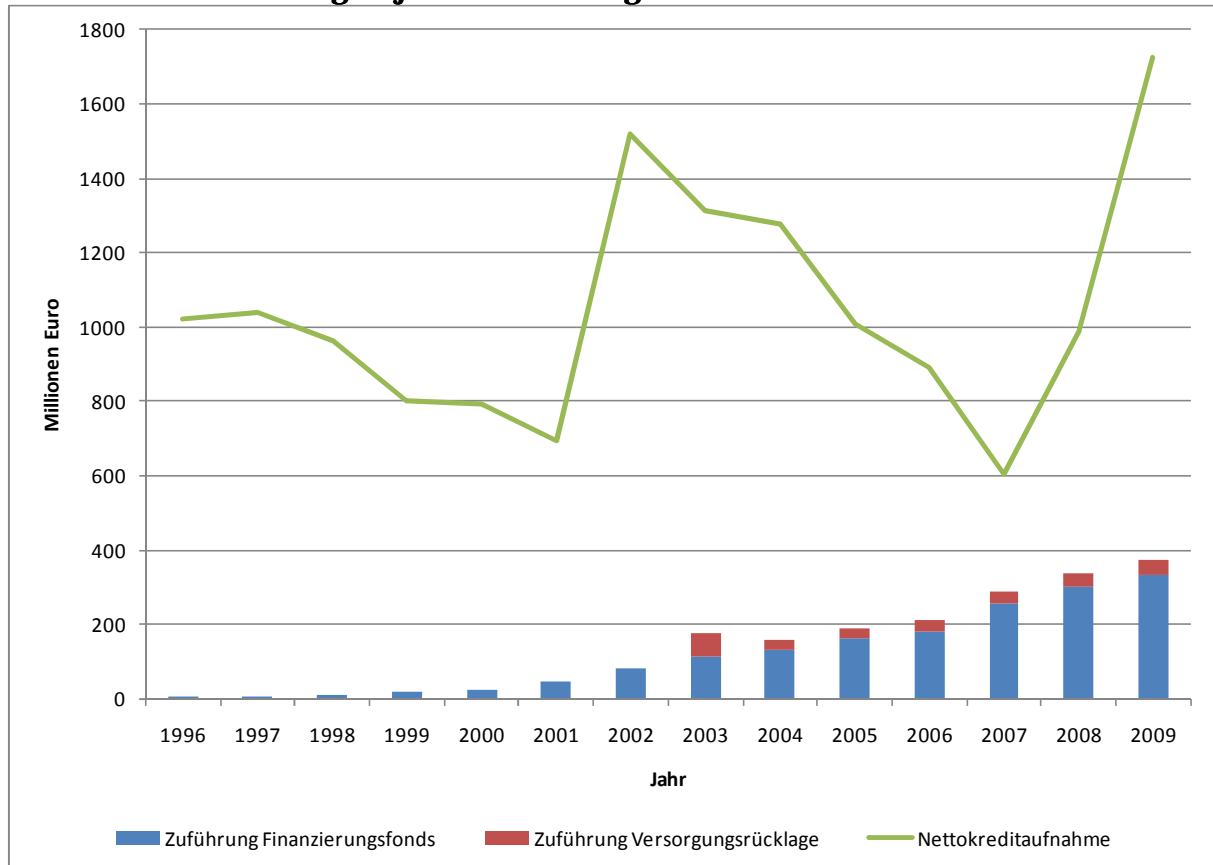
7.2 Finanzwissenschaftliche Analyse der Rücklagenbildung

Rheinland-Pfalz war das erste Bundesland, das auf freiwilliger Basis einen Pensionsfonds eingerichtet hat. Einige andere Bundesländer sind mittlerweile dem Vorbild gefolgt und haben begonnen, entsprechende zusätzliche Rücklagen zu bilden. Im Umfang der eingestellten Mittel bleiben sie aber deutlich hinter Rheinland-Pfalz zurück. Die Landesregierung betonte immer wieder diese Vorreiterstellung und stellt die bereits zugeführten Mittel als verantwortungsvolle, zukunftsgerichtete Politik dar, die dafür sorgt, zukünftige Belastungen des Landeshaushaltes durch steigende Versorgungsausgaben zumindest abzumildern.³⁰ In diesem Zusammenhang muss berücksichtigt werden, dass die Mittel des Finanzierungsfonds nur für die Versorgungs- und Beihilfeleistungen jener Landesbeamten verwendet werden dürfen, deren Dienstverhältnis nach dem 30. September 1996 geschlossen wurde. Dies bedeutet, dass der Großteil der in dieser Rücklage vorhandenen Mittel erst in den Jahren nach 2025/2030 abgerufen wird. Abschnitt 8, in dem eine Projektion der Pensionsausgaben vorgenommen wurde, hat aber gezeigt, dass es gerade in den Jahren bis 2025 zu einem erheblichen Anstieg der Ruhegehaltsausgaben kommt, der determiniert ist durch die Einstellungswellen der 1970er und 1980er Jahre. Für diese Jahrgänge sorgt der Finanzierungsfonds für keinerlei Entlastung, da er ausschließlich für Beamte wirkt, mit denen ein Dienstverhältnis ab 1. Oktober 1996 eingegangen wurde. Vielmehr muss das sich für die nächsten 15 Jahre abzeichnende starke Wachstum der Ruhegehaltsausgaben und damit einhergehend auch der Hinterbliebenenversorgung sowie der Beihilfeleistungen unmittelbar aus dem Landeshaushalt finanziert werden. Ab 2018 soll die verpflichtende Versorgungsrücklage aufgelöst werden und für eine gewisse Entlastung sorgen. Allerdings ist ihr Volumen hierfür zu gering bemessen.

Rücklagenbildung aus Neuverschuldung. Der politische Wille, Rücklagen für zukünftig steigende Versorgungsausgaben zu bilden, ist aus finanzwissenschaftlicher Perspektive grundsätzlich lobenswert. Im folgenden Abschnitt soll nun gezeigt werden, dass das rheinland-pfälzische Modell, das mittlerweile auch von anderen Bundesländern übernommen wurde, tatsächlich weder das Prinzip einer kapitalgedeckten Finanzierung erfüllt noch zu einer langfristigen Entlastung des Landeshaushalts führt und damit das Problem steigender Versorgungsausgaben nicht abmildern kann. Die Abbildung 22 stellt die jährliche Nettokreditaufnahme von Rheinland-Pfalz seit 1996 sowie die entsprechenden Zuführungen an den Finanzierungsfonds sowie die Versorgungsrücklage dar.

³⁰ Vgl. hierzu etwa Drucksache 15/253 des Landtags von Rheinland-Pfalz.

Abbildung 22: jährliche Zuführungen und Nettokreditaufnahme



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

Bei der Analyse wird sofort deutlich, dass in jedem Jahr seit Gründung des Finanzierungsfonds bzw. seit Einrichtung der Versorgungsrücklage die jährliche Nettokreditaufnahme deutlich höher war als die jeweilige Zuführung. Dies bedeutet, dass Rheinland-Pfalz die Überweisungen an die beiden Rücklagen aus Krediten finanziert hat. Anders ausgedrückt: das Bundesland verschuldete sich am Kreditmarkt, etwa durch die Ausgaben entsprechender Anleihen, und leistete dann die fälligen Zahlungen an den Finanzierungsfonds und die Versorgungsrücklage. In dem Maß, in dem den Rücklagen Mittel zugeführt wurden, erhöhte sich auch die jährliche Nettokreditaufnahme. Rheinland-Pfalz bildet also den Vorsorge-Kapitalstock nicht aus Ersparnissen, sondern aus neuen Schulden, für die natürlich Zinsen zu entrichten sind. Die damit verfolgte Strategie liegt auf der Hand, denn politisch kann mit der Versorgungsrücklage und dem freiwilligen Finanzierungsfonds, denen umfangreiche Mittel zugeführt wurden, gepunktet werden. Dass diese Zuweisungen aber kreditfinanziert waren und die daraus resultierenden Zinsen langfristig den Landeshaushalt belasten, bleibt unerwähnt. An dieser Stelle lohnt sich ein Vergleich mit privatwirtschaftlichen Unternehmen, die handelsrechtlichen Bestimmungen unterworfen sind. Der Aufbau von Pensionsrückstellungen erfolgt hier entweder aufwandswirksam über die Gewinn- und Verlustrechnung oder erfolgsneutral über eine

direkte Buchung ins Eigenkapital. Um das Eigenkapital bzw. das Verhältnis von Eigenkapital zu Fremdkapital nicht zu verringern, muss der Rückstellungsbetrag zunächst tatsächlich erwirtschaftet werden. Rückstellungen, die nicht aus erzielten Gewinnen erfolgen, zehren langfristig ceteris paribus, also unter sonst gleichbleibenden Rahmenbedingungen, das Eigenkapital auf und führen langfristig zu Überschuldung und letztlich in die Insolvenz des Unternehmens.

Investitionen und Kreditaufnahme. In Artikel 117 der Landesverfassung von Rheinland-Pfalz heißt es: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.“ Haushaltstechnisch wurden die Zuführungen an den Finanzierungsfonds in den Jahren 1996 bis 2000 bei den Personalausgaben ausgewiesen. In den folgenden Jahren bis 2005 fanden sich die Übertragungen unter der Obergruppe 91 „Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke“. Im November 2006 verabschiedete der rheinland-pfälzische Landtag das „Zweite Landesgesetz zur Änderung beamtenversorgungsrechtlicher Vorschriften.“ Dadurch wurde in das Landesgesetz über die Errichtung eines Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz ein neuer Paragraph 3c eingefügt, demzufolge die Zuführungen des Landes an den Finanzierungsfonds als Darlehen gewährt werden. Die Erstattungen des Finanzierungsfonds an das Land gelten entsprechend als Darlehensrückzahlung. Im Gesetzentwurf wurde die Maßnahme damit begründet, dass die Zuführungen bisher als eine interne Rücklage qualifiziert wurden. Da der Finanzierungsfonds aber eine Anstalt des öffentlichen Rechts und als solche rechtlich selbständig sei, entspreche die Qualifizierung als Darlehen eher der wirtschaftlichen Ausrichtung. Der Finanzierungsfonds sei erst durch die Zuführungen des Landes in der Lage, durch entsprechende Vermögensanlagen die gewünschte Vorsorge für die zukünftigen Versorgungsausgaben zu treffen. Auch die lange Laufzeit der Überlassung der Mittel spreche für eine Darlehensqualifizierung. Die SPD-Landtagsfraktion setzte den Gesetzentwurf gegen die Stimmen der CDU und bei Stimmenthaltung des vormaligen Koalitionspartners FDP durch. Als direkte Folge davon werden die Zuführungen an den Finanzierungsfonds seither als Investitionen behandelt und der Haushaltgruppe 861 "Darlehen an öffentliche Unternehmen und öffentliche Einrichtungen" und damit der Kapitalrechnung zugeordnet. Dadurch stieg zwangsläufig die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze. 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: „Wären die Zuführungen von 296 Mio. Euro im Jahr 2008 weiterhin als besondere Finanzierungsausgaben gewertet worden, hätte sich eine Investitionsquote von nur 7,9 % ergeben.“ Stattdessen wies Rheinland-Pfalz im Jahr 2008 einen Wert von 10,0 Prozent aus.

Im Jahr 2008 wurde die von der Landesverfassung zugelassene Kreditobergrenze um 53 Mio. Euro unterschritten. Ohne die Zuordnung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung 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.³¹

Anlagepolitik. Die Frage, ob die Zuführungen an den Finanzierungsfonds als Investitionen zu behandeln sind, hat zwar Auswirkungen auf die verfassungsmäßig erlaubte Nettokreditaufnahme, ist aber eher eine juristische als eine ökonomische Frage. Schwerer wiegt da schon die bereits dargestellte Praxis, die Zuführungen aus zusätzlichen Krediten zu finanzieren, was die Verschuldung des Bundeslandes wachsen lässt. In diesem Kontext soll nun die Anlagepolitik des Finanzierungsfonds und der Versorgungsrücklage einer kritischen Analyse unterzogen werden. Letztere investierte die zugeführten Mittel ausschließlich in Landesschuldverschreibungen mit einer Laufzeit von 10 Jahren. Dies bedeutet nichts anderes, als dass die Versorgungsrücklage wieder Anleihen von Rheinland-Pfalz aufkauft. Das Bundesland emittiert also Anleihen am Kapitalmarkt und finanziert aus den daraus erzielten Einnahmen die Zuführungen an die Rücklage. Diese kauft mit den erhaltenen Zuführungen wiederum Anleihen des Bundeslandes. Die Zinseinnahmen der Versorgungsrücklage stammen damit unmittelbar aus dem Landeshaushalt Rheinland-Pfalz 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. Ein Vergleich mit dem Generationenfonds Norwegens (Statens pensjonsfond utland) belegt dies eindrucksvoll. Dabei handelt es mit einem Volumen von 512 Mrd. 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 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 legt seine Mittel ausschließlich im Ausland an. Der Erwerb norwegischer Staatsanleihen ist ausgeschlossen.³²

Der Finanzierungsfonds arbeitet nach dem aufgezeigten Schema der Versorgungsrücklage. Zwar finden sich in seinem Portfolio noch ein Schuldscheindarlehen sowie zwei Nullkuponanleihen mit einer längeren Laufzeit, deren Zinssatz aber wiederum dem von 10-jährigen Landesschuldverschreibungen entspricht. Das Landesgesetz zur

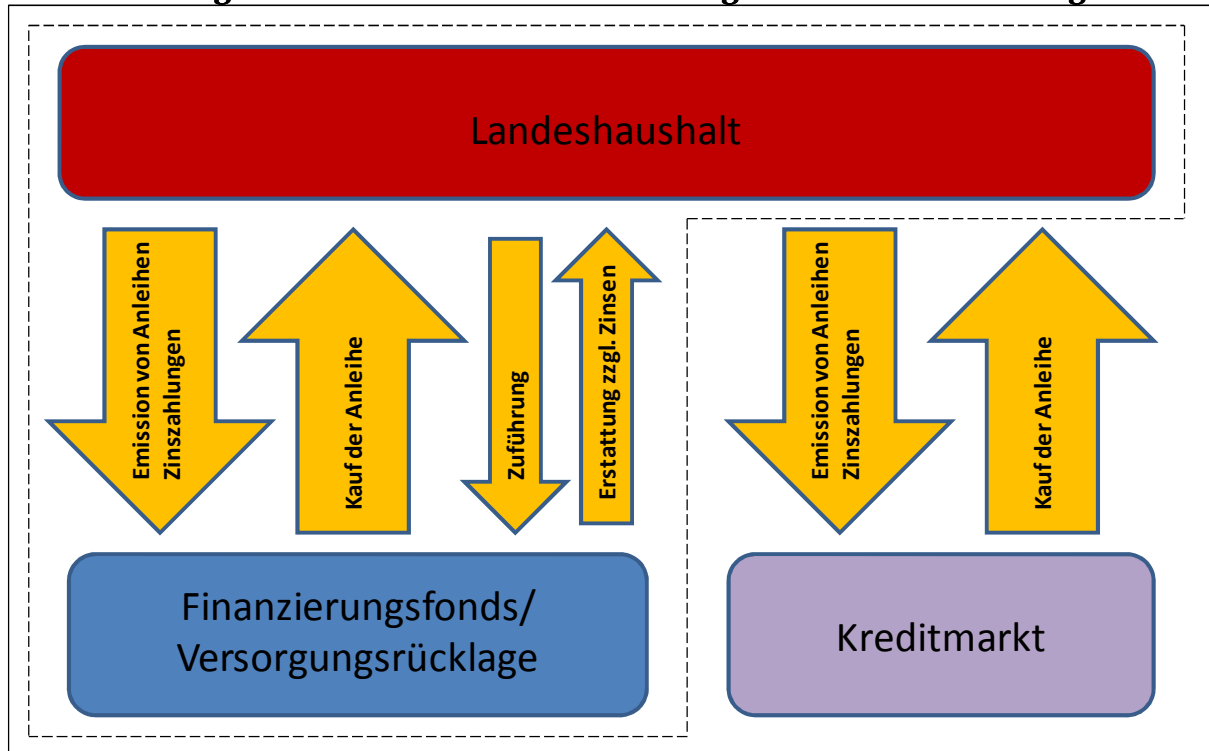
³¹ Vgl. Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2010), S. 31 sowie S. 35.

³² Vgl. Norges Bank Investment Management (2009).

Errichtung eines Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz erlaubt seit 2006 auch, die Zuführungen in Forderungen an rheinland-pfälzische Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände anzulegen. Auch bei dieser Variante ändert sich nichts an der grundsätzlichen Kritik: das Bundesland generiert wiederum Einnahmen durch die Ausgaben von Anleihen am Kreditmarkt und finanziert damit die Zuführungen an den Finanzierungsfonds. Dieser verleiht sein Geld nun an Gemeinden, Gemeindeverbände, Zweckverbände oder sonstige Schuldner, die den Anlagerichtlinien entsprechen, und erhält dafür entsprechende Zinszahlungen. Die Abbildungen 23 und 24 illustrieren noch einmal die grundsätzliche Funktionsweise dieser auf Kredit finanzierten Rücklagenbildung.

Die Variante, bei der der Finanzierungsfonds bzw. die Versorgungsrücklage mit den Zuführungen aus dem Landeshaushalt wiederum Schuldverschreibungen von Rheinland-Pfalz kauft, ist nichts anderes als ein Taschenspielertrick, der den Anschein einer nachhaltigen Finanzpolitik erweckt, de facto aber nur die Verschuldung erhöht. Dabei spielt es keine Rolle, ob das Vorsorgevermögen die Anleihen unmittelbar vom Bundesland oder auf dem Sekundärmarkt erwirbt. Dagegen entsteht ein sehr hoher Zinsaufwand. Denn für ein Ereignis, das erst in 20 Jahren eintritt, nämlich die Pensionierung einer Alterskohorte von Altersbeamten, wird bereits heute ein Kredit aufgenommen. Genauso wie ein „Häuslebauer“ eine 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. Die gestrichelte Linie verdeutlicht, dass es sich bei der Anlagepolitik des Finanzierungsfonds bzw. der Versorgungsrücklage bei der dargestellten Variante im Prinzip um ein In-Sich-Geschäft handelt. Das Vorsorgevermögen und der Landeshaushalt sind zwar formaljuristisch unabhängig, gehören aber dennoch zusammen.

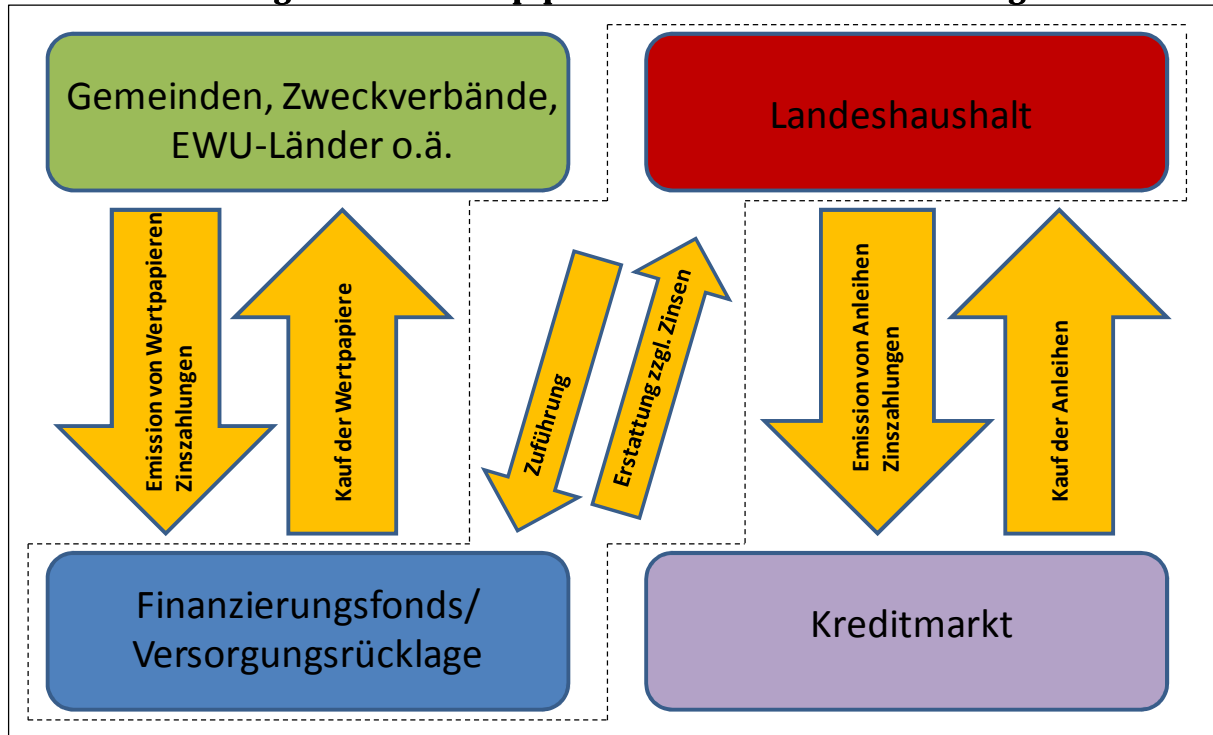
Abbildung 23: Kauf von Landesschuldverschreibungen durch das Sondervermögen



Quelle: eigene Darstellung

Bei der zweiten Variante, die in Abbildung 24 verdeutlicht wird, erwirbt der **Finanzierungsfonds** 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. Denn **Landeshaushalt** und der **Finanzierungsfonds** bzw. die **Versorgungsrücklage** sind bei dieser Betrachtungsweise 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 24: Kauf von Wertpapieren Dritter durch das Sondervermögen



Quelle: eigene Darstellung

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 der Finanzierungsfonds bzw. die Versorgungsrücklage Erträge zu verzeichnen hat, die über dem Zinskupon liegt, den Rheinland-Pfalz für seine Landeschuldverschreibungen leisten muss. Gemeinhin würde man diesen Vorgang allerdings unter dem Begriff der Spekulation subsummieren. Das Ziel, eine positive Zinsarbitrage zu erwirtschaften und auf diese Weise den zukünftigen Anstieg der Versorgungsausgaben abzumildern, entspricht keineswegs den Grundsätzen ordnungsgemäßer Haushaltsführung.

Echte Kapitaldeckung würde im Übrigen auch nur dann vorliegen, wenn die Zuführungen an das Vorsorgevermögen aus Haushaltsüberschüssen geleistet werden würde. Hierzu müsste aber zunächst eine Situation vorliegen, bei der vereinfacht gesagt die Einnahmen die Ausgaben übersteigen. Angesichts der fortlaufenden Finanzierungsdefizite von Rheinland-Pfalz scheint dieser Zustand aber sehr weit entfernt. Auch müsste es 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.

Explizite versus implizite Verpflichtungen. 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. Zum einen werden durch die versicherungsmathematisch berechneten monatlichen Zuführungen an den Finanzierungsfonds, die zwischen 27,7 und 38,8 Prozent der monatlichen Bezüge liegen, die tatsächlichen Beschäftigungskosten eines Landesbeamten dargestellt. Dies ermöglicht im Sinne der Transparenz einen Vergleich mit einem Beschäftigten im Angestelltenverhältnis, für den Rheinland-Pfalz den Arbeitgeberanteil 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 Finanzierungsfonds 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 in einem Umfang von 36,5 Mrd. Euro, durch die Zuführungen an den Finanzierungsfonds sichtbar gemacht werden. Dies geschieht dadurch, dass die explizite, also die ausgewiesene Verschuldung des Bundeslandes Rheinland-Pfalz wächst.

Der Finanzierungsfonds erhöht damit zwar die Transparenz und macht in Zukunft anfallende Pensionsausgaben sichtbar. In der jetzigen Ausgestaltung bringt er aber keinen Zugewinn an Nachhaltigkeit noch sorgt er für eine tatsächliche Entlastung des Landeshaushaltes angesichts des sich abzeichnenden rasanten Wachstums der Versorgungsausgaben für Landesbeamte.

Vergleich mit anderen Bundesländern. Aus der Übersicht in Tabelle 6 im Anhang geht hervor, wie der Bund und die 16 Bundesländer die ihren Versorgungsrücklagen zugeführten Mittel angelegt haben. Dabei fällt auf, dass die Mehrzahl der Bundesländer auf Anleihen, Wertpapiere und Schuldverschreibungen mit sehr hoher Bonität setzt. Teilweise wird sogar ausschließlich in Assets investiert, die das Kriterium der Mündelsicherheit erfüllen. Auch der Kauf landeseigener Anleihen wird von mehreren Bundesländern praktiziert. Die kritische Analyse dieser Praxis lässt sich damit unmittelbar auch an dieser Stelle anwenden. Nur wenige Bundesländer wie etwa Bayern, Baden-Württemberg, Berlin oder Hessen legen ein Teil der Gelder in Aktien an. Der maximale Aktienanteil bewegt sich

hier zwischen 20 Prozent (Bayern) und 50 Prozent (Baden-Württemberg). Damit trifft der für Rheinland-Pfalz geäußerte Kritikpunkt einer mangelnden Diversifikation auch auf das Groß der übrigen Bundesländer zu. Zu bemängeln ist auch die Transparenz der Mittelanlage. Von einigen Ausnahmen abgesehen wurden keine Wirtschaftspläne, Portfolio-Zusammensetzungen sowie Anlageberichte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Tabelle 7 im Anhang stellt dar, welche Bundesländer über die gesetzlich vorgeschriebene Versorgungsrücklage hinaus noch auf freiwilliger Basis einen zusätzlichen Versorgungsfonds eingerichtet haben. Bis auf Berlin, das Saarland, Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben mittlerweile alle Bundesländer sowie der Bund eine derartige Einrichtung geschaffen. Große Unterschiede gibt es wiederum bei der Anlagepolitik. Bei den Versorgungsfonds ist im Vergleich häufiger eine Anlage eines bestimmten Teils des Sondervermögens in Aktien erlaubt. Die Art der Zuführung ist ebenfalls sehr verschieden. Während der Bund und fünf Bundesländer versicherungsmathematisch berechnete Prozentsätze der jeweiligen Bezüge überweisen, gibt es in anderen Bundesländern pauschale Zuführungen für alle Beamten, die nach einem bestimmten Zeitpunkt eingestellt wurden. In manchen Fällen kommen die Einsparungen als Folge von Verbeamtungseffekten dem Sondervermögen zugute, während bei anderen eine Zuführung nach Haushaltslage erfolgt.

In der Vergangenheit erfolgte die Rücklagenbildung des Bundes und der Länder so gut wie immer kreditfinanziert. Selbst im Jahr 2008, in dem die bis dato höchsten Steuereinnahmen seit Bestehen der Bundesrepublik zu verzeichnen waren, wiesen nur Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Hamburg trotz der Zuführungen an den zusätzlichen Versorgungsfonds eine negative Nettokreditaufnahme aus. Auf alle anderen Bundesländer traf damit die für Rheinland-Pfalz geäußerte finanzwissenschaftliche Kritik einer kreditfinanzierten Rücklagenbildung ebenfalls zu. Da in den Jahren 2009 und 2010 aufgrund wegbrechender Steuereinnahmen und ausgebliebenen Ausgabenkürzungen in entsprechender Höhe sowohl der Bund als auch alle 16 Länder eine positive Neuverschuldung aufwiesen, erfolgten auch die Zuführungen zu den bestehenden Rücklagen aus Krediten. Niedersachsen beschloss sogar, die Zuführungen in die Versorgungsrücklage einzustellen und bereits vorzeitig ab dem Haushaltsjahr 2009 aufzulösen.

8. Fazit und Ausblick

Die vorliegende Studie beziffert den Barwert der bis zum Jahr 2050 anfallenden Pensionsverpflichtungen von Rheinland-Pfalz auf 36,5 Mrd. Euro. Der Umfang der schwebenden Versorgungszusagen übersteigt damit die Kreditmarktschulden des Bundeslandes, die sich Ende des Jahres 2009 auf 28,46 Mrd. Euro beliefen, um den Faktor 1,28. Aufgrund des sich abzeichnenden Eintritts der kohortenstarken Beamtenjahrgänge, deren Dienstverhältnis in den 1970er und 1980er Jahren begründet wurde, in den Ruhestand, werden sich die jährlichen Ruhegehaltszahlungen bereits in naher Zukunft deutlich erhöhen. Im Jahr 2009 gab Rheinland-Pfalz für Pensionen seiner Landesbeamten 899,2 Mio. Euro aus. Bis zum Jahr 2020 wird dieser Wert unter der Annahme einer nominalen jährlichen Wachstumsrate in Höhe von zwei Prozent auf 1,4 Mrd. Euro wachsen, im Jahr 2030 werden es 1,73 Mrd. Euro sein. Gemäß dieser Projektion müsste Rheinland-Pfalz im Jahr 2050 dann sogar 2,19 Mrd. Euro aufwenden. Selbst unter der Annahme eines nominalen Nullwachstums der Pensionen, was auf Dauer mit hohen Realwertverlusten für die Beamten einhergehen würde, käme es zu einem signifikanten Wachstum auf bis zu 1,19 Mrd. Euro im Jahr 2026. Selbst in diesem Szenario beläuft sich der Barwert der Pensionsausgaben auf 25,2 Mrd. Euro. Bei den angeführten Werten handelt es sich nur um Ruhegehaltszahlungen. Aufwendungen für die Hinterbliebenenversorgung oder Beihilfe sind darin nicht berücksichtigt. Die zukünftige Belastung wird auch anhand des so genannten Pensionärsquotienten deutlich, der die Anzahl der Pensionäre je 1.000 Einwohner von Rheinland-Pfalz im erwerbsfähigen Alter darstellt. Im Jahr 2009 lag dieser Wert noch bei 8,3, wird aber bis 2030 auf 17,1 wachsen und sich damit mehr als verdoppeln. Rasant erhöhen wird sich auch die Anzahl hochbetagter Pensionäre über 80 Jahren. Kamen 2009 noch 1,6 Ruhestandsbeamte über 80 Jahre auf 1.000 Einwohner von Rheinland-Pfalz in erwerbsfähigem Alter, werden es 2040 7,9 sein. Dieser Wert ist daher von besonderem Interesse, da ab diesem Alter die Wahrscheinlichkeit, pflegebedürftig zu werden, stark ansteigt. Durch die Beihilfezahlungen trägt der Dienstherr einen Teil der durch Pflegebedürftigkeit entstehenden Kosten.

Das Wachstum der Versorgungsausgaben für Landesbeamte muss im Kontext des ab 2020 geltenden Neuverschuldungsverbots für die Bundesländer gesehen werden, das von der Föderalismuskommission II beschlossen wurde. Wie auch die anderen Bundesländer steht Rheinland-Pfalz damit vor der Aufgabe, einen Abbau der jährlichen Finanzierungsdefizite und das Verbot zusätzlicher Kreditaufnahme mit wachsenden Versorgungsausgaben sowie als Folge des demographischen Wandels tendenziell rückläufiger Steuereinnahmen zu vereinbaren.

Rheinland-Pfalz führte im Jahr 1996 als eines der ersten Bundesländer auf freiwilliger Basis einen Versorgungsfonds ein. Diesem werden seither monatlich Vomhundertsätze der Besoldung jener Beamten zugeführt, deren Dienstverhältnis nach dem 30. September 1996 eingegangen wurde. Die Sätze sind so berechnet, dass mit Hilfe dieses Sondervermögens langfristig die Versorgungsausgaben dieser Beamtengruppe finanziert werden sollen. Ende 2009 wies der Finanzierungsfonds Mittel in Höhe von 1,9 Mrd. Euro aus. Grundsätzlich ist diese Rücklagenbildung für zukünftige Versorgungsausgaben eine richtige Maßnahme. Im Fall von Rheinland-Pfalz zeigte sich aber, dass die Zuführungen nicht aus erwirtschafteten Haushaltsüberschüssen stammen, sondern kreditfinanziert erfolgten, also die Verschuldung des Bundeslandes erhöhten. Vereinfacht gesagt bedeutet dies, dass sich Rheinland-Pfalz zu einem bestimmten Zinssatz am Kreditmarkt Geld leiht, diese Mittel dann dem Versorgungsfonds überweist, der diese dann anlegt. Da die Zuführungen seit 2006 im Haushaltsplan als Investitionen deklariert werden, erhöht sich auf diesem Wege die von der Landesverfassung erlaubte maximale jährliche Nettokreditaufnahme.

Im besten Fall, nämlich dann, wenn die erzielten Habenzinsen über den Schuldzinsen liegen, erzielt das Sondervermögen eine positive Zinsarbitrage. Dies ist aber nichts anderes als reine Spekulation, was gegen die Grundsätze ordnungsmäßiger Haushaltsführung verstößt. Die Analyse zeigte, dass der Versorgungsfonds zu einem großen Teil Landesschuldverschreibungen von Rheinland-Pfalz hält. Dabei handelt es sich um ein In-Sich-Geschäft, da das Bundesland sich zunächst verschuldet, die Mittel dem Sondervermögen zuführt und sich bei diesem quasi wiederum Geld leiht, mithin also an sich selbst Zinsen bezahlt. Der restliche Teil der Mittel ist in Wertpapiere zu einem Zinssatz angelegt, der dem von Landesschuldverschreibungen entspricht. Soll- und Habenzinsen sind in diesem Fall damit gleich hoch. Diese Finanzierungs- und Anlagepolitik widerspricht den Prinzipien eines kapitalgedeckten Rücklagenaufbaus. Zwar lässt sich politisch mit dem Verweis auf das umfangreiche bestehende Vorsorgevermögen punkten. Da sich durch dessen Aufbau aber auch die Verschuldung des Bundeslandes erhöhte, bringt der Versorgungsfonds weder eine größere Nachhaltigkeit noch bewirkt er eine zukünftige Entlastung des Landeshaushaltes.

Ähnlich ist die Lage bei der 1999 eingeführten verpflichtenden Versorgungsrücklage. Diese investiert ihre Mittel sogar ausschließlich in Landesschuldverschreibungen. Mit dieser Praxis steht Rheinland-Pfalz aber nicht alleine da, wie ein Vergleich mit der Anlagepolitik des Bundes und der anderen Bundesländer zeigte. Nur in einigen Fällen werden Teile des Sondervermögens in internationale Anleihen und auch Aktien angelegt, findet also eine breitere Diversifizierung der Assets statt. Die Mittel des Finanzierungsfonds sind außerdem ausschließlich für die Versorgungsausgaben jener Beamten bestimmt,

deren Dienstverhältnis nach dem 30. September 1996 begründet wurde. Dies bedeutet, dass in nennenswertem Umfang erst ab 2025/30 aus dem Bestand dieses Versorgungsvermögens Entnahmen stattfinden werden. Bis zu diesem Zeitpunkt wird die Pensionierungswelle als Folge des Eintritts der kohortenstarken Jahrgänge in den Ruhestand, die in den 1970er und 1980er Jahren eingestellt wurden, ihren Höhepunkt erreichen. Das damit einhergehende Wachstum der Versorgungsausgaben muss vollständig aus dem laufenden Landeshaushalt des jeweiligen Jahres finanziert werden.

Positiv anzumerken ist, dass durch die versicherungsmathematisch berechneten Zuführungen an das Vorsorgevermögen die Transparenz erhöht wird, da die tatsächlichen Beschäftigungskosten eines Beamten sichtbar werden. Dies ermöglicht einen Vergleich zwischen Beamten und Angestellten des Bundeslandes, denn für letztere muss bekanntlich der Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung entrichtet werden. Der Versorgungsfonds sorgt außerdem für eine periodengenaue Ausweisung der von Rheinland-Pfalz geleisteten Versorgungszusagen. Die implizite Verschuldung in Form schwebender Leistungsversprechen wird auf diese Weise zu expliziter Verschuldung, wird also entschleiert und sichtbar gemacht. Das Grundproblem bleibt aber, dass der Rücklagenaufbau aus Krediten erfolgt. Das Bundesland verschuldet sich heute für ein Ereignis, das erst in einigen Jahrzehnten eintreten wird. Dies ist vergleichbar mit einem „Häuslebauer“, der bei der Bank einen Kredit aufnimmt, das Geld anlegt und erst Jahre später damit ein Haus baut.

Das grundsätzliche Problem stark steigender Versorgungsausgaben wird sich auch durch den Versorgungsfonds nicht lösen lassen. Um das Wachstum zumindest abzumildern, wäre eine wirkungsgleiche Übertragung der in der gesetzlichen Rentenversicherung bereits erfolgten Reformen nötig, also die Erhöhung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre, die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors sowie der Wegfall der Ruhegehaltsfähigkeit von Ausbildungszeiten. Doch selbst dadurch wird sich der Ausgabenanstieg nicht verhindern lassen, sondern lediglich dämpfen. Denn dieser ist determiniert durch das Einstellungsverhalten der 1970er und 1980er Jahre. Rheinland-Pfalz wird damit von der Vergangenheit eingeholt, nämlich dem Versäumnis, dass über Jahrzehnte keine den Prinzipien der Kapitaldeckung folgenden Rücklagen für den sich abzeichnenden Eintritt dieser kohortenstarken Jahrgänge in den Ruhestand gebildet wurden. In der Beamtenversorgung besteht damit dringender Reformbedarf. Dabei geht es nicht darum, eine Neiddebatte um vermeintliche Privilegien von Beamten zu entfachen oder ihnen ein Sonderopfer abzuverlangen. Ziel ist vielmehr, die langfristige Finanzierbarkeit der Beamtenversorgung sicher zu stellen, was gerade im Interesse der jungen Beamten liegt, die ihr Dienstverhältnis erst vor kurzem geschlossen haben.

Anhang

Tabelle 6: Überblick über die Anlagepolitik des Bundes und der 16 Bundesländer

	<u>Anlagepolitik Versorgungsrücklage</u>
Bund	Anlage in Euro-denominierte handelbare Schuldverschreibungen
Baden-Württemberg	Anlage soll sicherheits- und ertragsorientiert erfolgen, maximaler Aktienanteil 50 Prozent
Bayern	Anlage in Euro-denominierte handelbare Schuldverschreibungen der Länder, supranationaler Organisationen, staatlich dominierter Emittenten sowie in Pfandbriefen und vergleichbaren gedeckten Schuldverschreibungen, die im Zeitpunkt der Anlageentscheidung ein Rating von mindestens „AA-“ von Standard & Poors oder Fitch, bzw. „Aa3“ von Moody's aufweisen, maximaler Aktienanteil 20 Prozent
Berlin	Anlage in handelbare Schuldverschreibungen des Bundes und der deutschen Bundesländer oder vergleichbarer Schuldner zu marktüblichen Bedingungen; sonstige vom Bund oder den Ländern verbürgten oder gewährleisteten Schuldverschreibungen; Schuldverschreibungen und Darlehen der Europäischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft oder ihrer Regionalregierungen, Pfandbriefen und Kommunalobligationen; in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft ausgestellte Inhaberschuldverschreibungen, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft an einer Börse zum amtlichen Handel zugelassen oder in einem anderen organisierten Markt einbezogen sind, der anerkannt und für das Publikum offen und dessen Funktionsweise ordnungsgemäß ist (organisierter Markt); in Schuldverschreibungen und sonstige Gläubigerrechte verbriefenden Wertpapieren von Ausstellern mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft, wenn für die Einlösung der Forderung eine öffentlich-rechtliche Gewährleistung besteht oder eine Sicherungseinrichtung der Kreditwirtschaft für die Einlösung der Forderung eintritt oder kraft Gesetzes eine besondere Deckungsmasse besteht; in Aktien, die an einer Börse in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft zum amtlichen Handel zugelassen oder in einem anderen organisierten Markt einbezogen sind.
Brandenburg	Anlage in handelbare Wertpapiere und sonstigen Anlagen (in Euro) zu marktüblichen Bedingungen und ertragsorientiert; Anlagen müssen eine dem deutschen Begriff der Mündelsicherheit vergleichbare Sicherheit bieten
Bremen	Anlage zu marktüblichen Konditionen in verbrieft Forderungen im Sinne des § 1807 Abs. 1 Nr. 2 bis Nr. 5 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) (mündelsichere Anlagen)

Hamburg	Anlage in Schuldscheindarlehen der Länder oder des Bundes; in Wertpapiere der Länder, des Bundes oder solcher Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion teilnehmen; in Wertpapiere, die vom Bund oder den Ländern garantiert werden; kurzfristig auf dem internen Geschäftskonto bei der Freien und Hansestadt Hamburg
Hessen	Bestand setzte sich zu 86,8 v. H. aus festverzinslichen Wertpapieren, zu 12,2 v. H. aus Aktien und zu 1,1 v. H. aus Geldmarktmitteln zusammen; Aktienanteil darf 30 v. H. des Sondervermögens nicht überschreiten.
Mecklenburg-Vorpommern	mündelsichere Anlage in handelbare Schuldverschreibungen der Länder und des Bundes zu marktüblichen Bedingungen
Niedersachsen	Anlage zu marktgerechten Bedingungen in Schuldscheindarlehen oder handelbaren Schuldverschreibungen anderer Länder, des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Daneben können die Mittel in öffentliche Pfandbriefe und Hypothekendarlehen oder Anteile an inländischen Sondervermögen nach § 2 Abs. 2 des Investmentgesetzes oder inländischen Spezial-Sondervermögen im Sinne des § 2 Abs. 3 des Investmentgesetzes investiert werden.
Nordrhein-Westfalen	Anlage zu marktüblichen Konditionen in Anleihen, Schuldscheinen oder anderen Schuldverschreibungen des Landes Nordrhein-Westfalen, anderer Länder der Bundesrepublik Deutschland, des Bundes oder von Staaten, die an der dritten Stufe der Europäischen Währungsunion teilnehmen; daneben in Pfandbriefen und Kommunalobligationen oder nach Maßgabe des § 54 Abs. 1 und 2 Nr. 6 des Versicherungsaufsichtsgesetzes
Rheinland-Pfalz	Anlage zu marktüblichen Konditionen in Anleihen, Obligationen, Schatzanweisungen oder Schuldscheinen des Landes oder anderer öffentlich-rechtlicher Emittenten, in Forderungen an rheinland-pfälzische Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände, in Forderungen an Dritte, die vom Land verbürgt sind, oder in Emissionen anderer Emittenten aus den Teilnehmerländern der Europäischen Währungsunion, wenn sie vergleichbar besichert sind
Saarland	Anlage zu marktüblichen Konditionen in Anleihen, Obligationen, Schatzanweisungen oder Schuldscheinen des Landes oder anderer öffentlich-rechtlicher Emittenten, in Forderungen an Dritte, die vom Land verbürgt sind oder in Emissionen anderer Emittenten aus den Teilnehmerländern der Europäischen Währungsunion, wenn sie vergleichbar besichert sind
Sachsen	Anlage in Schuldscheinen des Landes zu marktüblichen Bedingungen
Sachsen-Anhalt	Anlage in Schuldverschreibungen oder Schuldscheindarlehen zu marktüblichen Bedingungen
Schleswig-Holstein	Anlage zu marktüblichen Bedingungen, insbesondere orientiert an den Zielen Sicherheit, Rendite und Liquidität
Thüringen	Anlage in handelbare Schuldverschreibungen des Landes, anderer Bundesländer, des Bundes oder der an der dritten Stufe der Europäischen Währungsunion (EWWU) teilnehmenden Länder

Quelle: eigene Recherchen

Tabelle 7: Zusätzliche Versorgungsfonds für Beamte des Bundes und der 16 Bundesländer

	<u>zusätzlicher Versorgungsfonds</u>	<u>Zeitpunkt der Errichtung</u>	<u>Zuführung</u>	<u>Anlagepolitik Versorgungsfonds</u>
Bund	ja, für alle nach dem 31. Dezember 2006 eingestellten Beamte	2007	Versicherungsmathematisch berechnete Vohundertsätze	Anlage in Euro-denominierte handelbare Schuldverschreibungen sowie Euro-denominierte Aktien im Rahmen eines passiven, indexorientierten Managements, maximaler Aktienanteil 10 Prozent
Baden-Württemberg	ja, für alle nach dem 31. Dezember 2008 eingestellten Beamte	2007	500 Euro je Beamter der relevanten Beamtengruppe	sicherheits- und ertragsorientiert, maximaler Aktienanteil 50 Prozent
Bayern	ja, für alle nach dem 31. Dezember 2007 eingestellten Beamte	2008	500 Euro (seit 1. März 2009 520 Euro) je Beamter der relevanten Beamtengruppe	Anlage in Euro-denominierte handelbare Schuldverschreibungen der Länder, supranationaler Organisationen, staatlich dominierter Emittenten sowie in Pfandbriefen und vergleichbaren gedeckten Schuldverschreibungen, die im Zeitpunkt der Anlageentscheidung ein Rating von mindestens „AA-“ von Standard & Poors oder Fitch, bzw. „Aa3“ von Moody's aufweisen, maximaler Aktienanteil 20 Prozent
Berlin	nein	-	-	-
Brandenburg	ja	2009	versicherungs-mathematisch berechnete Vohundertsätze	Anlagengrundsätze sind Sicherheit, Liquidität und Rendite; die Anlageverzinsung soll mindestens 1 % über dem durchschnittlichen Nominalzinssatz für eine zehnjährige Kapitalaufnahme des Landes liegen, es soll eine Realverzinsung von 2 % erreicht werden
Bremen	ja	2005	Zuführungen aus Verbeamtungseffekten von bisher angestellten Beschäftigten bzw. aus der Wiederbesetzung von Angestelltenstellen durch Beamte, also aus den eingesparten Sozialversicherungsbeiträgen. Daneben werden dem Anstaltsvermögen Versorgungskostenzuschläge für refinanziertes Personal sowie Versorgungskostenumlagen aus ausgegliederten Einrichtungen übertragen	Anlage zu marktüblichen Konditionen in verbrieft Forderungen im Sinne des § 1807 Abs. 1 Nr. 2 bis Nr. 5 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) (mündelsichere Anlagen)

Hamburg	ja	2000	Beträge, die von der Freien und Hansestadt Hamburg als Versorgungszuschläge von Dritten vereinnahmt werden; Liquiditätsgewinn, der sich jährlich aus der Verbeamtung von zuvor angestellten Lehrerinnen und Lehrern ergibt, sowie weitere Beträge, die von der Bürgerschaft mit dem jeweiligen Haushaltsplan gesondert festgesetzt werden	Anlage in Schuldscheindarlehen der Länder oder des Bundes; in Wertpapieren der Länder, des Bundes oder solcher Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, die an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion teilnehmen; in Wertpapiere, die vom Bund oder den Ländern garantiert werden; kurzfristig auf dem internen Geschäftskonto bei der Freien und Hansestadt Hamburg
Hessen	ja	2002	nach Maßgabe des Haushaltsplanes	Bestand setzte sich zu 86,8 v. H. aus festverzinslichen Wertpapieren, zu 12,2 v. H. aus Aktien und zu 1,1 v. H. aus Geldmarktmitteln zusammen; Aktienanteil darf 30 v. H. des Sondervermögens nicht überschreiten.
Mecklenburg-Vorpommern	ja, für alle nach dem 31. Dezember 2007 eingestellten Beamte	2007	Prozentsätze der jeweiligen ruhegehaltfähigen Dienst- oder Amtsbezüge oder Entgeltzahlungen	Anlage unter dem Ziel großer Sicherheit und Rentabilität bei ausreichender Liquidität des Sondervermögens
Niedersachsen	nein	-	-	-
Nordrhein-Westfalen	ja	2005	500 Euro (seit 1. März 2010 536,50 Euro) für alle Beamte, deren Dienstverhältnis nach dem 31. Dezember 2005 begründet wurde	Anlage zu marktüblichen Konditionen in Anleihen, Schuldscheinen oder anderen Schuldverschreibungen des Landes Nordrhein-Westfalen, anderer Länder der Bundesrepublik Deutschland, des Bundes oder von Staaten, die an der dritten Stufe der Europäischen Währungsunion teilnehmen. Sie können auch in Pfandbriefen und Kommunalobligationen oder nach Maßgabe des § 54 Abs. 1 und 2 Nr. 6 des Versicherungsaufsichtsgesetzes angelegt werden
Rheinland-Pfalz	ja, für alle nach dem 30. September 1996 eingestellten Beamte	1996	versicherungsmathematisch berechnete Vohundertsätze	Anlage zu marktüblichen Konditionen in Anleihen, Obligationen, Schatzanweisungen oder Schuldscheinen des Landes oder anderer öffentlich-rechtlicher Emittenten oder in Forderungen an rheinland-pfälzische Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände oder in Forderungen an Dritte, die vom Land verbürgt sind oder in Emissionen anderer Emittenten aus den Teilnehmerländern der Europäischen Währungsunion, wenn sie vergleichbar besichert sind
Saarland	nein	-	-	-

Sachsen	ja, für alle nach dem 31. Dezember 1996 eingestellten Beamte	2005	versicherungsmathematisch berechnete Vomhundertsätze	Anlage unter Wahrung der Anlagegrundsätze Sicherheit, Liquidität und Rendite
Sachsen-Anhalt	ja, für alle nach dem 31. Dezember 2006 eingestellten Beamte	2006	versicherungsmathematisch berechnete Vomhundertsätze	Anlage zu marktüblichen Bedingungen, insbesondere orientiert an den Zielen Sicherheit, Rendite und Liquidität; Ziel ist eine Rendite von 5 Prozent p.a.
Schleswig-Holstein	nein	-	-	-
Thüringen	ja, zusätzlicher Fonds und Versorgungsrücklage bilden den Pensionsfonds	1999	Zuführungen aus dem Landeshaushalt	Anlage zu marktgerechten Bedingungen in mündelsichere Wertpapiere im Sinne von § 1807 des Bürgerlichen Gesetzbuchs

Quelle: eigene Recherchen

Literaturverzeichnis

Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1991), Generational Accounts: a meaningful alternative to deficit accounting, in: Tax policy and the economy, 5, S. 55-110.

Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1992), Social security and medicare policy from the perspective of generational accounting, in: Tax policy and the economy, 6, S. 129-145.

Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1994), Generational Accounts: a meaningful way to evaluate fiscal policy, in: The Journal of Economic Perspectives, 8/1, S. 73-94.

Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG).

Beamtengesetz Rheinland-Pfalz.

Benz, T., C. Hagist und B. Raffelhüschen (2009), Reformszenarien und Ausgabenprojektion der Beamtenversorgung in Baden-Württemberg, Studie im Auftrag des Finanzwissenschaftlichen Institutes des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg, Stuttgart.

Benz, T., C. Hagist und B. Raffelhüschen (2010a), Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Niedersachsen, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen, Hannover.

Benz, T., C. Hagist und B. Raffelhüschen (2010b), Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Nordrhein-Westfalen, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Besendorfer, D., E. P. Dang und B. Raffelhüschen (2005), Die Pensionslasten der Bundesländer im Vergleich: Status Quo und zukünftige Entwicklung, Diskussionsbeiträge des Instituts für Finanzwissenschaft, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 129.

Bonin, H. (2001), Generational Accounting: Theory and Application, Berlin.

Bundesfinanzministerium (2010), Statistische Auskünfte zur Haushaltssituation der Bundesländer.

Bundesverfassungsgericht (BVerfg), Urteil 2 BvL 11/04 vom 20.3.2007, abrufbar unter http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20070320_2bvl001104.html.

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB).

dbb Beamtenbund und Tarifunion (verschiedene Jahrgänge), Zahlen, Daten, Fakten, Berlin.

Dienstrechtsneuordnungsgesetz (DNeuG).

Dritter Versorgungsbericht (2005), Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Berlin.

Drucksachen des Deutschen Bundestags (verschiedene Jahrgänge), abrufbar unter www.bundestag.de.

Ehrentraut, O. und M. Heidler (2008), Zur nachhaltigen Finanzierung der GRV: Der Beitrag der Altersgrenzenanhebung im Rentenreformprozess, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 9(4), S. 424-445.

Finanzministerium Rheinland-Pfalz (2010), Haushaltskennzahlen und statistische Auskünfte, abrufbar unter www.fm-rlp.de.

Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl) Rheinland-Pfalz.

Heidler, M., C. Müller und O. Weddige (2009), Measuring accrued-to-date liabilities of public pension systems - method, data and limitations, Diskussionsbeiträge des Forschungszentrums Generationenverträge, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 37.

Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2010), Jahresbericht 2010.

Landtag Rheinland-Pfalz (verschiedene Jahrgänge), Drucksachen und Protokolle, abrufbar unter www.landtag-rlp.de.

Landesgesetz über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz (LFinFG).

Marburger, H. (2005), Die Versorgung der Beamten und anderweitig Beschäftigter im öffentlichen Dienst, Erich-Schmidt-Verlag, Berlin.

Norges Bank Investment Management (2009), Government Pension Fund Global Annual Report.

Raffelhüsch, B. (1999), Generational Accounting: Method, Data, and Limitations, in: European Economy: Reports and Studies, 6, S. 17-28.

Ruland, F. (2007), Die Beamtenversorgung, in: Ruland, F. und B. Rürup (Hrsg.): Alterssicherung und Besteuerung, Wiesbaden, S. 89-113.

Statistisches Bundesamt (2009), Schuldenstatistik der Bundesländer.

Statistisches Bundesamt (2010), Statistische Auskünfte zur Beamtenversorgung in den deutschen Bundesländern.

Versorgungsrücklagengesetz Rheinland-Pfalz.

Vierter Versorgungsbericht (2009), Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Berlin.



Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V.

Riedweg 3

55130 Mainz

Telefon 06131 986 100

Fax 06131 986 1020

bdstmainz@t-online.de

www.steuerzahler-rheinland-pfalz.de