

Jakob Kulawik, Felix Rösel und Marcel Thum*

Spare in der Zeit, so hast du ... Geld im Wahljahr? Ein Überblick über die Beamten-Pensionsfonds der Länder

In diesem Beitrag geben wir einen Überblick über die Beamten-Pensionsfonds der Länder in Deutschland. Die Fonds wurden zur Deckung künftiger Pensionszahlungen an die Beamten angelegt und unterscheiden sich in Konstruktion, Anlagestrategie und Volumen spürbar zwischen den Ländern. Wir gehen auf diese institutionellen Unterschiede näher ein, diskutieren die theoretischen Vor- und Nachteile von Pensionsfonds und Umlagesystemen und zeigen schließlich empirisch, dass angespannte Landeshaushalte sowie Landtagswahltermine mit geringeren Zuführungen an die Pensionsfonds einhergehen. In Wahljahren reduzieren die Länder ihre Zuführungen an die Pensionsfonds um durchschnittlich rund ein Sechstel im Vergleich zu Nicht-Wahljahren.

EINLEITUNG

Die Versorgungsleistungen für Beamte stellen im Kontext des demografischen Wandels eine große finanzielle Herausforderung dar. Während in den nächsten Jahren eine verhältnismäßig große Zahl von Beamten in den Ruhestand übergeht, stehen im Verhältnis dazu immer weniger Steuerzahler zur Zahlung der Versorgungsansprüche zur Verfügung. Der sechste Versorgungsbericht der Bundesregierung geht davon aus, dass der Höhepunkt dieser Entwicklung im Bereich der Bundesbeamten im Jahr 2035 erreicht wird (Bundesministerium des Innern 2016). Die Frage von Versorgungsansprüchen betrifft in Deutschland allerdings weit weniger den Bund als vielmehr die Landesebene. Die Länder beschäftigen mit Polizisten, Lehrern und Justizverwaltung den Hauptteil aller Beamten in Deutschland.¹ Seit dem Jahr 2006 bzw. der Föderalismuskommission I können die Länder weitgehend autonom Vorsorgesysteme (Pensionsfonds) einrichten, um die Belastung künftiger Landeshaushalte durch steigende Pensionszahlungen abzufedern.

Bisher ist wenig darüber bekannt, wie sich die Versorgungsfonds der Länder in ihrer konkreten Ausgestaltung unterscheiden, welche Vor- und Nachteile gegenüber einem Verzicht auf einen Pensionsfonds bestehen sowie welche möglichen Determinanten die stark von Jahr zu Jahr schwankenden Zuführungen an die Fonds erklären.² Mit diesem Beitrag wollen wir diese Lücken schließen. Wir geben zunächst einen umfassenden Überblick über die Pensionsfonds der Länder und zeigen, dass diese sich in Konstruktion, Anlagestrategie und Volumen spürbar zwischen den Ländern unterscheiden. Anschließend diskutieren wir die theoretischen Vor- und Nachteile von Pensionsfonds und Umlagesystemen. Abschließend zeigen wir empirisch, dass angespannte Landeshaushalte sowie Landtagswahltermine mit geringeren Zuführungen zu den Pensionsfonds einhergehen. In Wahljah-

ren reduzieren die Länder ihre Zuführungen an die Pensionsfonds um durchschnittlich rund ein Sechstel im Vergleich zu Nicht-Wahljahren.

PENSIONSFONDS DER LÄNDER IM ÜBERBLICK

Bereits 1996 wurde mit dem „Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung“ in Rheinland-Pfalz das erste Sondervermögen zur Deckung zukünftiger Versorgungsausgaben auf Länderebene geschaffen (Deubel 2017). Das Land setzte sich mit diesem Fonds das Ziel, die Versorgungsausgaben der ab 1996 eingestellten Beamten ab 2020 komplett finanzieren zu können. Im Jahr 1998 befasste sich der Bund ebenfalls mit der Problematik der Versorgungsleistungen. Daraus entstand die Versorgungsrücklage des Bundes, die nach damaliger Rechtslage zugleich eine bindende Vorgabe für die Länder darstellte. Ab 1999 wurde deshalb in jedem Bundesland eine Versorgungsrücklage mit dem gleichen Zuführungsprinzip geschaffen. Nach § 14 a des Bundesbesoldungsgesetzes sollte es im Zeitraum von 1999 bis 2017 eine schrittweise Absenkung des Besoldungs- und Versorgungsniveaus von durchschnittlich 0,2 % geben. Diese Absenkung wurde durch eine Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen erreicht. Die daraus resultierenden Einsparungen sollten dann als Zuführungen in die neuen Rücklagen eingehen und somit einen Grundstock zur Deckung zukünftiger Ausgaben bilden.³

Wie bereits erwähnt waren die Regelungen zur Einrichtung von Versorgungsrücklagen aufgrund der Rahmenkompetenz des Bundes im Beamtenrecht auch für die Länder bindend. Dies änderte sich mit der Föderalismusreform von 2006. Mit dem darin enthaltenen Übergang zu einer konkur-

* Jakob Kulawik war zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Beitrages Praktikant, Felix Rösel ist Doktorand und Marcel Thum Geschäftsführer an der Dresdner Niederlassung des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

rierenden Gesetzgebungskompetenz im Beamtenrecht, waren die Bundesregelungen für die Länder nun nicht mehr bindend. Die Länder nutzten ihre neue Autonomie und richteten eigene Vorsorgesysteme bzw. Pensionsfonds (auch: „Versorgungsfonds“, „Generationenfonds“ u. ä.) neben den zunächst weiterbestehenden Versorgungsrücklagen ein, die sich in ins-

titutioneller Struktur, Anlagestrategien und Volumen deutlich unterscheiden.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die gegenwärtige Ausgestaltung in den einzelnen Ländern. Dargestellt sind die aktuellen Regelungen aller Bundesländer zu Versorgungsrücklagen und Versorgungsfonds. Neben dem zeitlichen Rah-

Tab. 1
Pensionsfonds der Länder

Land	Sondervermögen	Aufbau seit	Entnahme ab	Zuführungen	Verwendung	Anlage in Aktien möglich	Gesamtvermögen je EW (31.12. 2015)
BW	Versorgungsrücklage des Landes Baden-Württemberg	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene ^a	Entnahme zur schrittweisen Entlastung der Versorgungsausgaben über einen Zeitraum von 15 Jahren	Max. 50 %	439 €
	Versorgungsfonds des Landes Baden-Württemberg	2009	2020	Die Höhe der Zuführungen beträgt 500 € pro Monat für jeden Beamten und Richter, dessen Dienstverhältnis zum Land nach dem 31.12.2008 begründet worden ist.	Schrittweise Entnahme zur Finanzierung der Versorgungsaufwendungen des Landes	50 %	
BY	Pensionsfonds	2013	2023	Bis einschließlich 2030 erfolgen jährliche Zuführungen von 100 Mill. €. Die Zuführung der für die ehemalige Versorgungsrücklage veranschlagten Beträge findet weiterhin statt. Zusätzliche Zuführungen sind möglich.	Entnahme zur schrittweisen Entlastung der Versorgungsausgaben über einen Zeitraum von 15 Jahren	30 %	183 €
BB	Versorgungsrücklage des Landes Brandenburg	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene ^a	Die Rücklage wird Ende 2017 aufgelöst und in den Versorgungsfonds überführt.	0 %	259 €
	Versorgungsfonds des Landes Brandenburg	2009	2020	Die Zuführungen erfolgen nach Maßgabe des Haushaltes.	Verwendung zur Finanzierung der Versorgungsleistungen für die Versorgungsempfänger mit Amtsantritt ab 2009. Die Mittel der ursprünglichen Versorgungsrücklage können bereits ab 2018 ausgezahlt werden.	k. A.	
BE	Versorgungsrücklage des Landes Berlin	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene. Allerdings werden die Einzahlungen nach 2017 noch bis 2020 in gleicher Höhe weitergeführt ^a	Die Verwendung erfolgt ausschließlich zur Finanzierung von Versorgungsaufwendungen. Es existieren getrennte Regelungen für das Land Berlin (Entnahme ab 2020) und für die unter Aufsicht des Landes stehenden Einrichtungen (Entnahme ab 2018).	k. A.	263 €
HB	Versorgungsrücklage des Landes Bremen	1999	2014	Es existieren getrennte Zuführungsverfahren auf verschiedenen Ebenen. Diese sind teilweise äquivalent zum Bund und teilweise durch den Haushalt festgesetzt ^a	Die Verwendung erfolgt ausschließlich zur Finanzierung von Versorgungsaufwendungen. Zusätzlich erfolgt eine jährliche Abführung von Zinserträgen an den Landeshaushalt.	k. A.	778 €
	Rücklage zur Versorgungsvorsorge	2006	offen	Die Zuführungshöhe setzt sich aus den aus Versorgungszuschlägen erzielten Einnahmen, sowie weiteren im jeweiligen Haushalt festzusetzenden Beträgen zusammen.	Die Verwendung erfolgt ausschließlich zur Finanzierung von Versorgungsaufwendungen.	k. A.	
HH	Versorgungsrücklage der Freien und Hansestadt Hamburg	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene ^a	Schrittweise Entnahme zur Finanzierung der Versorgungsaufwendungen des Landes	0 %	512 €
	Versorgungsfonds für die Altersversorgung der Bediensteten der Freien und Hansestadt Hamburg	2001	2010	Es erfolgt eine jährliche Zuführung von rund 5,1 Mill. €. Weitere Zuführungen vom Land und von Dritten sind möglich.	Die Verwendung erfolgt nach Maßgabe des Haushaltsplans mit dem Zweck der zusätzlichen Finanzierung der Altersversorgung der Bediensteten der Freien und Hansestadt Hamburg.	0 %	

Land	Sondervermögen	Aufbau seit	Entnahme ab	Zuführungen	Verwendung	Anlage in Aktien möglich	Gesamtvermögen je EW (31.12. 2015)
HE	Versorgungsrücklage des Landes Hessen	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene ^a Außerdem gibt es zusätzliche Vorsorgebeträge aus dem Landeshaushalt.	Verwendung für die Finanzierung von Versorgungsausgaben. Die jährliche Entnahmehöhe darf 1/15 des am 31.12.2017 bestehenden Bestandes nicht überschreiten	k. A.	352 €
MV	Versorgungsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene ^a	Entnahme zur schrittweisen Entlastung der Versorgungsausgaben über einen Zeitraum von 15 Jahren	0 %	168 €
	Versorgungsfonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern	2008		Die Zuführungen erfolgen in Form bestimmter Prozentsätze der jeweiligen ruhegehaltfähigen Dienst- und Amtsbezüge, sowie Entgeltzahlungen (Prozentsätze vom Finanzministerium bestimmt). Weitere Zuführungen sind möglich.	Der Fonds dient zur Finanzierung der Versorgungsleistungen für die Versorgungsleistungsempfänger mit Amtsantritt ab 2008.	k. A.	
NI	Versorgungsrücklage des Landes Niedersachsen	1999	2009	Dem Sondervermögen können Mittel aus dem Landeshaushalt zugeführt werden, soweit die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen dafür vorliegen.	Die Verwendung erfolgt ausschließlich zur Finanzierung von Versorgungsaufwendungen.	0 %	65 €
NW	Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen	2017		Es erfolgt eine jährliche Zuführung in Höhe von 200 Mill. € aus dem Landeshaushalt. Außerdem werden die Beträge aus der ehemaligen Versorgungsrücklage zugeführt. Weitere Zuführungen sind möglich.	Die Verwendung erfolgt ausschließlich zur Finanzierung von Versorgungsaufwendungen.	k. A.	536 €
RP	Versorgungsrücklage Rheinland-Pfalz	1999	2012	Äquivalent zur Bundesebene ^a	Die Verwendung erfolgt ausschließlich zur Finanzierung von Versorgungsaufwendungen.	k. A.	1 414 €
	Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung	1996	2020	Die Zuführungen erfolgen nach Maßgabe des Haushaltes und sollen 70 Mill. € pro Jahr nicht unterschreiten.	Verwendung zur Deckung der Versorgungsausgaben für Landesbeamte, die ab 1996 eingestellt wurden	k. A.	
SL	Versorgungsrücklage Saarland	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene ^a	Entnahme zur schrittweisen Entlastung der Versorgungsausgaben über einen Zeitraum von 15 Jahren	0 %	209 €
SN	Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene ^a	Die Verwendung erfolgt ausschließlich zur Finanzierung von Versorgungsaufwendungen.	0 %	1 302 €
	Generationenfonds des Freistaates Sachsen	2005	2005/2018	Die Zuführungen erfolgen auf Grundlage versicherungsmathematischer Berechnungen.	Verwendung zur Vollfinanzierung der Beamtenjahrgänge ab 1997 und Teilfinanzierung der Beamtenjahrgänge vor 1997	k. A.	
ST	Pensionsfonds des Landes Sachsen-Anhalt	2006		Die Zuführungen erfolgen auf Grundlage versicherungsmathematischer Berechnungen. Es erfolgen zusätzliche Zuführung in Höhe von 27 Mill. € pro Jahr.	Dient zur Finanzierung der Versorgungsansprüche für Beamte mit Antritt der Beschäftigung ab 2007, sowie Teilfinanzierung der Beamten mit Antritt der Beschäftigung vor 2007	k. A.	307 €
SH	Versorgungsrücklage des Landes Schleswig-Holstein	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene ^a	Entnahme zur schrittweisen Entlastung der Versorgungsausgaben über einen Zeitraum von 15 Jahren	0 %	174 €
TH	Thüringer Pensionsfonds	1999	2014	Äquivalent zur Bundesebene ^a Außerdem gibt es zusätzliche Zuführungen aus dem Landeshaushalt.	Schrittweise Entnahme zur Finanzierung der Versorgungsaufwendungen des Landes	k. A.	105 €

Anmerkungen: a) Auf Bundesebene ist die Zuführungshöhe zu den Versorgungsrücklagen im § 14a Absatz 2 und 3 des Bundesbesoldungsgesetzes festgelegt. Darin wurde im Zeitraum von 1999 bis 2017 eine Verringerung der Anpassung des Besoldungs- und Versorgungsniveaus bestimmt. Die dadurch eingesparten Beträge sollten den Versorgungsrücklagen zugeführt werden.

Quelle: Recherchen und Darstellung des ifo Instituts.

men sowie den Mechanismen zu Zuführungen und Entnahmen sind auch die momentanen Bestände der Rücklagen (Stichtag 31.12.2015) aufgeführt.

Bereits vor 2006 hatten einige Bundesländer (z. B. Hamburg im Jahr 2001 oder Sachsen im Jahr 2005) mit der Einrichtung zusätzlicher Versorgungsfonds begonnen. Diesen Sondervermögen lagen völlig andere Zuführungs- und Entnahmeregelungen zugrunde als bei den früheren durch den Bund vorgeschriebenen Versorgungsrücklagen vor 2006. In Sachsen werden beispielsweise vollständige Rücklagen für alle Beamtenjahrgänge ab 1997 geleistet. Die Zuführungen beruhen auf versicherungsmathematischen Berechnungen und sollen die komplette Deckung der zukünftigen Versorgungsaufwendungen sicherstellen.

Nach 2006 wurden in vielen weiteren Bundesländern ähnliche Versorgungsfonds errichtet. So werden beispielsweise in Bayern und Nordrhein-Westfalen jährlich fixe Beträge zugeführt. In Baden-Württemberg gibt es eine monatliche Einzahlung in Abhängigkeit von der Beamtenzahl. In Brandenburg werden die Zuführungen dagegen nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltes festgesetzt.

Auch im Hinblick auf den weiteren Umgang mit den früheren Versorgungsrücklagen entwickelten sich verschiedene Konzepte. Während einige Länder (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein) die früheren Rücklagen parallel fortführten, stockten andere die Rücklagen durch zusätzliche Einzahlungen auf (Berlin, Hessen, Thüringen). Niedersachsen entschloss sich zu einer frühzeitigen Auflösung des Sondervermögens; dort startete man bereits im Jahr 2009 mit der Auszahlung der Beträge. Noch einen anderen Weg schlug Bayern ein. Dort wurde im Jahr 2013 die frühere Versorgungsrücklage mit dem seit 2008 ebenfalls existierenden Versorgungsfonds in den neuen Pensionsfonds überführt.⁴ Sachsen-Anhalt (2014) und Nordrhein-Westfalen (2017) folgten diesem Beispiel.

Die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der verschiedenen Rücklagen führen dazu, dass diese in ihrer Höhe zwischen den Ländern stark variieren. Auf die Zahl der Einwohner gerechnet,⁵ weisen Rheinland-Pfalz und Sachsen mit großem Abstand die höchsten Rücklagen auf (1 414 Euro bzw. 1 302 Euro pro Einwohner). Die geringsten Rücklagen pro Einwohner haben dabei die Länder Niedersachsen und Thüringen mit 65 Euro bzw. 105 Euro pro Kopf. Diese Zahlen müssen allerdings im Kontext der jeweiligen Ausgestaltung der Verbeamtungen und Zuführungsprinzipien gesehen werden. Während Niedersachsen bereits seit 2009 keine Zuführungen mehr leistet, verfolgen Sachsen und Rheinland-Pfalz das Ziel einer Vollfinanzierung. Außerdem ist bei den Zahlen zu beachten, dass es starke Unterschiede in der Beschäftigungsstruktur gibt und die Anzahl der Beamten in Relation zur Bevölkerung deshalb unterschiedlich ist.

Im aktuellen Kontext der Niedrigzinsen kommt es weiterhin zu Umgestaltungen in den Rahmenbedingungen der Vorsorgesysteme. Länder mit dem Ziel einer Vollfinanzierung rücken hiervon mitunter ab, da bei Einrichtung der Fonds mit deutlich höheren Zinsen gerechnet worden war. Außerdem ist auch eine Änderung in den Anlagestrategien zu beobachten. Während die Länder bisher den Aspekt der Sicherheit der

Geldanlage in den Vordergrund rückten und aus diesem Grund vor allem in festverzinsliche Staatsanleihen investierten, werden nun zunehmend auch Aktien zugekauft. Damit werden die Länder in zunehmendem Maße auch aktiv am Kapitalmarkt tätig. Öffentliches Vermögen ist damit vermehrt auch Marktschwankungen unterworfen, was die generelle Frage nach der Vorteilhaftigkeit von Fonds und Rücklagen provoziert, die wir im Folgenden näher betrachten.

THEORETISCHE ÜBERLEGUNGEN

Unterschiede von Pensionsfonds und Umlagesystemen

In den 1990er Jahren gab es in Deutschland eine intensive und intellektuell anspruchsvolle Kontroverse um die Sinnhaftigkeit einer (Teil-)Kapitaldeckung in der Rentenversicherung (Breyer 1989, Homburg 1990, Sinn 2000). Etwas überspitzt formuliert lautete die Frage, ob ein Land etwas gewinnen kann, wenn es vom reinen Umlagesystem („Pay-as-you-go“-System) auf ein Kapitaldeckungssystem umstellt. Während beim Umlagesystem die jetzt aktive Bevölkerung Beiträge bezahlt, die dann sofort als Renten an die ältere Bevölkerung weitergereicht werden, spart jede Generation beim kapitalgedeckten System für sich selbst und entspart wieder für die eigene Versorgung im Alter. Angesichts der damals hohen Kapitalmarktzinsen und des wegen des demografischen Wandels vermutlich langfristig niedrigen Lohnsummenwachstums, das die Verzinsung im Umlagesystem determiniert, lag die Vermutung nahe, dass man lieber auf kapitalgedeckte Systeme setzen sollte.⁶ Diese Vermutung erweist sich bei näherer Betrachtung für die Organisation des gesamten Rentensystems jedoch als falsch. Zwar müsste bei einer Umstellung auf das Kapitaldeckungssystem jeder zukünftige Beitragszahler wegen der höheren Verzinsung weniger ansparen, um dieselbe Rente wie im Umlageverfahren zu erzielen. Aber zusätzlich muss man noch die Renten der Umstellungsgeneration finanzieren, die selbst Beiträge ins Umlageverfahren eingezahlt und deshalb selbst nichts akkumuliert hat. Der Betrag, der nötig ist, um diese Umstellungsgeneration zu kompensieren, ist genau so groß wie die Vorteile, die alle zukünftigen Generationen aus dem höheren Kapitalmarktzins ziehen. Barwertmäßig kann man daher nichts aus der Umstellung auf ein kapitalgedecktes System gewinnen.

Auf den ersten Blick ist nicht sofort ersichtlich, was diese akademische wie politische Debatte mit dem Pensionssystem der Beamten in Deutschland zu tun hat. Denn schließlich zahlen die Beamten nicht explizit in ein Pensionssystem ein. Aber der Arbeitgeber (Bund oder Länder), der letztendlich die Altersbezüge zu finanzieren hat, sieht sich denselben Alternativen wie die Gesetzliche Rentenversicherung gegenüber. Traditionell bedienten der Bund und die Länder ihre Pensionslasten aus dem laufenden Haushalt, was letztendlich dem Umlagesystem entspricht. Die Gebietskörperschaften haben aber auch Pensionsfonds eingerichtet, bei denen sie für jeden aktiven Beamten Einzahlungen leisten. Bei versicherungsmathematisch adäquater Ausgestaltung würde der so angehäuften Kapitalstock gerade ausreichen, um im Mittel die Altersbezüge des Beamten ab Pensionierung zu leisten.

Voll ausgebaute Pensionsfonds entsprechen daher der Kapitaldeckung. Natürlich gilt auch hier, dass durch die Umstellung von einem auf das andere System im Barwert nichts zu gewinnen ist.⁷

Welche Gründe sprechen sonst für Pensionsfonds?

Was spricht dann noch für die Einrichtung oder Beibehaltung von Pensionsfonds? Zum einen sicher die Transparenz der öffentlichen Finanzen. Da die implizite Verschuldung, die mit jedem neu verbeamteten Mitarbeiter eingegangen wird, für die Kreditgeber, Steuerzahler und Wähler schwer durchschaubar ist, wird durch Pensionsfonds zumindest eine Quelle der Unsicherheit aus den Budgets getilgt. Zum anderen verändern Pensionsfonds aber auch die Anreize. Da Politiker, die jetzt im Amt sind, ziemlich sicher nicht mehr in den Jahren aktiv sind, in denen die Pensionslasten anfallen, droht die Gefahr, dass ohne Pensionsfonds bei der Entscheidung über Neueinstellungen die wahren Kosten nur unzureichend berücksichtigt werden. Diese Unterschätzung der Personalkosten kann erstens dazu führen, dass heute zu viel Personal eingesetzt wird und die finanziellen Spielräume in der Zukunft ineffizient eingeengt werden.⁸ Zweitens wird die Ausgabenstruktur tendenziell verzerrt. Während beim Einsatz von Kapital (Gebäude, Maschinen etc.) die vollen Kosten budgetmäßig wirksam werden, geht beim Personal nur ein Teil der barwertmäßigen Kosten ins Kalkül ein. Tendenziell wird der Staat damit zu personalintensiv produzieren. Der Zwang zur versicherungsmathematisch adäquaten Einzahlung in Pensionsfonds wirkt diesen Verzerrungen entgegen, da alle Neueinstellungen – im Idealfall – mit den vollen Kosten belastet werden. Es war daher durchaus sinnvoll, dass Bund und Länder in den letzten Jahrzehnten auf eine (Teil-) Kapitaldeckung gesetzt haben.

Allerdings sind Pensionsfonds auch politisch äußerst fragil, wie die letzten Jahre gezeigt haben. Zahlreiche Bundesländer haben die Einzahlungen in die Pensionsfonds gestoppt oder lösen sie langfristig auf. Hier zeigt sich, wie die Begehrlichkeiten zu kurzfristiger Verausgabung die Versuche der langfristigen Selbstbindung torpedieren. Ein Parlament, das die Einzahlungen in den Pensionsfonds stoppt, kann nicht nur die ohnehin verfügbaren Mittel für sichtbare Ausgabenprogramme verwenden, sondern auch die eingesparten Beiträge zum Pensionsfonds. Wenn man einen bereits angesparten Pensionsfonds auflöst, kann man sogar den gesamten Kapitalstock in einer Haushaltsperiode „verfrühstücken“. Die Anreize zum „Schlachten“ der Pensionsfonds sind groß und die Zugriffe lassen sich kaum vollständig verhindern; denn schließlich ist die Budgetaufstellung das höchste Recht eines jeden Parlaments. Eine perfekte Regelbindung würde dieses Budgetrecht ad absurdum führen.⁹

EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG

Die Zuführungen an die Pensionsfonds stehen damit weitgehend im Ermessen des Haushaltsgesetzgebers. Wann sind Einzahlungsstopps oder Auflösungen von Pensionsfonds jedoch am wahrscheinlichsten? Aufgrund der oben beschriebenen politökonomischen Prozesse ist es naheliegend, dass

die Politik die Pensionstöfpe umso eher angreift, je angespannter die Haushaltslage ist und je größer der Bedarf der Politik nach sichtbaren Ausgabenprogrammen ist (siehe auch Deubel 2017). Letzteres dürfte insbesondere vor Wahlen der Fall sein, wenn die aktuellen Regierungsparteien der Wahlbevölkerung die Leistungsfähigkeit der Regierung demonstrieren müssen.

Aufbauend auf den bisherigen Überlegungen untersuchen wir diese beiden Thesen. Erstens sollten höhere Haushaltsdefizite mit einer Reduktion der Zuführungen einhergehen. Eine Schuldenaufnahme zum Zwecke der Rücklagenbildung erscheint aus finanzwirtschaftlicher Perspektive nur begrenzt sinnvoll.¹⁰ Zweitens könnten Wahltermine eine Rolle bei der jährlichen Bemessung der Zuführungen spielen. Frühere Studien konnten zeigen, dass in Wahljahren eine Verschiebung hin zu „Wähler-freundlichen“ (*voter-friendly*) Ausgaben zu beobachten sind (Drazen und Eslava 2010). Zuführungen an den Pensionsfonds dürften in diesem Zusammenhang als weniger attraktive Ausgabe als z. B. Investitionen in Krankenhäuser oder Straßen wahrgenommen werden. Wir vermuten daher eine Reduktion der Zuführungen an die Landes pensionsfonds in Wahljahren.

Modellspezifikation

Wir untersuchen im Folgenden empirisch, ob höhere Defizite und Landtagswahltermine mit Änderungen in den Zuführungen an die Pensionsfonds der Länder einhergehen. Unser Datensatz beinhaltet die jährlichen, preisunbereinigten Zuführungen an die Pensionsfonds der 16 Länder im Zeitraum 2001 bis 2015 sowie Informationen über die Landtagswahltermine und die jährlichen Haushaltsdefizite.¹¹ Im Durchschnitt führten die Länder in diesem Zeitraum ihren Pensionsfonds jährlich rund 24,20 Euro je Einwohner zu. Wir schätzen vier Regressionsmodelle, bei denen wir die jährlichen Zuführungen an die Pensionsfonds als abhängige Variable verwenden. Die vier Modelle unterscheiden sich in der betrachteten Zeitperiode. In der Basisvariante betrachten wir den vollen Zeitraum von 2001 bis 2015. Anschließend schließen wir das Jahr 2010 aus, in dem die Definition öffentlicher Schulden wesentlich modifiziert wurde. Schließlich betrachten wir den Zeitraum vor und nach dem Kompetenzzuwachs der Länder im Beamtenrecht durch die Föderalismusreform I im Jahr 2005.

Die erklärenden Variablen in den vier Modellen sind das Haushaltsdefizit des Landeshaushalts je Einwohner sowie eine Dummyvariable, die den Wert 1 im Jahr einer Landtagswahl und sonst den Wert 0 annimmt. Außerdem berücksichtigen wir Dummies für jedes Jahr (jahresfixe Effekte) und länderfixe Effekte. Damit können wir Einflüsse von Schocks, die in einem bestimmten Jahr alle Länder gleichermaßen betreffen (z. B. die Auswirkung der globalen Finanzkrise 2008/2009), sowie zeitunveränderlichen länderspezifischen Charakteristika als Treiber der Ergebnisse ausschließen.

Ergebnisse

Tabelle 2 zeigt die Ergebnisse der Regressionsanalysen. Wir finden in der Basisvariante [Spalte (1)] eine signifikante Korrelation von Haushaltsdefizit je Einwohner und Zuführungen

Tab. 2**Determinanten der Zuführungen an die Pensionsfonds der Länder, 2001 bis 2015**

	Abhängige Variable: Zuführung an Pensionsfonds je Einwohner			
	2001–2015	Ohne 2010	Vor 2005	Nach 2005
	(1)	(2)	(3)	(4)
Haushaltsdefizit je Einwohner	–0,010* (0,006)	–0,013* (0,006)	–0,002 (0,002)	–0,008 (0,007)
Wahljahr (Landtagswahl)	–4,470** (1,963)	–3,595* (1,888)	–1,846 (1,477)	–5,567* (2,635)
Länderfixe Effekte	Ja	Ja	Ja	Ja
Jahresfixe Effekte	Ja	Ja	Ja	Ja
Beobachtungen	208	193	62	146
R ² (Within)	0,348	0,365	0,312	0,267

Anmerkungen: Die Beobachtungseinheit sind die 16 deutschen Länder im Zeitraum zwischen 2001 und 2015. Wir regressieren die Zuführungen an den Pensionsfonds/Versorgungsrücklage je Einwohner auf länder- bzw. jahresfixe Effekte, eine Konstante sowie das Haushaltsdefizit je Einwohner und einen Dummy für Landtagswahljahre. Messung des Haushaltsdefizits je Einwohner als Änderung des Schuldenstandes beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich je Einwohner. Robuste Standardfehler in Klammern. Statistische Signifikanz: * 10 %-Niveau, ** 5 %-Niveau, *** 1 %-Niveau.

Quelle: Haushaltsrechnungen der Länder, Recherchen, Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

an die Pensionsfonds: Ein um 100 Euro höheres Haushaltsdefizit je Einwohner geht mit einer Senkung der Zuführungen an den Pensionsfonds um rund 1 Euro je Einwohner einher. Der Effekt ist statistisch signifikant auf dem 10-%-Niveau und bleibt robust, wenn wir das Jahr 2010 ausklammern [Spalte (2)]. Eine mögliche Ursache für Reduktionen in den Zuführungen an die Pensionsfonds sind damit steigende Haushaltsdefizite. Wir konstatieren in Tabelle 2 außerdem einen negativen Zusammenhang von Landtagswahlterminen und Pensionsfondszuführungen: In Wahljahren zahlen die Länder 3,60 bis 4,47 Euro je Einwohner weniger in Pensionsfonds ein als in Nicht-Wahljahren. Der Effekt ist in der Basisvariante [Spalte (1)] auf dem 5-%-Niveau statistisch signifikant. Dies deutet darauf hin, dass in Wahljahren statt Pensionsfondszuführungen eher Ausgaben in „attraktiveren“ Ausgabenkategorien getätigt werden.

In Spalten (3) und (4) teilen wir den Datensatz in die Zeit vor und nach 2005 als Robustheitsanalyse. In der Zeit nach 2005 verfügten die Länder über weitgehende Autonomie im Bereich der Beamtenversorgung. Folgerichtig beobachten wir die beschriebenen signifikanten Wahljahr-Effekte erst nach 2005, nicht aber vorher. Aufgrund der niedrigen Zahl von Beobachtungen können wir in den Teilperioden keinen signifikanten Effekt des Haushaltsdefizites mehr beobachten. Insgesamt geben die Ergebnisse jedoch einen deutlichen Hinweis auf die große Bedeutung angespannter Landeshaushalte bzw. von Landtagswahlterminen für die Zuführungen an die Pensionsfonds der Länder.

FAZIT

In diesem Beitrag haben wir die Vor- und Nachteile, die unterschiedliche Ausgestaltung sowie die Determinanten von Zuführungen der Pensionsfonds der Länder diskutiert. Zwischen den Ländern bestehen spürbare Unterschiede in der

Anlagestrategie sowie im Volumen der Pensionsfonds. Aufgrund der langfristigen Äquivalenz von Umlage- und kapitalgedecktem Verfahren ist keine der unterschiedlichen Strategien a priori vorteilhaft. Politökonomische Argumente der Transparenz und der Selbstbindung mögen für die Einrichtung von Pensionsfonds sprechen. Unabhängig von der gewählten Finanzierungsstrategie sollte aus politökonomischen Gründen jedoch auf Stetigkeit geachtet und es sollten die von uns dokumentierten arbiträren Abweichungen in den Zuführungen in Wahljahren vermieden werden.

LITERATUR

- Breyer, F. (1989), On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-as-you-go Financed Pension Schemes, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145, S. 643–658.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2016), Sechster Versorgungsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Deubel, I. (2017), Pensionsfonds der Länder und Schuldenbremse: Linke Tasche, rechte Tasche oder seriöse Vorsorge?, *Wirtschaftsdienst* 97 (7), S. 513–520.
- Drazen, A. und M. Eslava (2010), Electoral Manipulation via Voter-friendly Spending: Theory and Evidence, *Journal of Development Economics* 92 (1), S. 39–52.
- Homburg, S. (1990), The Efficiency of Unfunded Pension Schemes, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 146, S. 640–647.
- Homburg, S. (1991), Interest and Growth in an Economy with Land, *Canadian Journal of Economics* 24, S. 450–459.
- Sinn, H.-W. (2000), Why a Funded System is Useful and Why it is not Useful, *International Tax and Public Finance* 7, S. 389–410.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2017), Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes, 2015, Fachserie 14 Reihe 6, erschienen am 23.06.2016, Wiesbaden.

- 1 Nach Statistisches Bundesamt (2016) entfallen mehr als 75 % aller zum 30.06.2015 beschäftigten Beamten in Deutschland auf die Länder (nach Vollzeitäquivalenten).
- 2 Für eine aktuelle Ausnahme siehe Deubel (2017).

- 3 Bereits ab 2003 kam es dann aber zur Aussetzung weiterer Absenkungen des Versorgungsniveaus. Dies war eine direkte Folge des Versorgungsänderungsgesetzes aus dem Jahr 2001. Die dort bestimmte Verminderung des Versorgungshöchstsatzes hätte zusammen mit den Regelungen der Versorgungsrücklagen zu einer Doppelbelastung der Versorgungsempfänger geführt. Dem wurde gesetzlich entgegengewirkt, indem man bei den nächsten acht allgemeinen Anpassungen die Absenkung des Versorgungsniveaus aussetzte. Den Versorgungsrücklagen wurden jedoch weiterhin die bisher schon vorgenommenen Einsparungsbeträge zugeführt und darüber hinaus wurden zusätzlich 50 % der Einsparungen, die durch das Versorgungsänderungsgesetz entstanden waren, ebenfalls zugeführt.
- 4 Die wesentlichen Gründe hierfür waren administrative Erwägungen. Die zwei vormals getrennten Fonds, die jedoch dem gleichen Zweck dienten, sollten zusammengeführt und in Zuge dessen die Rahmenbedingungen zu Zuführungshöhe und Startzeitpunkt der Entnahme vereinheitlicht und teilweise angepasst werden.
- 5 Die Bezugsgröße „Einwohnerzahl“ berücksichtigt die unterschiedliche „Verbeamtungs- und Eingruppierungskultur“, Kohortenstärke und Altersstruktur der Beamtenschaft zwischen den Ländern nur teilweise, vorzugswürdig wären in diesem Sinne z. B. die Summe der diskontierten Pensionslasten der Länder, die jedoch im Rahmen dieses Artikels nicht zur Verfügung stehen.
- 6 Aktuell liegen die Kapitalmarktzinsen eher unter dem Lohnsummenwachstum. Allerdings dürfte diese Umkehrung der Verzinsungen nicht auf Dauer Bestand haben. Denn eine solche Situation würde implizieren, dass endlich verfügbare Vermögensgegenstände wie Grundstücke einen unendlichen Wert haben, was wir aber empirisch nicht beobachten (Homburg 1991).
- 7 Gelegentlich wird das Argument vorgebracht, ein Land würde davon profitieren, dass es selbst niedrige Zinsen bezahlen muss, bei Anlage am Kapitalmarkt aber höhere Zinsen bekomme. Allerdings spiegelt die Zinsdifferenz Risikounterschiede wider. Deutsche Gebietskörperschaften zahlen niedrige Zinsen, weil sie als sichere Kreditgeber gelten. Ein Ausnutzen der Zinsdifferenzen geht also einher mit zusätzlicher Risikoübernahme von einem solchen Spiel mit dem Geld der Steuerzahler abstrahieren wir hier.
- 8 Da die Länder praktisch über keine Einnahmeautonomie verfügen, ist das Budget letztendlich exogen gegeben. Die Länder können lediglich durch implizite Verschuldung in begrenztem Umfang Mittel zwischen Perioden verschieben.
- 9 Abweichungen von früher beschlossenen Einzahlungen in das Pensionsystem sind beispielsweise in Zeiten schwerer Konjunkturkrisen sinnvoll. So ließen sich die nicht antizipierten Einbrüche bei den Einnahmen zumindest zum Teil auch über temporär verringerte Einzahlungen in den Pensionsfonds ausgleichen, um nicht den gesamten Einbruch bei den laufenden Ausgaben auffangen zu müssen.
- 10 Gegebenenfalls können strategische Gründe eine Rolle spielen. Anders als sämtliche andere Bundesländer qualifiziert das Land Rheinland-Pfalz die Zuführungen an den landeseigenen Pensionsfonds als „Investition“, wodurch sich zumindest gemäß der geltenden Schuldenregeln der Landesverfassung der Neuverschuldungsspielraum erhöht. (Diese Schuldenregel wird im Jahr 2020 durch die „Schuldenbremse“ abgelöst.)
- 11 Wir messen das Haushaltsdefizit als Änderung des Schuldenstandes beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich.