

Beratende Äußerung

Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds

Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung

März 2015



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Zusammenfassung	7
2 Ausgangslage.....	8
2.1 Gegenstand, Anlass und Fragestellung der Untersuchung	8
2.2 Versorgungsempfänger und Versorgungsausgaben	9
2.2.1 Versorgungsempfänger	9
2.2.2 Versorgungsausgaben.....	10
2.2.3 Versorgungsausgaben je Versorgungsempfänger	11
2.2.4 Versorgungs-Steuer-Quote.....	11
2.3 Einführung und Ausgestaltung von Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds	12
2.3.1 Versorgungsrücklagegesetz Baden-Württemberg	12
2.3.2 Versorgungsänderungsgesetz 2001	12
2.3.3 Berechnungsgrundlagen der Zuführungen zur Versorgungsrücklage über den Zeitverlauf	13
2.3.4 Gesetz über einen Versorgungsfonds des Landes Baden-Württemberg	14
3 Prüfungsergebnisse.....	15
3.1 Sind Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds bei kreditfinanzierten Haushalten sinnvoll?	15
3.1.1 Vergleich zwischen dem zu entrichtenden Fremdkapitalzins des Landes und den erzielten Netto-Renditen von Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds	16
3.1.1.1 Fremdkapitalzins des Landes im Vergleichszeitraum.....	16
3.1.1.2 Netto-Renditen der Versorgungsrücklage im Vergleichszeitraum (1999 bis 2013)	17
3.1.2 Nicht monetäre Aspekte	19
3.1.3 Haushaltsrechtliche Zulässigkeit für Zuführungen an Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds.....	19
3.2 Ist die Entlastungswirkung der aktuellen Zuführungen ausreichend hoch?.....	20
3.2.1 Wie weit reicht die Entlastungswirkung durch Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds nach der aktuellen Ausgestaltung?.....	20
3.2.2 Kostendeckende Zuführungen an den Versorgungsfonds.....	26
3.2.3 Alternative Deckelungsmöglichkeiten der Versorgungsausgaben.....	27
3.3 Wurden die Gelder ordnungsgemäß verwaltet?	27
3.3.1 Ordnungsgemäße Verwaltung	27
3.3.1.1 Vorgaben für die Anlage und Verwaltung der Mittel	27
3.3.1.2 Versorgungsrücklage: aktives Fondsmanagement	28
3.3.1.3 Aufgabenwahrnehmung durch Finanzministerium und Beirat	29
3.3.1.4 Versorgungsfonds: Passives Management durch die Deutsche Bundesbank	30

3.4	War die Geldanlage wirtschaftlich?	30
3.4.1	Allgemeine Beurteilungsmaßstäbe.....	30
3.4.2	Zuführungen zur Versorgungsrücklage.....	30
3.4.3	Nettowertentwicklung der Versorgungsrücklage.....	31
3.4.3.1	Vom Finanzministerium ermittelte Rendite.....	31
3.4.3.2	Vom Rechnungshof ermittelte Wertentwicklung.....	32
3.4.3.3	Informationen über den „Erfolg“	33
3.4.4	Kosten des Fondsmanagements	33
3.4.4.1	Bisherige Kosten des Fondsmanagements	33
3.4.4.2	Backtestings durch die Deutsche Bundesbank.....	33
3.4.5	Prognose für die weitere Wertentwicklung der Versorgungsrücklage.....	33
3.4.6	Prognose für die weitere Kostenentwicklung des Fondsmanagements	34
3.4.7	Zuführungen an den Versorgungsfonds	35
3.4.8	Wertentwicklung des Versorgungsfonds	35
3.4.8.1	Von der Bundesbank ermittelte Renditen	35
3.4.8.2	Vom Rechnungshof ermittelte Wertentwicklung.....	35
3.4.9	Prognose für die weitere Wertentwicklung des Versorgungsfonds	36
3.4.10	Vergleich zwischen Netto-Renditen und Schuldzinsen des Landes	37
3.4.11	Maßstab	38
3.4.12	Bewertung	38
3.4.12.1	Versorgungsrücklage.....	38
3.4.12.2	Versorgungsfonds.....	39
3.4.12.3	Netto-Renditen und Schuldzinsen des Landes	39
3.4.13	Evaluation der Geldanlagen	39
3.5	Entnahmeplan.....	40
4	Empfehlungen	40
4.1	Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds fortführen	40
4.2	Zuführungen angemessen erhöhen.....	40
4.3	Anlagemanagement optimieren.....	41
4.3.1	Auf passives Management umstellen.....	41
4.3.2	Renditevergleich modifizieren	41
4.4	Entnahmebeginn gesetzlich regeln und Entnahmepläne aufstellen	41
5	Stellungnahme des Finanzministeriums zu den Empfehlungen	42
5.1	Versorgungsfonds und Versorgungsrücklage fortführen	42

5.2	Zuführungen angemessen erhöhen.....	42
5.3	Anlagemanagement optimieren.....	42
5.3.1	Auf passives Management umstellen.....	42
5.3.2	Renditevergleich modifizieren	43
5.4	Entnahmebeginn gesetzlich regeln und Entnahmepläne aufstellen	43
6	Schlussbemerkung.....	43
6.1	Zuführungen angemessen erhöhen.....	43
6.2	Auf passives Management umstellen.....	43

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 1: Effektiver Zinssatz im Jahresdurchschnitt für Kredite des Landes Baden-Württemberg 1999 bis 2013	17
Abbildung 2: Netto-Renditen der Versorgungsrücklage des Landes Baden-Württemberg 1999 bis 2013	18
Abbildung 3: Anteil des jährlichen Abflusses der Versorgungsrücklage und des Versorgungsfonds zur Begrenzung der Versorgungsausgaben 2020 bis 2028	22

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 1: Berechnungsgrundlagen der Zuführungen zur Versorgungsrücklage über den Zeitverlauf	14
Tabelle 2: Zuführungen und Entnahmen aus dem Versorgungsfonds ab Aufzehrung der Versorgungsrücklage	24
Tabelle 3: Mehrbelastungen für die Haushalte nach Aufzehrung der Versorgungsrücklage und ohne Entnahmen aus dem Versorgungsfonds.....	26
Tabelle 4: Entwicklung der Höhe der Versorgungsrücklage (nach Informationen des Finanzministeriums an den Finanzausschuss).....	31
Tabelle 5: Wertentwicklung der Versorgungsrücklage von 1999 bis Ende 2013 (nach Berechnungen des Rechnungshofs).....	32
Tabelle 6: Notwendige künftige Wertentwicklung der Versorgungsrücklage bis 2018 (nach Berechnungen des Rechnungshofs).....	34
Tabelle 7: Entwicklung der Rendite des Versorgungsfonds (nach den Jahresberichten der Bundesbank)	35
Tabelle 8: Wertentwicklung des Versorgungsfonds (nach Berechnungen des Rechnungshofs)	36
Tabelle 9: Notwendige künftige Wertentwicklung des Versorgungsfonds bis 2020 (nach Berechnungen des Rechnungshofs).....	37

Anlagenverzeichnis	Seite
Anlage 1: Altersstruktur der aktiven Beamten des Landes (Stand: 30.06.2012)	44
Anlage 2: Altersstruktur der Ruhestandsbeamten des Landes (Stand: 01.01.2012)	45
Anlage 3: Zahl der Versorgungsempfänger des Landes Baden-Württemberg 1998 bis 2032 (Wiederbesetzungsquote 90 Prozent)	46
Anlage 4: Versorgungsausgaben des Landes Baden-Württemberg 1998 bis 2032 (ohne Beihilfe)	47

Anlage 5:	Versorgungsausgaben des Landes Baden-Württemberg je Versorgungsempfänger 1998 bis 2032 (ohne Beihilfe).....	48
Anlage 6:	Versorgungs-Steuer-Quote des Landes Baden-Württemberg 1998 bis 2032 (ohne Beihilfe).....	49
Anlage 7:	Modelle für eine Versorgungsrücklage beim Bund und bei den Ländern.....	50
Anlage 8:	Modelle für Versorgungsfonds beim Bund und bei den Ländern	52
Anlage 9:	Bisherige Zuführungen zur Versorgungsrücklage.....	54
Anlage 10:	Backtestings durch die Deutsche Bundesbank	55
Anlage 11:	Vergleich zwischen den Netto-Renditen der Versorgungsrücklage und den Schuldzinsen des Landes	56
Anlage 12:	Vergleich zwischen den Netto-Renditen des Versorgungsfonds und den Schuldzinsen des Landes	57

Abkürzungsverzeichnis

ARL	=	Anlagerichtlinien
BBesG	=	Bundesbesoldungsgesetz
BdSt	=	Bund der Steuerzahler
BGBI.	=	Bundesgesetzblatt
BVI	=	Bundesverband Investment und Asset Management
GBl.	=	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
GG	=	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GMBI	=	Gemeinsames Ministerialblatt
KVBW	=	Kommunaler Versorgungsverband Baden-Württemberg
LBesGBW	=	Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg
LHO	=	Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg
ROI	=	Return on Investment
VBL	=	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
VersFondsG	=	Gesetz über einen Versorgungsfonds des Landes Baden-Württemberg
VersRücklG	=	Gesetz über eine Versorgungsrücklage des Landes Baden-Württemberg
VReformG	=	Versorgungsreformgesetz
VwV	=	Verwaltungsvorschrift

1 Zusammenfassung

Steigende Versorgungsausgaben bedeuten finanzielle Risiken für den Landeshaushalt. Inwieweit diesen Risiken mit den beiden vom Land eingerichteten Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds“ angemessen und wirksam begegnet werden kann, hat der Rechnungshof untersucht. Dabei kam er zu folgenden Ergebnissen:

- Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds sind - neben weiteren Maßnahmen - geeignete und notwendige Instrumente, um den Risiken der steigenden Versorgungsausgaben zu begegnen. Beide Vermögen sollten auch weiterhin beibehalten werden. Die zukünftigen jährlichen Zuführungen zum Versorgungsfonds sollten sogar angemessen erhöht werden;
- die Anlage der Mittel aus den beiden Sondervermögen war - jedenfalls in der Vergangenheit und unter Inkaufnahme eines vertretbaren Risikos - unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten selbst bei einer überwiegenden Kreditfinanzierung gerechtfertigt;
- auch die sonstigen Aspekte, wie die generationengerechtere Lasten-Nutzen-Relation, die Kostentransparenz und die Einbeziehung gegebenenfalls notwendiger Kreditfinanzierungen in die Schuldenobergrenze, sprechen für die Beibehaltung beider Vorsorgeinstrumente;
- die bisherige Wertentwicklung der aktiv gemanagten Versorgungsrücklage lässt angesichts der aufgewendeten Gebühren und Honorare deren künftige Verwaltung - zumindest teilweise - in passiver Form angezeigt erscheinen;
- die Anlage der Gelder war, soweit geprüft, ordnungsgemäß. Allerdings sollten bestimmte Korrekturen im Verfahren vorgenommen werden, die auch die Transparenz des Anlageerfolges erhöhen würden;
- die Höhe der vorgesehenen Entnahmen sollte rechtzeitig - und möglichst bald - vor Beginn der Entnahmephase gesetzlich festgelegt werden. Dazu sollte überlegt werden, die Versorgungsverpflichtungen zwischen Haushalt und Sondervermögen dynamisch statt statisch zu verteilen.

2 Ausgangslage

2.1 Gegenstand, Anlass und Fragestellung der Untersuchung

Der Rechnungshof hatte bereits in seiner Denkschrift 2010¹ ausgeführt, ohne weitere Eingriffe in die bestehenden Versorgungs-, Beihilfe- und Heilfürsorgeregelungen werde der Anteil der Versorgungsausgaben² an den gesamten Personalausgaben weiter steigen. Dadurch, dass immer mehr Steuereinnahmen darauf verwendet werden müssen, die Versorgungsausgaben zu bezahlen, werden die finanziellen Handlungsmöglichkeiten des Landes immer stärker eingeschränkt.

Inwieweit den Haushaltsrisiken mit den beiden vom Land eingerichteten Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds“ wirksam begegnet werden kann, hat der Rechnungshof nun vertiefend untersucht. Betrachtet wurden dabei insbesondere

- die Wirtschaftlichkeit der Geldanlagen;
- monetäre und nicht monetäre Aspekte und Wirkungen der beiden Instrumente, so z. B. auch ein Vergleich mit den vom Land zu leistenden Fremdkapitalzinsen;
- verschiedene Vorgaben für die Anlage sowie der Erfolg der gewählten Anlagestrategien;
- Entwicklung der Versorgungsausgaben und mögliche Entlastungswirkungen von Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds auf künftige Haushalte;
- Aspekte der Ordnungsmäßigkeit der Geldanlagen, nicht aber der qualitativen Portfoliostruktur bzw. -zusammensetzung. Beurteilt wurde vielmehr, ob die Anlagerichtlinien (ARL) insgesamt den für die öffentliche Hand anzulegenden Vorsichtsmaßstäben genügten, auch bei einer überwiegenden Kreditfinanzierung einen (zumindest geringen) Überschuss wahrscheinlich erscheinen ließen und ob die Vorgaben dann auch eingehalten wurden. Gegenstand der Prüfung war nicht, ob die Höhe der Zuführungen zur Versorgungsrücklage und zum Versorgungsfonds (vom Ministerium) richtig berechnet wurde.

Folgende zeitliche Eckdaten sind für die Gesamtbetrachtung von besonderer Bedeutung:

1999: Einführung der Versorgungsrücklage

Die Beratende Äußerung spricht weibliche und männliche Leser gleichermaßen an. Für ein besseres Textverständnis wird jedoch nur die männliche Form verwendet. Um die Lesbarkeit zu erleichtern, wird nachfolgend für das jetzige Finanz- und Wirtschaftsministerium einheitlich die früher gültige Bezeichnung Finanzministerium verwendet. Durch den Verzicht auf die Darstellung von Dezimalstellen in Zahlenübersichten kann es zu Rundungsdifferenzen kommen.

Zum Schutz (Persönlichkeitsschutz bzw. Schutz von Geschäftsgeheimnissen) werden einzelne erhobene vertrauliche Daten in dieser Veröffentlichung anonym oder abstrakt dargestellt. Für das Verständnis von Sachverhalt, Bewertung und Empfehlungen ist dies aber unschädlich. Die entsprechenden Daten und Angaben lagen dem Rechnungshof vor.

¹ Beitrag Nr. 4 „Vorbelastungen und Risiken des Landeshaushalts“, Seite 38.

² Siehe den (ersten) Versorgungsbericht des Landes Baden-Württemberg vom März 2010, herausgegeben vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg, Artikel-Nr. 8061 10001.

- 2007: Einführung des Versorgungsfonds (Zuführungen ab 2008)
- 2008: Referenzjahr für den Versorgungsbericht 2010 des Landes Baden-Württemberg
- 2017: Geplante letztmalige Zuführung an die Versorgungsrücklage
- 2018: Frühestmöglicher Beginn der Entnahme von Mitteln aus der Versorgungsrücklage
- 2019: Versorgungsausgaben sollen in den Folgejahren auf diesem Niveau durch Entnahmen aus der Versorgungsrücklage konstant gehalten werden.
- 2020: Die Haushalte der Länder sind nach Artikel 109 Grundgesetz (GG) nun grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen. Frühestmöglicher Beginn der Entnahme von Mitteln aus dem Versorgungsfonds.
- 2028: Die Versorgungsrücklage wäre bei ausschließlichen Entnahmen zur Pufferung der Versorgungsausgaben auf dem Niveau von 2019 voraussichtlich aufgebraucht.
- 2032: Die Versorgungsrücklage sollte bis zu diesem Zeitpunkt 15 Jahre lang Entnahmen ermöglichen.
- 2045: Auch der Versorgungsfonds wäre durch Entnahmen zur Pufferung der Versorgungsausgaben auf dem Niveau von 2019 voraussichtlich vollständig aufgebraucht.
- 2050: Ende der Modellrechnungen zur Entwicklung der Beamtenversorgung im Versorgungsbericht des Landes

2.2 Versorgungsempfänger und Versorgungsausgaben

Die künftigen Versorgungsausgaben hängen insbesondere von Zahl und Zusammensetzung der Versorgungsempfänger ab. Daneben spielen die Wiederbesetzungsquote, die Höhe künftiger Dienst- und Versorgungsbezüge und vorzeitige Zuruhesetzungen (wegen Dienstunfähigkeit oder Erreichen der Antragsaltersgrenze) sowie freiwillige Weiterarbeit eine Rolle. Prognosen über künftige Versorgungsausgaben sind daher mit erheblichen Unsicherheiten behaftet.

2.2.1 Versorgungsempfänger

Zu den Versorgungsempfängern zählen die Ruhegehaltsempfänger und die Hinterbliebenen ehemaliger Beamter. Die Zahl der Versorgungsempfänger wird beeinflusst durch

- den Personalbestand an aktiven Beamten sowie deren Altersstruktur und
- die Zahl an Ruhegehaltsempfängern und Hinterbliebenen sowie deren Altersstruktur und Lebenserwartung.

Die Zahl der Versorgungsempfänger hat sich zwischen 1968 und 2012 von 45.800 auf fast 105.000 mehr als verdoppelt. Dies ist auf Einstellungswellen von 1965 bis 1975, insbesondere im

öffentlichen Schuldienst und Polizeivollzugsdienst, zurückzuführen. Auch Teilzeitarbeit und die gestiegene Lebenserwartung haben Auswirkungen auf die Zahl der Versorgungsempfänger.

Die Altersstruktur der aktiven Beamten und Ruhestandsbeamten des Landes (ohne Hinterbliebene) ist in Anlagen 1 und 2 dargestellt.

Auch wenn nicht alle freiwerdenden Stellen wiederbesetzt werden, würde dies erst nach rd. 30 Jahren zu nennenswerten Effekten bei den Versorgungsausgaben führen. Erst ab 2040 würde eine Wiederbesetzungsquote von 90 Prozent dazu führen, dass die Zahl der Versorgungsempfänger um einen Prozentpunkt geringer steigen würde als bei einer Wiederbesetzungsquote von 100 Prozent. Allerdings würde eine geringere Wiederbesetzungsquote zu einer relevanten Entlastung bei den Personalausgaben führen. Die Entwicklung der Zahl der Versorgungsempfänger von 1998 bis 2032 ist aus Anlage 3 ersichtlich.

2.2.2 Versorgungsausgaben

Die Ausgaben für Ruhegehälter und Hinterbliebenenversorgung des Landes Baden-Württemberg (ohne Beihilfeausgaben) sind zwischen 1998 und 2012³ von rd. 1,82 Mrd. Euro kontinuierlich auf rd. 3,7 Mrd. Euro angestiegen und haben sich damit im Zeitraum von 15 Jahren verdoppelt. Die Zahl der Versorgungsempfänger hat sich im selben Zeitraum um 60 Prozent erhöht.⁴

Das Statistische Landesamt hatte im Versorgungsbericht Baden-Württemberg (2010) prognostiziert, dass bei einer angenommenen linearen Besoldungsanpassung von 1,5 Prozent die Versorgungsausgaben von 2,8 Mrd. Euro im Jahr 2008 auf rd. 6,3 Mrd. Euro (+ 125 Prozent) im Jahr 2032 steigen würden. Allerdings betrug die tatsächliche Besoldungsanpassung von 2009 bis 2012 durchschnittlich 1,85 Prozent je Jahr.⁵ Somit könnten die Versorgungsausgaben 2032 sogar über 7 Mrd. Euro liegen.

Auch die Beihilfeausgaben für Versorgungsempfänger steigen stetig. Denn sowohl die Zahl der Versorgungsempfänger als auch die Ausgaben je Versorgungsempfänger nehmen (z. B. durch höhere Lebenserwartung, medizinischen Fortschritt, Kostentwicklung im Gesundheitswesen) deutlich zu. Nach der Hochrechnung des Statistischen Landesamts⁶ werden die Beihilfeausgaben für Versorgungsempfänger von rd. 542 Mio. Euro im Jahr 2008 auf rd. 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2020 steigen. Dies ist mehr als eine Verdoppelung innerhalb von 13 Jahren.

Dieser Kostenblock muss zwingend - neben den hochgerechneten Ausgaben für Ruhegehälter und Hinterbliebenenversorgung - bei künftigen Vorsorgeüberlegungen berücksichtigt werden.

³ 2012: Aus rd. 3,7 Mrd. Euro Ausgaben für Ruhegehälter und Hinterbliebenenversorgung sowie den Zuführungen zur Versorgungsrücklage und 0,628 Mrd. Euro Ausgaben für Beihilfen an Pensionäre ergaben sich Gesamtausgaben von 4,326 Mrd. Euro (siehe Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: „Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes in Baden-Württemberg am 1. Januar 2012“ (Schulden und Personal, L III 3-j/12, 16.07.2013), Seite 1).

⁴ 1998: 65.420 (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: „Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes in Baden-Württemberg am 1. Januar 2010“ (Schulden und Personal, L III 3-j/10, 17.11.2010), Seite 1. 2012: 104.756 (siehe Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: „Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes in Baden-Württemberg am 1. Januar 2012“ (Schulden und Personal, L III 3-j/12, 16.07.2013), Seite 1.

⁵ Auch nach dem Finanzplan des Landes für die Jahre 2014 bis 2020 (Seite 11) werden die Personal- und die Versorgungsausgaben mit einer Steigerung von jährlich 1,8 Prozent fortgeschrieben.

⁶ Versorgungsbericht Baden-Württemberg 2010, Seite 74.

Die Entwicklung der Versorgungsausgaben von 1998 bis 2032 ist in Anlage 4 grafisch dargestellt.

2.2.3 Versorgungsausgaben je Versorgungsempfänger

Die Versorgungsausgaben je Versorgungsempfänger (ohne Beihilfe) sind von 1998 bis 2008 von 27.897 Euro auf 30.313 Euro gestiegen. Dies entspricht einem Anstieg von 8,7 Prozent innerhalb von elf Jahren.

Bis Ende 2032 werden laut Versorgungsbericht die Versorgungsausgaben je Versorgungsempfänger - unter den nachfolgend dargestellten Prämissen - bis auf über 40.000 Euro ansteigen. Dies entspräche gegenüber 1998 einer Steigerung von rd. 43 Prozent über einen Zeitraum von 35 Jahren. Eine Absenkung der Wiederbesetzungsquote selbst auf 80 Prozent hätte in diesem Zeitraum faktisch keine finanziellen Auswirkungen.

Die Entwicklung der Versorgungsausgaben je Versorgungsempfänger von 1998 bis 2032 ist aus Anlage 5 ersichtlich. Es wurde dabei eine Wiederbesetzungsquote⁷ von 90 Prozent und eine lineare Besoldungsanpassung⁸ von 1,5 Prozent angenommen.

2.2.4 Versorgungs-Steuer-Quote

Die Versorgungs-Steuer-Quote stellt die Versorgungsausgaben einer Periode als Prozentsatz der jeweiligen Steuereinnahmen des Jahres dar. Über den Zeitablauf betrachtet gibt diese Quote Auskunft darüber, wie sich die Inanspruchnahme der Steuereinnahmen durch die Versorgungsausgaben verändert.

Die Versorgungs-Steuer-Quote (ohne Beihilfe) betrug 1998 noch 8,63 Prozent. 2013 lag dieser Wert bereits bei rd. 12 Prozent; mit Beihilfeausgaben und mit Zuführungen zur Versorgungsrücklage lag er bei rd. 15,3 Prozent.

Die Entwicklung der Versorgungs-Steuer-Quote von 1998 bis 2032 ist in Anlage 6 dargestellt.⁹ Es wurde dabei eine lineare Besoldungsanpassung¹⁰ von 1,5 Prozent und eine Erhöhung der Steuereinnahmen entsprechend dem Finanzplan 2014 bis 2020¹¹ angenommen.

⁷ Wiederbesetzungsquote des aktiven Personals 2009 bis 2010 = 87 Prozent, 2011 = 93 Prozent, ab 2012 = 90 Prozent. Quelle: Versorgungsbericht Baden-Württemberg 2010, Tabelle A.5.

⁸ Absenkung des Versorgungsniveaus gemäß Versorgungsänderungsgesetz 2001 um jährlich 0,54 Prozent bis 2011. Minderung der Bezüge um jährlich 0,2 Prozent bis 2017 gemäß Versorgungsreformgesetz 1998 (Bildung einer Versorgungsrücklage). Quelle: Versorgungsbericht Baden-Württemberg 2010, Tabelle A.5.

⁹ Die Wiederbesetzungsquote ist für diesen Zeitraum von untergeordneter Bedeutung (siehe Versorgungsbericht Baden-Württemberg 2010, Seiten 79 bis 81): Zahl der Versorgungsempfänger 2032 bei einer Wiederbesetzungsquote von 80 Prozent - 157.017, von 90 Prozent - 157.153, von 100 Prozent - 157.289.

¹⁰ Dies entspricht der mittleren der drei Varianten des Versorgungsberichts (1 Prozent, 1,5 Prozent, 2 Prozent). Absenkung des Versorgungsniveaus gemäß Versorgungsänderungsgesetz 2001 um jährlich 0,54 Prozent bis 2011. Minderung der Bezüge um jährlich 0,2 Prozent bis 2017 gemäß Versorgungsreformgesetz 1998 (Bildung einer Versorgungsrücklage). Quelle: Versorgungsbericht Baden-Württemberg 2010, Tabelle A.5.

¹¹ Finanzplan 2014 bis 2020, Seite 7.

2.3 Einführung und Ausgestaltung von Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds

Um den Anstieg der Versorgungsausgaben einzudämmen, sah das Gesetz zur Umsetzung des Versorgungsberichts (Versorgungsreformgesetz 1998 - VReformG)¹² des Bundes unter anderem vor, eine Versorgungsrücklage als Sondervermögen einzuführen.¹³ Es verpflichtete zudem auch die Länder, ab 1999 eine Versorgungsrücklage zu bilden. Vorgesehen wurde, dass die Beamten und Versorgungsempfänger dafür von 1999 bis 2013 im Jahresschnitt jeweils 0,2 Prozentpunkte weniger an linearer Besoldungs- bzw. Versorgungserhöhung erhalten sollten als die Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst. Die hierdurch eingesparten Beträge sollten dann - kumuliert - an die Rücklage abgeführt werden. Dementsprechend wurde von 1999 bis 2002 verfahren. Die bundesgesetzliche Verpflichtung¹⁴, ein abgesondertes Vermögen zur Bildung einer Versorgungsrücklage aufzubauen, wurde gleichlautend im Landesrecht fortgeführt.¹⁵

Modelle des Bundes und anderer Länder für eine Versorgungsrücklage sind in Anlage 7 dargestellt.

2.3.1 Versorgungsrücklagegesetz Baden-Württemberg

Konzeptionen des Finanzministeriums von 1995, einen Pensionsfonds zu errichten, waren bis zur Klärung der auf Bundesebene eingeleiteten Maßnahmen zurückgestellt worden. Die bundesgesetzliche Vorgabe wurde in Baden-Württemberg durch das Gesetz über eine Versorgungsrücklage des Landes Baden-Württemberg (VersRücklG)¹⁶ erfüllt. Hierzu wurde zum 01.01.1999 die „Versorgungsrücklage des Landes Baden-Württemberg“ als nicht rechtsfähiges zweckgebundenes Sondervermögen im Sinne von § 113 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) gebildet.

Das VersRücklG gilt für das Land selbst und für die seiner Aufsicht unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die als Dienstherren an Beamte und Richter Dienstbezüge und an Versorgungsempfänger Versorgungsbezüge zahlen.¹⁷

2.3.2 Versorgungsänderungsgesetz 2001

Das zum 01.01.2002 in Kraft getretene Versorgungsänderungsgesetz 2001¹⁸ des Bundes regelte, dass

- das Versorgungsniveau der Beamten von maximal 75 Prozent der letzten Bezüge in acht Schritten auf 71,75 Prozent abgesenkt wird, sodass die Versorgungsbezüge in geringerem Maße steigen als die Aktivbezüge;

¹² Vom 29.06.1998, BGBl. I Seite 1666.

¹³ Einfügung eines § 14 a BBesG durch Artikel 5 Nr. 4 VReformG.

¹⁴ Änderung von § 14 a BBesG in der Fassung vom 06.08.2002, BGBl. I Seite 3020, durch Artikel 2 des Gesetzes zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz (DNeuG) vom 05.02.2009, BGBl. I Seite 160 ff.

¹⁵ § 17 Absatz 1 LBesGBW vom 09.11.2010, GBl. Seite 793.

¹⁶ Vom 15.12.1998, GBl. Seite 658.

¹⁷ Für die Mitglieder des Kommunalen Versorgungsverbands Baden-Württemberg (KVBW) wurde das Gesetz über den Kommunalen Versorgungsverband entsprechend geändert.

¹⁸ Vom 20.12.2001, BGBl. I Seite 3926.

- die Ersparnisse, die sich hieraus ergeben, in dieser Phase zur Hälfte an die Versorgungsrücklage abzuführen sind;
- im Gegenzug der 0,2-Prozentpunkte-Abschlag für die auf den 31.12.2002 folgenden acht Besoldungs- und Versorgungsanpassungen ausgesetzt wird (§ 14 a Absatz 2 a BBesG), um eine Doppelbelastung der Beamten und Pensionäre zu vermeiden. Nach der erfolgten Absenkung der Versorgungsbezüge sollte der Aufbau der Versorgungsrücklage durch den 0,2-Prozentpunkte-Abschlag wieder aufgenommen und (zunächst) bis 2017 fortgesetzt werden;
- der Aufbau der Rücklage von ursprünglich 2013 bis 2017 verlängert wird und sich ihr Entnahmebeginn von 2014 auf 2018 ändert;
- die bereits erzielten Einsparungen durch die Abzüge der Jahre 1999 bis 2002 jedoch auch weiterhin, also durchgängig bis 2017, der Rücklage zuzuführen sind.

Wegen der steigenden Ausgaben der Beamtenversorgung sollten - nachdem nunmehr die Gesetzgebung zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens abgeschlossen war - die Maßnahmen der Rentenreform auf systemgerechte Art wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung übertragen werden. Dies sei nicht nur aus fiskalischen Gründen, sondern auch im Interesse sozialer Symmetrie geboten.

Unverändert blieb die landesgesetzliche Regelung (VersRücklG), wonach das in der Rücklage angesammelte Vermögen über einen Zeitraum von 15 Jahren zur Abfederung der Versorgungsaufwendungen eingesetzt werden soll. Die Entnahme von Mitteln ist durch Landesgesetz zu regeln.

2.3.3 Berechnungsgrundlagen der Zuführungen zur Versorgungsrücklage über den Zeitverlauf

Die nachfolgende Tabelle 1 verdeutlicht die Zuführungen zur Versorgungsrücklage, die durch Gesetzesänderungen über den Zeitverlauf erfolgten.

Tabelle 1: Berechnungsgrundlagen der Zuführungen zur Versorgungsrücklage über den Zeitverlauf

Zeitraum	Maßnahmen		Rechtsgrundlage/n	Hinweise/Erläuterungen
	Besoldung	Versorgung		
1999 bis 2002	um 0,2 Prozentpunkte gegenüber den Tarifierhöhungen für Beschäftigte verminderte Anpassung der Besoldung	um 0,2 Prozentpunkte gegenüber den Tarifierhöhungen für Beschäftigte verminderte Anpassung (der Besoldung und damit auch) der Versorgung	§ 14 a BBesG	Zuführung der Absenkungsbeträge (0,2%) zur Versorgungsrücklage anlässlich der (insgesamt drei) Besoldungsanpassungen zwischen 1999 und 2002
2003 bis 2011	Die auf den 31.12.2002 folgenden acht allgemeinen Anpassungen der Besoldung bleiben unvermindert.	50% der Einsparungen aus der schrittweisen Absenkung des Versorgungsniveaus von 75% auf 71,75%	Versorgungsänderungsgesetz 2001 vom 20.12.2001 (BGBl. I S. 3926); § 69 e BeamtVG, § 14 a BBesG	Übertragung der Rentenreform auf die Beamtenversorgung: Absenkung von sieben Anpassungen der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge (2003 bis 2011) durch Anpassungsfaktor (0,99458 bis 0,96208) und dadurch Absenkung des Höchst-Ruhegehaltssatzes von 75% (d. s. 1,875% je ruhegehaltfähiges Dienstjahr) auf 71,75% (1,79375%) mit der 8. Anpassung. Der jährliche Zuführungsbetrag erhöht sich jedoch um den "Sockelbetrag" der dreimaligen Zuführungen zur Versorgungsrücklage von 1999 bis 2002 (§ 14 a BBesG)
		Die auf den 31.12.2002 folgenden acht allgemeinen Anpassungen (der Besoldung und damit auch) der Versorgung bleiben unvermindert		Damit soll eine doppelte Belastung der Versorgungsempfänger vermieden werden
2012 bis 2017	um 0,2 Prozentpunkte gegenüber den Tarifierhöhungen für Beschäftigte verminderte Anpassung der Besoldung	um 0,2 Prozentpunkte gegenüber den Tarifierhöhungen für Beschäftigte verminderte Anpassung (der Besoldung und damit auch) der Versorgung	§ 14 a BBesG, § 17 Abs. 2 LBesGBW, § 17 Abs. 4 LBesGBW	Zuführung der Absenkungsbeträge (0,2%) zur Versorgungsrücklage und 50% der Einsparungen aus der Absenkung des Versorgungsniveaus von 75% auf 71,75%
		50% der Einsparungen aus der Absenkung des Versorgungsniveaus von 75% auf 71,75%		

2.3.4 Gesetz über einen Versorgungsfonds des Landes Baden-Württemberg

Im Herbst 2007 wurde mit dem Gesetz über einen Versorgungsfonds des Landes Baden-Württemberg (VersFondsG)¹⁹ eine zusätzliche Pensionsrücklage beschlossen. Der Versorgungsfonds wurde wie die Versorgungsrücklage als unselbstständiges, zweckgebundenes Sondervermögen des Landes errichtet. Er wurde 2008 mit einem Grundkapital von rd. 500 Mio. Euro ausgestattet. Seit 2009 sind für alle neu eingestellten Beamten und Richter monatlich jeweils 500 Euro an das Sondervermögen abzuführen. Der Versorgungsfonds ist auf Dauer angelegt.

Der Versorgungsfonds wurde bewusst als Teildeckungsmodell ausgestaltet.²⁰ Das Finanzministerium hatte eine Volldeckung als nicht finanzierbar angesehen. Denn dazu wären, wie die versicherungsmathematischen Berechnungen aus Rheinland-Pfalz zeigten, im Schnitt rd. 13.600 Euro jährlich pro Beamten einzuzahlen gewesen. Die künftigen Versorgungsausgaben sind also nicht alleine aus dem Versorgungsfonds zu finanzieren.

¹⁹ Vom 18.12.2007, GBl. Seite 617.

²⁰ Modelle für Versorgungsfonds des Bundes und der Länder sind aus Anlage 8 ersichtlich.

Das Sondervermögen darf ausschließlich zur Finanzierung der Versorgungsausgaben des Landes verwendet werden. Die Entnahme von Mitteln soll schrittweise, frühestens ab dem 01.01.2020, erfolgen. Sie ist durch Gesetz zu regeln.

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Sind Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds bei kreditfinanzierten Haushalten sinnvoll?

Zunächst stellt sich die Frage, ob es (finanz-)wirtschaftlich sinnvoll ist, auf der einen Seite Geld in Sondervermögen anzulegen, wenn das Land auf der anderen Seite mit 45,1 Mrd. Euro am Kreditmarkt verschuldet ist²¹. Die Strategien von Bund und Ländern sind hierbei unterschiedlich: Obwohl auch der Bund und die übrigen Länder verschuldet sind, wird dort zum Teil sogar eine vollständige Kapitaldeckung angestrebt.²² Das ist mit relativ hohen jährlichen Zuführungen (bis zu 46 Prozent der laufenden Bezüge) verbunden.²³

Mit der Wirtschaftlichkeit und den damit verbundenen Risiken der zur Beamtenversorgung gebildeten Sondervermögen haben sich in jüngerer Zeit auch Prüfungen der Rechnungshöfe Rheinland-Pfalz²⁴ und des Saarlandes²⁵ beschäftigt. Daneben wurde in einer vom Bund der Steuerzahler (BdSt) in Auftrag gegebenen Studie zur Beamtenversorgung²⁶ die Bildung von Rücklagen finanzwissenschaftlich analysiert.

Kritisch sah der Rechnungshof Rheinland-Pfalz das in diesem Land praktizierte Modell. Dort hatte man bereits 1996 vor Bestehen der bundesgesetzlichen Verpflichtung einen Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung als Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet. Die Zuführungen des Landes wurden dem Fonds als Darlehen gewährt und als Investitionen definiert. Der Fonds legt die ihm überlassenen Mittel bevorzugt (bis 2002 ausschließlich) in Schuldverschreibungen des Landes an. (Netto-)Erträge für das Land waren damit systembedingt ausgeschlossen. Besser wäre es nach Auffassung des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz gewesen, langfristig hohe Ertragschancen von Sachwertanlagen (Aktien, Immobilien u. a.) zumindest partiell zu nutzen und gleichzeitig Risikoausgleichseffekte zwischen den Anlageklassen und über die Zeit zu schaffen.

Dass eine verschuldete Gebietskörperschaft Kredite zu Marktkonditionen aufnehmen muss, ist aus Sicht des Rechnungshofs des Saarlandes zwangsläufig entweder unwirtschaftlich oder risikobehaftet: Bei gleichem Risiko seien die Habenzinsen in der Regel dauerhaft niedriger als die Sollzinsen (andernfalls gäbe es ein Perpetuum Mobile der Geldvermehrung) und die Anlage damit unwirtschaftlich. Höhere Habenzinsen als die gezahlten Sollzinsen seien hingegen mit einem höheren Risiko des Verlusts verbunden.

²¹ Stichtag: 31.12.2013, Homepage des Finanzministeriums „Haushalt und Finanzen, Schuldenstand“, Abruf vom 15.04.2014.

²² Beim Bund, in Brandenburg, in Rheinland-Pfalz, in Sachsen und in Sachsen-Anhalt.

²³ Siehe Bericht des Rechnungshofs des Saarlandes nach § 99 LHO zur Beamtenversorgung, September 2012, Seiten 85/86.

²⁴ Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Jahresbericht 2011, Teil II, Beitrag Nr. 24, Seite 42 ff.

²⁵ Rechnungshof des Saarlandes, Bericht nach § 99 LHO zur Beamtenversorgung, September 2012, Seiten 86 bis 90.

²⁶ Benz/Hagist/Raffelhüschchen, Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland - Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Deutschland e. V. (2011), Seiten 18 bis 25.

Die Studie des BdSt kritisiert ebenfalls die „Rücklagenbildung aus Neuverschuldung“: Für die kreditfinanzierte Zuführung an die Sondervermögen seien Schuldzinsen zu zahlen, die langfristig die Haushalte belasten würden. Kaufte man davon - wie in Rheinland-Pfalz - Schuldverschreibungen des eigenen Landes, würden dadurch künftige Haushalte nicht entlastet. Die laufenden Haushalte würden vielmehr durch die Zinszahlungen an die Rücklage aus Steuereinnahmen oder zusätzlicher Verschuldung belastet. Kaufe das Land (kreditfinanziert) hingegen Wertpapiere Dritter, sei dies wirtschaftlich nur dann vorteilhaft, wenn die damit verbundenen Renditen höher seien als die vom Land zu zahlenden Fremdkapitalzinsen. Höhere Renditen seien jedoch mit höheren Risiken verbunden. Es handele sich deshalb in diesen Fällen um „kreditfinanzierte Spekulation“.

Ob der Aufbau der Versorgungsrücklage und des Versorgungsfonds im Einzelfall kreditfinanziert wird oder ohne Verschuldung stattfindet, ist eine davon zu trennende Frage. Sicherlich wäre die Finanzierung von Sondervermögen zur Beamtenversorgung ohne (zusätzliche) Kreditaufnahme wünschenswert. Dies ist jedoch eine politische Entscheidung bei der Aufstellung des Landeshaushalts.

Schließlich ist noch zu bedenken, dass die Versorgungsrücklage aus nicht gewährten Besoldungs- bzw. Versorgungserhöhungen gespeist wird. Gäbe es die Versorgungsrücklage nicht (mehr), müssten diese Mittel grundsätzlich in Form höherer Besoldungs- bzw. Versorgungsanpassungen an die Beamten ausgegeben werden und stünden zur Schuldentilgung dann ebenfalls nicht zur Verfügung.

3.1.1 Vergleich zwischen dem zu entrichtenden Fremdkapitalzins des Landes und den erzielten Netto-Renditen von Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds

Wenn die voraussichtlich zu erzielende Rendite höher ist als die Ersparnis an Schuldzinsen zur Kredittilgung, kann ein Vermögensaufbau trotz bestehender Schulden sinnvoll sein. Da die Rendite einer Geldanlage regelmäßig in Abhängigkeit zu deren Risiko steht, ist dieses dabei zu bewerten. Das Anlagerisiko seinerseits korrespondiert mit der angestrebten Zielrendite.

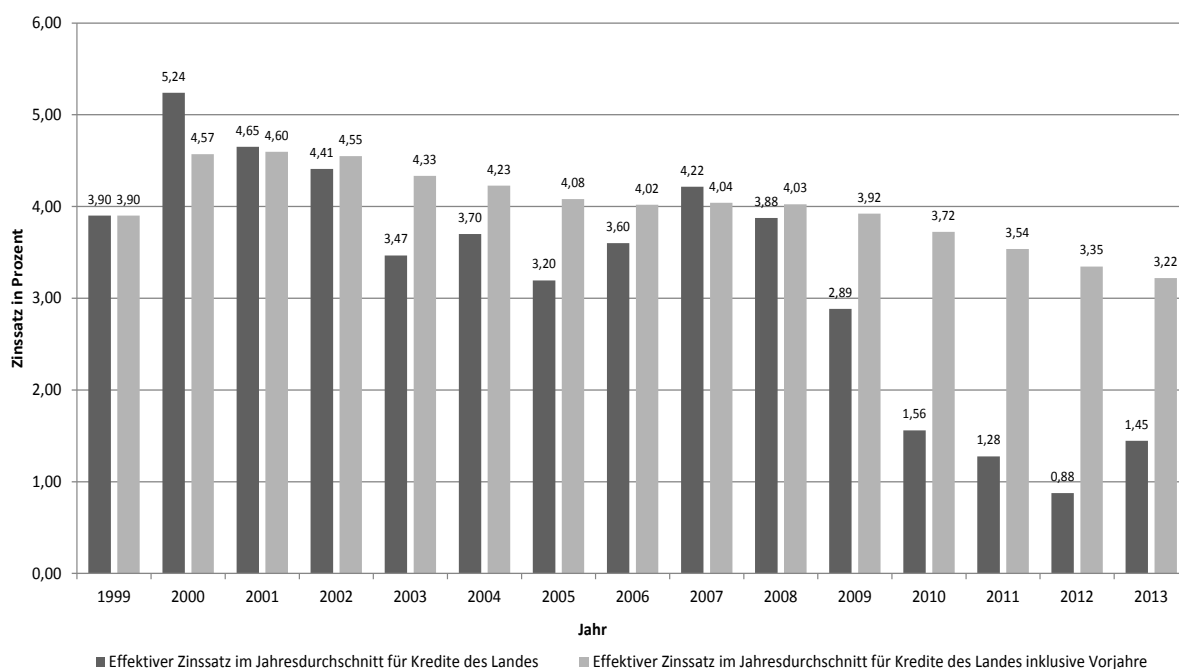
Bei der Beurteilung der Frage, welche Rendite bei einer vermiedenen zusätzlichen Neuverschuldung (als Alternative zur Anlage der für die Altersvorsorge vorgesehenen Gelder) zu erreichen wäre, ist also zunächst der Fremdkapitalzinssatz zu ermitteln, den das Land jeweils aufwenden müsste.²⁷

3.1.1.1 Fremdkapitalzins des Landes im Vergleichszeitraum

Der zu entrichtende effektive Zinssatz für Kredite des Landes Baden-Württemberg im Zeitraum 1999 bis 2013 ist in Abbildung 1 grafisch dargestellt:

²⁷ Die Darstellungen wurden (z. B. im Hinblick auf die betragsmäßige Zuordnung von Schuldenhöhe und Vermögenszuführungen) vereinfacht. Eine exaktere Berechnung wäre mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden gewesen. Zukünftige Entwicklungen hängen neben den schwer prognostizierbaren Zinsentwicklungen und Aktienkursen auch von der Risikobereitschaft des Landes als Geldanleger ab.

Abbildung 1: Effektiver Zinssatz im Jahresdurchschnitt für Kredite des Landes Baden-Württemberg 1999 bis 2013²⁸



Innerhalb des betrachteten 15-Jahreszeitraums betrug der durchschnittlich zu entrichtende effektive Zinssatz für (alle) in diesem Zeitraum neu aufgenommenen Kredite des Landes 3,22 Prozent. 2012 war der effektive Zinssatz (für neue Kredite) im Jahresdurchschnitt mit 0,89 Prozent am günstigsten. 2000 mussten mit 5,24 Prozent die höchsten Fremdkapitalzinsen entrichtet werden.

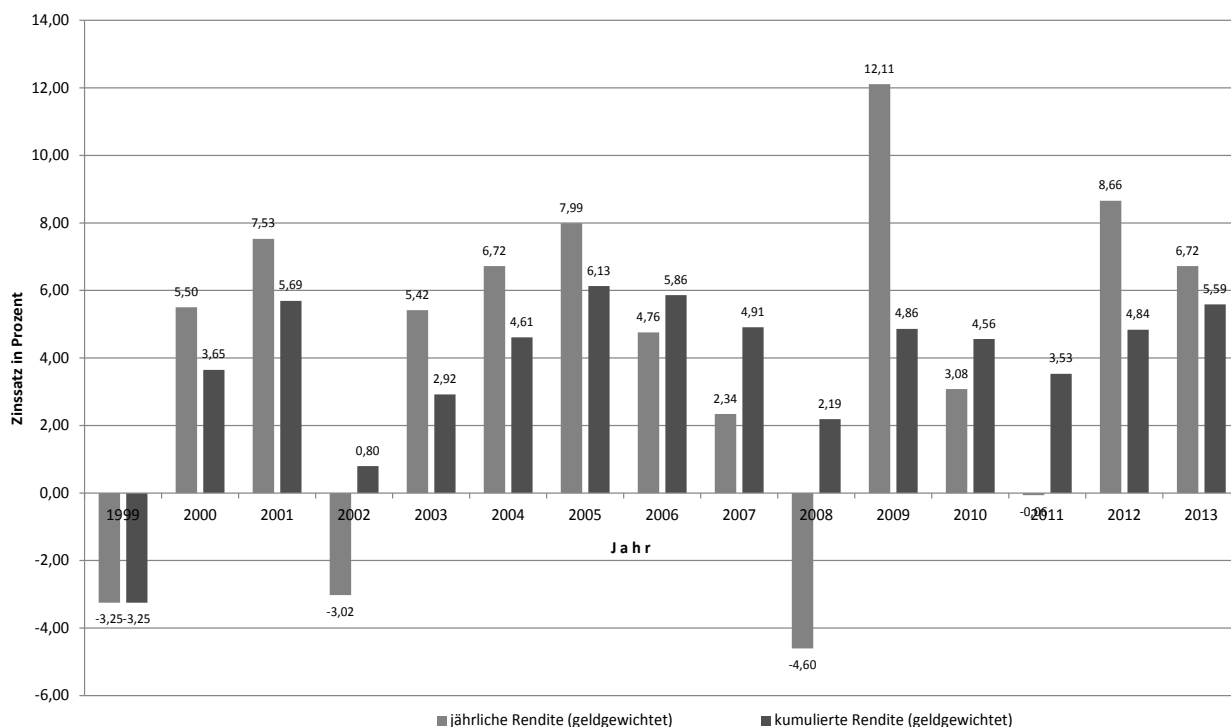
3.1.1.2 Netto-Renditen der Versorgungsrücklage im Vergleichszeitraum (1999 bis 2013)

Dem ist die Entwicklung der Netto-Renditen²⁹ der Versorgungsrücklage im Zeitraum 1999 bis 2013 gegenüberzustellen, siehe Abbildung 2:

²⁸ Quelle: Finanzministerium Baden-Württemberg; Hinweis: Ungenauigkeiten können durch einfache Mittelwertbildung statt ganzjähriger Volumengewichtung auftreten.

²⁹ Netto-Rendite ist die Rendite einer Investition nach Abzug aller Kosten und Steuern.

Abbildung 2: Netto-Renditen der Versorgungsrücklage des Landes Baden-Württemberg 1999 bis 2013³⁰



Innerhalb des fünfzehnjährigen Vergleichszeitraums betrug die durchschnittliche (kumulierte) Netto-Rendite der Versorgungsrücklage 5,59 Prozent. Sie lag somit 2,37 Prozentpunkte oberhalb des durchschnittlich zu zahlenden Fremdkapitalzinses im Vergleichszeitraum.

Da die Betrachtung stark vom Zeitpunkt der Gesamtbestandsaufnahme abhängt, bietet sich ergänzend eine Betrachtung von Phasen an. Immerhin in zehn Jahren (2000, 2001, 2003, 2004 bis 2006, 2009, 2010, 2012 und 2013) wurde eine höhere Rendite und nur in fünf Jahren (1999, 2002, 2007, 2008, 2011) eine niedrigere Rendite als der jeweilige zu zahlende Fremdkapitalzins erwirtschaftet.

Die relative Sicherheit der Vermögensanlage des Landes beruhte auf einer konservativen Mischung von erstklassigen Aktien in begrenztem Umfang sowie Rentenwerten hoher Bonität³¹. Eine derartige Mischung ist langfristig betrachtet sogar sicherer als die reine Anlage in Staatsanleihen. Es handelte sich weder um ein sogenanntes „Perpetuum Mobile der Geldvermehrung“³² noch um eine „kreditfinanzierte Spekulation“³³. Dass die Erwirtschaftung einer derart ausgestal-

³⁰ Quelle: Eigene Berechnungen.

³¹ § 2 der Anlagerichtlinien des Finanzministeriums vom 10.07.2002 (gemäß § 5 Absatz 2 VersRücklG): Aktien max. 30 Prozent, nur in Mitglieder des Dow Jones Stoxx, M-DAX, S & P 500 Index, Nasdaq 100 (...); Renten: Rating des Emittenten oder des Wertpapiers darf nicht unter „A“ liegen; Renten sollen auf „Euro“ lauten. Internationale Renten können nur erworben werden, wenn sie gegen Wechselkursschwankungen abgesichert sind.

³² So aber Rechnungshof des Saarlandes, Bericht nach § 99 LHO zur Beamtenversorgung, September 2012, Seiten 86 bis 90.

³³ So aber die vom Bund der Steuerzahler in Auftrag gegebene Studie.

teten positiven Zinsdifferenz in solchermaßen begrenztem Umfang den Grundsätzen ordnungsgemäßer Haushaltsführung widersprüche³⁴, lässt sich nicht bestätigen.

Da in der Vergangenheit die erzielten Renditen von Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds über dem zu zahlenden Fremdkapitalzins lagen, ist die Fortführung dieser beiden Sondervermögen - auch bei ihrer überwiegenden Kreditfinanzierung - aus finanzwirtschaftlicher Sicht nicht zu beanstanden. Sollten sich die Rahmenbedingungen (Kreditzinsen oder Rendite) verändern, wäre die Entscheidung zu überdenken.

3.1.2 Nicht monetäre Aspekte

Neben der finanzwirtschaftlichen Beurteilung ist auch die verwaltungsseitige und politische Steuerungswirkung von Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds von Bedeutung.

Die derzeit aktiven Beamten erbringen ihre Leistungen grundsätzlich für die jetzige Generation von Bürgern. Gegenwärtig tragen aber spätere Haushalte die Kosten der heute aktiven Beamten für deren später fällige Ruhegehälter.³⁵ Über Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds werden die gegenwärtigen Steuerzahler in verursachungsgerechter Weise wenigstens teilweise herangezogen. Die künftigen Generationen werden insoweit teilweise entlastet. So kann durch Rücklagen zur Teilfinanzierung zukünftiger Versorgungsverpflichtungen eine verursachungsgerechtere Verknüpfung zu späteren Ausgabepositionen erreicht werden.

Eine sehr wichtige Folge dieser Konstruktion ist auch der wirksame Zwang zum Sparen. Denn durch die Bildung derartiger Rücklagen, die kreditfinanziert sind, werden nicht weitere *implizite* Verpflichtungen aufgebaut, die keiner (Schulden-)Grenze unterliegen, sondern diese werden gleichsam in *explizite* Verpflichtungen umgewidmet. Sie werden dann von der Schuldenbremse erfasst. Der damit verbundene Vermögensaufbau zur Vorsorge für künftige Versorgungsempfänger führt also in dieser Konstruktion (richtigerweise) dazu, dass bereits in den laufenden Haushalten dadurch an anderer Stelle gespart werden muss, um die Schuldengrenze insgesamt nicht zu verletzen.

3.1.3 Haushaltsrechtliche Zulässigkeit für Zuführungen an Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds

Zuführungen an Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds können nicht unbegrenzt erhöht werden. Hierfür benötigte Kredite werden nämlich von der Schuldenbremse des § 18 Absatz 1 LHO³⁶ erfasst. Um die Verschuldungsgrenzen nicht zu verletzen, ist der Haushaltsgesetzgeber damit ggf. gezwungen, entweder andere Ausgaben im Landeshaushalt einzusparen oder die Einnahmen zu erhöhen. Dadurch könnte die implizite Verschuldung nur gebremst erhöht werden. Diese implizite Verschuldung in Form von Pensionsverpflichtungen hat der Rechnungshof bereits für 2009 mit überschlägig rd. 70 Mrd. Euro geschätzt.³⁷ Nach der Studie im Auftrag des

³⁴ So Benz/Hagist/Raffelhüschchen, Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland - Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Deutschland e. V. (2011), Seite 24.

³⁵ Siehe z. B. die Begründung zum VersFondsG: „Die Einrichtung des Versorgungsfonds in dieser Form ist ein Beitrag zur Generationengerechtigkeit, da über den schrittweisen Aufbau einer Rücklage die Finanzierung der künftigen Versorgungsausgaben auf einen längeren Zeitraum verteilt und damit tragfähig gehalten wird.“

³⁶ § 18 Absatz 2 LHO in der Fassung vom 01.01.2013: „Zum Ausgleich des Haushalts dürfen längstens bis einschließlich des Haushaltsjahres 2019 Kredite aufgenommen werden.“

³⁷ Denkschrift 2010, Beitrag Nr. 4 „Vorbelastungen und Risiken des Landeshaushalts“, Seite 38.

BdSt³⁸ beträgt der Barwert der schwebenden Pensionsverpflichtungen für Baden-Württemberg sogar rd. 120 Mrd. Euro. Dazu kämen danach noch die entsprechenden Barwerte der Witwen- und Witwerpensionsverpflichtungen von rd. 24 Mrd. Euro und die Barwerte der Beihilfeverpflichtungen der Pensionäre (für aktive Beamte und Pensionäre zusammen rd. 40 Mrd. Euro).

3.2 Ist die Entlastungswirkung der aktuellen Zuführungen ausreichend hoch?

3.2.1 Wie weit reicht die Entlastungswirkung durch Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds nach der aktuellen Ausgestaltung?

Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds sollen künftige Haushalte entlasten. Sie sollen den Anstieg zukünftiger Versorgungsausgaben³⁹ mindern. Die mögliche finanzielle Entlastungswirkung beider Instrumente wird nachfolgend dargestellt bzw. untersucht.

Das Volumen der Versorgungsrücklage lag zum 31.12.2013 bei rd. 2.209 Mio. Euro. Werden alle Zuführungen und Erträge bis 31.12.2017 (gesetzliches Ende der Zuführungsphase) eingerechnet, erwartet das Finanzministerium ein Volumen von 3,5 bis 4 Mrd. Euro.⁴⁰ Für unsere Berechnungen haben wir deshalb eine zu erwartende Rücklagenhöhe in Höhe des arithmetischen Mittelwerts von 3,75 Mrd. Euro zum 31.12.2017 zugrunde gelegt und dabei die jährliche weitere Verzinsung bis zum vollständigen Kapitalverzehr der Rücklage berücksichtigt. Das in der Versorgungsrücklage angesammelte Vermögen soll über einen Zeitraum von 15 Jahren ab 01.01.2018 zur Abfederung der Versorgungsausgaben⁴¹ eingesetzt werden. Die Entnahme von Mitteln ist durch Gesetz zu regeln. Eine solche Regelung ist bislang nicht getroffen.

Das Volumen des Versorgungsfonds lag zum 31.12.2013 bei rd. 1.184 Mio. Euro. Nach dem Mittelfristigen Finanzplan des Landes ist im Jahr 2020 (gesetzlich frühestmöglicher Beginn der Entnahmephase) mit einem Volumen von rd. 4,0 Mrd. Euro zu rechnen.⁴² Im Gegensatz zur Versorgungsrücklage soll der Versorgungsfonds der dauerhaften⁴³ Mitfinanzierung der Versorgungsausgaben⁴⁴ dienen. Eine Entnahme von Mitteln soll schrittweise - frühestens ab dem 01.01.2020 - erfolgen und ist durch Gesetz zu regeln (siehe § 5 Absatz 2 VersFondsG). Eine solche Regelung ist bislang nicht getroffen.

Aus dem Mittelfristigen Finanzplan des Landes 2014 bis 2018⁴⁵ ergibt sich mittelbar, dass jedoch auch aus der Versorgungsrücklage erst ab 2020 Mittel entnommen werden sollen. Die Entnahmen

³⁸ Benz/Hagist/Raffelhüschchen, Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland - Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Deutschland e. V. (2011), Seite 70 f.; Prämissen: Jährliche Wachstumsrate der Beamtenbesoldung bzw. Pensionen von 2 Prozent und Abzinsungssatz von 3 Prozent.

³⁹ VersRücklG (§ 2 Absatz 1) und VersFondsG (§ 1) sprechen dabei allerdings von „Versorgungsaufwendungen“. Wir verstehen unter „Versorgungsausgaben“ ausschließlich die Zahlungen der Versorgungsbezüge sowohl der Ruhegehaltsempfänger als auch der Hinterbliebenen. Darin nicht enthalten sind die auf diese entfallenden Beihilfen in Krankheitsfällen.

⁴⁰ Mittelfristiger Finanzplan 2014 bis 2018, Seite 29.

⁴¹ § 7 Satz 1 VersRücklG spricht allerdings von „Aufwendungen“.

⁴² Mittelfristiger Finanzplan 2014 bis 2018, Seite 30.

⁴³ Siehe Begründung zu § 5 des Entwurfs des VersFondsG, Landtagsdrucksache 14/2021.

⁴⁴ § 5 Absatz 1 VersFondsG spricht allerdings wiederum von „Versorgungsaufwendungen“.

⁴⁵ Mittelfristiger Finanzplan 2014 bis 2018, Seite 30 („[...] Insgesamt kann bis zum Jahr 2020 mit einem Vorsorgevolumen zwischen 7,5 und 8,0 Mrd. Euro gerechnet werden“). Aus einer Modellrechnung im Mittelfristigen Finanzplan 2012 bis 2016, Seite 34, ergab sich ein noch deutlicherer Hinweis über den Entnahmebeginn insoweit,

aus der Versorgungsrücklage und dem Versorgungsfonds könnten dazu dienen, die Versorgungsausgaben auf dem Niveau des Jahres 2019 zu halten. Fraglich ist, in welchem Verhältnis die Entnahmen aus den beiden Sondervermögen stehen. Es bietet sich an, zunächst vollständig die Mittel der Versorgungsrücklage zu entnehmen. Dafür spricht, dass deren Verwaltung - wegen des derzeit vereinbarten aktiven Managements - höhere Kosten verursacht. Zum anderen ist die Versorgungsrücklage nur als vorübergehendes Sondervermögen konzipiert, während der Versorgungsfonds auf Dauer eingerichtet ist.

Nach dem Versorgungsbericht Baden-Württemberg steigen die Versorgungsausgaben vor allem infolge der zunehmenden Zahl von Versorgungsempfängern an und werden ihren Höhepunkt voraussichtlich 2039 erreichen. Daher ist zu prüfen, ob bzw. wie lange Entnahmen aus der Versorgungsrücklage reichen, um die mit dem Anstieg verbundenen Ausgaben auf dem Niveau von 2019 (Jahr vor dem Entnahmebeginn) zu deckeln.

Abbildung 3 zeigt, welche Entnahmen nötig sind, um das Niveau von 2019 festzuschreiben.

als durch die Entnahme von Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds „z. B. die ab 2020 erwarteten Versorgungsausgaben (...) eingefroren werden“.

Abbildung 3: Anteil des jährlichen Abflusses der Versorgungsrücklage und des Versorgungsfonds zur Begrenzung der Versorgungsausgaben 2020 bis 2028

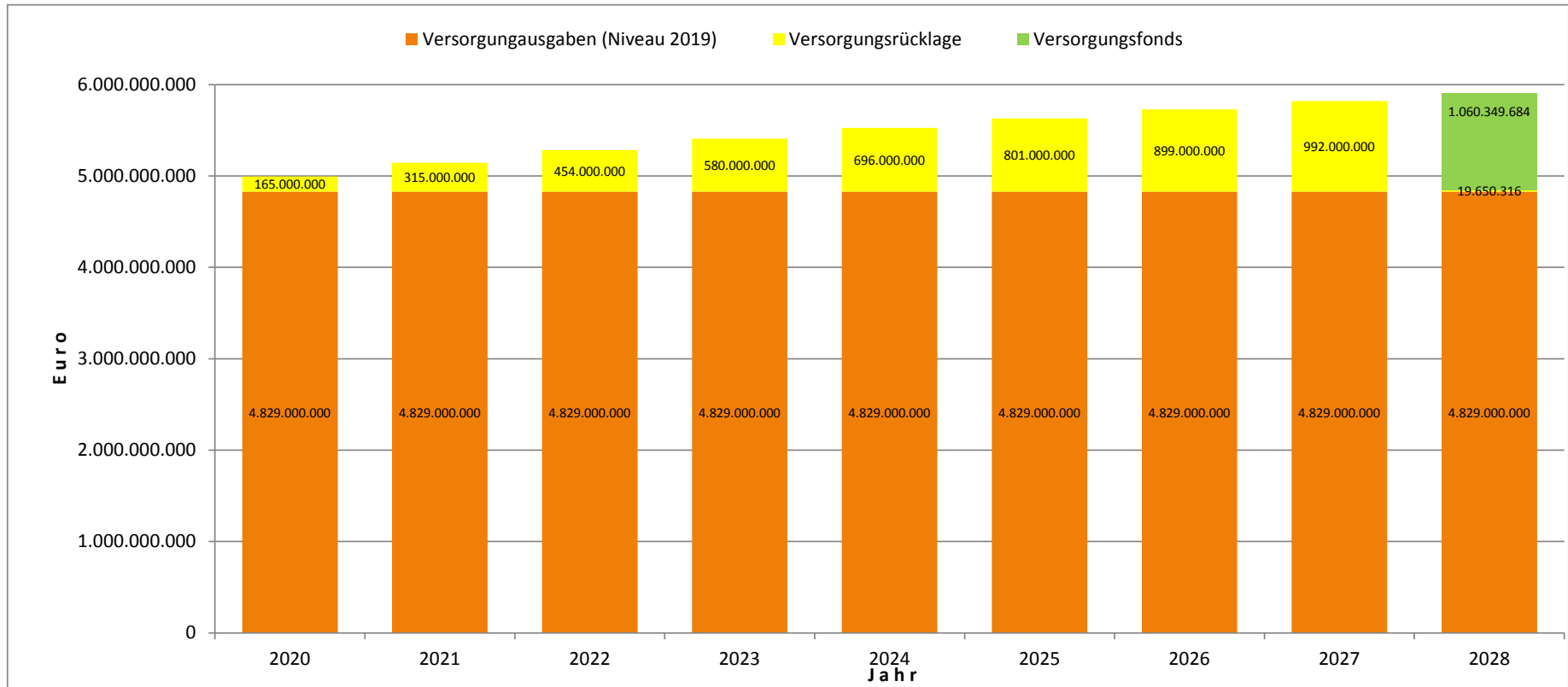


Abbildung 3⁴⁶ lässt erkennen, dass die Mittel der Versorgungsrücklage voraussichtlich ausreichen, um die reinen Versorgungsausgaben der Jahre 2020 bis einschließlich 2027 auf dem Ausgangsniveau von 2019⁴⁷ (4,829 Mrd. Euro) zu halten. Diese Mittel wären 2028 durch eine letztmalige Entnahme von knapp 20 Mio. Euro vollständig aufgebraucht. Im selben Jahr wären erstmals zusätzliche Mittel (von über 1 Mrd. Euro) notwendig, um die Versorgungsausgaben weiterhin auf dem definierten Niveau zu deckeln. Das Finanzministerium erwägt, dies durch Entnahmen aus dem Versorgungsfonds zu ermöglichen.

Der Versorgungsfonds wurde 2008 aber eingerichtet, um die Abdeckung der Versorgungsausgaben des Landes dauerhaft um ein Element der Kapitaldeckung zu ergänzen.⁴⁸ Daher dürften Entnahmen aus dem Versorgungsfonds im Sinne des Kapitaldeckungsprinzips erst erfolgen, wenn die ab 2009 neu eingestellten Beamten in den Ruhestand treten. Dies dürfte im Wesentlichen frühestens ab Mitte der 2040er-Jahre⁴⁹ der Fall sein. Allerdings lässt das VersFondsG die Möglichkeit einer früheren Entnahme bereits ab 2020 zu.

Zum Beginn des Jahres 2028 hat der Versorgungsfonds voraussichtlich einen Kapitalbestand von rd. 10,8 Mrd. Euro. Die folgende Tabelle zeigt die jährlichen Zuführungen und Entnahmen beim Versorgungsfonds ab 2028. Aus der Differenz zwischen jährlicher Zuführung (einschließlich Verzinsung des Bestands) und jährlicher Entnahme ergibt sich der (notwendige) Zugriff auf die Kapitalsubstanz des Fonds.

⁴⁶ Annahmen bzw. Prämissen: Versorgungsausgaben nach dem Versorgungsbericht Baden-Württemberg 2010, Tabelle A.5 (Variante 2), Entnahme ab 2020 (entsprechend dem Mittelfristigen Finanzplan 2014 bis 2018, Seite 30) bei einem Kapitalbestand der Versorgungsrücklage zum 31.12.2017 von 3,75 Mrd. Euro, einer Verzinsung des Anlagekapitals von jährlich 4 Prozent und Entnahmen jeweils zur Jahresmitte, Kapitalbestände erhöhen sich durch Verzinsung (Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds) sowie durch weitere Zuführungen (Versorgungsfonds).

⁴⁷ 2019 müsste das Referenz- bzw. Bezugsjahr sein, weil (bereits) 2020 erstmals „gedeckt“ werden soll.

⁴⁸ Siehe Landtagsdrucksache 14/2021, Seite 2 (Gesetzentwurf der Landesregierung zum Versorgungsfondsgesetz).

⁴⁹ Frühestmöglicher „Normalfall“: 2009 im 29. Lebensjahr eingestellter Beamter des höheren Dienstes, der mit vollendetem 67. Lebensjahr in den gesetzlichen Ruhestand treten wird.

Tabelle 2: Zuführungen und Entnahmen aus dem Versorgungsfonds ab Aufzehrung der Versorgungsrücklage

Jahr	Versorgungsausgaben (Versorgungsbericht 90%/1,5%) in Euro	"gedeckelte" Versorgungsausgaben auf dem Stand 2019 in Euro	somit zu "deckelnder" Betrag in Euro	Kapital des Versorgungsfonds zum 01.01. in Euro	Zinsertrag (Kapital) in Euro 1)	Zuführung lfd. Jahr zum Versorgungsfonds in Euro (einschl. Verzinsung)	Entnahme aus dem Versorgungsfonds = zu "deckelnder" Betrag in Euro	Kapital des Versorgungsfonds insgesamt zum 31.12. in Euro
2028	5.909.000.000	4.829.000.000	1.080.000.000	10.790.737.231	410.029.489	898.008.000	1.080.000.000	11.018.774.720
2029	5.998.000.000	4.829.000.000	1.169.000.000	11.018.774.720	417.370.989	946.254.000	1.169.000.000	11.213.399.709
2030	6.088.000.000	4.829.000.000	1.259.000.000	11.213.399.709	423.355.988	994.602.000	1.259.000.000	11.372.357.697
2031	6.185.000.000	4.829.000.000	1.356.000.000	11.372.357.697	427.774.308	1.042.848.000	1.356.000.000	11.486.980.005
2032	6.292.000.000	4.829.000.000	1.463.000.000	11.486.980.005	430.219.200	1.067.736.000	1.463.000.000	11.521.935.205
2033	6.404.000.000	4.829.000.000	1.575.000.000	11.521.935.205	429.377.408	1.067.736.000	1.575.000.000	11.444.048.614
2034	6.518.000.000	4.829.000.000	1.689.000.000	11.444.048.614	423.981.945	1.067.736.000	1.689.000.000	11.246.766.558
2035	6.633.000.000	4.829.000.000	1.804.000.000	11.246.766.558	413.790.662	1.067.736.000	1.804.000.000	10.924.293.221
2036	6.746.000.000	4.829.000.000	1.917.000.000	10.924.293.221	398.631.729	1.067.736.000	1.917.000.000	10.473.660.949
2037	6.854.000.000	4.829.000.000	2.025.000.000	10.473.660.949	378.446.438	1.067.736.000	2.025.000.000	9.894.843.387
2038	6.960.000.000	4.829.000.000	2.131.000.000	9.894.843.387	353.173.735	1.067.736.000	2.131.000.000	9.184.753.123
2039	7.061.000.000	4.829.000.000	2.232.000.000	9.184.753.123	322.750.125	1.067.736.000	2.232.000.000	8.343.239.248
2040	7.155.000.000	4.829.000.000	2.326.000.000	8.343.239.248	287.209.570	1.067.736.000	2.326.000.000	7.372.184.818
2041	7.243.000.000	4.829.000.000	2.414.000.000	7.372.184.818	246.607.393	1.067.736.000	2.414.000.000	6.272.528.210
2042	7.328.000.000	4.829.000.000	2.499.000.000	6.272.528.210	200.921.128	1.067.736.000	2.499.000.000	5.042.185.339
2043	7.414.000.000	4.829.000.000	2.585.000.000	5.042.185.339	149.987.414	1.067.736.000	2.585.000.000	3.674.908.752
2044	7.503.000.000	4.829.000.000	2.674.000.000	3.674.908.752	93.516.350	1.067.736.000	2.674.000.000	2.162.161.102
2045	7.594.000.000	4.829.000.000	2.765.000.000	2.162.161.102	31.186.444	1.067.736.000	2.765.000.000	496.083.547
2046	7.693.000.000	4.829.000.000	2.864.000.000	496.083.547	9.921.671	1.067.736.000	2.864.000.000	-1.290.258.782

1) bei angenommenem Zinssatz 4%

2) einschließlich des "Restbestands" der Versorgungsrücklage von 19.650.316 Euro zum 01.01.2028

Tabelle 2 macht deutlich, dass voraussichtlich nach 2045 (auch) das Kapital des Versorgungsfonds aufgebraucht ist. Würde man - alternativ - ab 2028 keine Mittel aus dem Versorgungsfonds für die Deckelung der Versorgungsausgaben entnehmen, müsste man ihren nachfolgenden Anstieg bis 2045 jeweils aus den laufenden Haushalten decken. Der Anstieg betrüge im Jahr 2028 bereits über 1 Mrd. Euro und würde sich auf rd. 2,86 Mrd. Euro im Jahr 2046 erhöhen.

Die Berechnung vernachlässigt die Beihilfeausgaben für die Versorgungsempfänger, die ebenfalls jährlich stark ansteigen und 2020 bereits rd. 1,2 Mrd. Euro jährlich betragen werden.⁵⁰

Wenn ab 2020 die Schuldenbremse in Kraft tritt, werden die Handlungsspielräume im Haushalt des Landes durch die nachfolgenden drei versorgungsbezogenen Komponenten eingeschränkt. Sie stellen realistischerweise jährliche Belastungen dar, die der Haushalt ab 2020 schultern muss:

- Die Steigerungen der Ausgaben für Versorgungsbezüge durch mehr Versorgungsempfänger, längere Bezugsdauer und durch Bezügeerhöhungen;
- die Steigerungen der Beihilfeausgaben aus denselben Gründen;
- die Zuführungen an den Versorgungsfonds.

Bei den Zuführungen an den Versorgungsfonds handelt es sich haushaltssystematisch nicht um Personal-, sondern um sonstige Finanzierungsausgaben. Sie dienen jedoch der Finanzierung späterer Versorgungsausgaben. Nach Berechnungen des Rechnungshofs dürften sich die Zuführungen an den Versorgungsfonds in den neun Jahren von 2020 bis 2028 von voraussichtlich rd. 507 Mio. Euro⁵¹ auf voraussichtlich fast 900 Mio. Euro pro Jahr erhöhen.⁵² Der Rechnungshof hatte für die Prognose der Zuführungen an den Versorgungsfonds zunächst die Personalentwicklung nach dem Versorgungsbericht 2010 (mit Ist-Daten aus dem Jahr 2008) zugrunde gelegt. Der inzwischen vorliegende Finanzplan für 2014 bis 2020 weist gegenüber dem Versorgungsbericht aber so erhebliche Steigerungen auf, dass die unterschiedlichen Daten nicht mehr sinnvoll in Einklang zu bringen sind.⁵³ Der Rechnungshof hat daher auf der Basis der Daten des aktuellen Finanzplans einen linearen Trend für die Entwicklung der künftigen Zuführungen zum Versorgungsfonds ermittelt. Die früher prognostizierten Personalentwicklungen nach dem Versorgungsbericht blieben insoweit außer Betracht.

Die Mehrbelastungen für die Haushalte ab 2028 sind in nachfolgender Tabelle 3 dargestellt:

⁵⁰ Versorgungsbericht Baden-Württemberg 2010, Seite 73.

⁵¹ Finanzplan für die Jahre 2014 bis 2020, Seite 14.

⁵² Basis: Versorgungsbericht Baden-Württemberg 2010, Finanzplan für die Jahre 2014 bis 2020, Seite 14; eigene Berechnungen.

⁵³ Die höheren Zuführungen zum Versorgungsfonds, die aus dem aktuellen Finanzplan ersichtlich werden, deuten auf eine höhere Zahl an Neueinstellungen hin als noch im Versorgungsbericht Baden-Württemberg 2010 zugrunde gelegt war.

Tabelle 3: Mehrbelastungen für die Haushalte nach Aufzehrung der Versorgungsrücklage und ohne Entnahmen aus dem Versorgungsfonds

Jahr / Mio. Euro	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	Gesamt
Versorgungsausgaben über Niveau von 2019	1.080	1.169	1.259	1.356	1.463	1.575	1.689	1.804	1.917	2.025	2.131	2.232	2.326	2.414	2.499	2.585	2.674	2.765	2.864	37.827
Zuführung zum Versorgungsfonds über Niveau von 2028	0	47	95	142	166	166	166	166	166	166	166	166	166	166	166	166	166	166	166	2.780
Mehrbelastung für Haushalt	1.080	1.216	1.354	1.498	1.629	1.741	1.855	1.970	2.083	2.191	2.297	2.398	2.492	2.580	2.665	2.751	2.840	2.931	3.030	40.607

Nach Aufzehrung der Versorgungsrücklage müssten die nachfolgenden Haushalte also erhebliche jährliche Mehrbelastungen verkraften, falls auf Entnahmen aus dem Versorgungsfonds verzichtet wird.

3.2.2 Kostendeckende Zuführungen an den Versorgungsfonds

Seit 2009 sind 6.000 Euro p. a. für jeden neu eingestellten Beamten in den Versorgungsfonds zurückzulegen. Bei jährlich etwa 5.000 Neueinstellungen sind dies somit rd. 30 Mio. Euro zusätzlich. Um die Pensionen neu eingestellter Beamter vollständig aus den Pensionsrücklagen bezahlen zu können, hätte man jedoch rd. 13.600 Euro p. a. je Beamten (Stand: 2009) zurücklegen müssen.

Die „statischen“ 6.000 Euro p. a. für jeden neu eingestellten Beamten decken also noch nicht einmal die Hälfte der tatsächlichen Belastung für seine Versorgungsverpflichtung ab. Als Orientierung für den Umfang einer teilweisen Kapitaldeckung ist zunächst der Betrag zu ermitteln, der als Rücklage für die dauerhafte vollständige Abdeckung des späteren Versorgungsaufwands je Beamten notwendig wäre.

In der VwV-Kostenfestlegung 2014⁵⁴ legte das Finanzministerium bei der Berücksichtigung von Verwaltungskosten einen Versorgungskostenzuschlag (inklusive des Beihilfeaufwandes) von 34,3 Prozent zugrunde. Um die künftigen Versorgungsausgaben eines Beamten vollständig aus Rücklagen abdecken zu können, müsste für ihn also, beginnend von seinem Diensteintritt bis zu seiner Zuruhesetzung, zusätzlich ein Betrag von mindestens 34,3 Prozent seiner laufenden Bezüge in ein Sondervermögen abgeführt werden.

Beim Versorgungszuschlag der VwV-Kostenfestlegung ist aber systembedingt nicht berücksichtigt, dass das Ruhegehalt eines Versorgungsempfängers grundsätzlich aus dem letzten Amt gewährt wird. Der dortige Zuschlag ist daher für den Zuführungssatz tendenziell noch zu gering.

Der Grad der Teilabdeckung betrug im Jahr 2008 bei 6.000 Euro 44,12 Prozent (zugrunde gelegte Methode: Versicherungsmathematische Grundsätze). 2014 wären, um den gleichen Anteil zu erreichen, knapp 7.000 Euro notwendig gewesen (Methode: VwV-Kostenfestlegung).

Die Festschreibung der Zuführung auf 6.000 Euro p. a. für jeden neu eingestellten Beamten führt also dazu, dass der Anteil der Versorgung, der durch den Versorgungsfonds kapitalgedeckt ist, immer geringer wird.

Unabhängig davon wäre jedoch denkbar, Mehreinnahmen aus dem Steueraufkommen, soweit sie nicht zur Deckung unabweisbarer Mehrausgaben des laufenden Haushaltsjahres benötigt werden,

⁵⁴ GABl. 2014, 2 ff.; hier: Anlage 1 „Pauschalsätze der Kosten einer Arbeitsstunde nach Laufbahnen“, Spalte 4.

zur Bildung von Rücklagen für begründete Verpflichtungen oder Haushaltsrisiken mit einer besonderen Zweckbindung zu verwenden (vgl. § 42 a LHO).

3.2.3 Alternative Deckelungsmöglichkeiten der Versorgungsausgaben

Von 1980 bis 2013 stiegen die Steuereinnahmen des Landes um insgesamt 185 Prozent. Dies entsprach einer jährlichen Steigerung von durchschnittlich rd. 3,2 Prozent. Die Versorgungsausgaben (einschließlich Beihilfe) stiegen im selben Zeitraum um 397 Prozent⁵⁵, also um durchschnittlich rd. 5,0 Prozent jährlich. Der Teil der Steuern, der für Versorgungsausgaben (ein-schließlich Beihilfeausgaben und Zuführungen zur Versorgungsrücklage) verwendet werden musste, betrug im Jahr 2013 damit bereits rd. 15,3 Prozent und wird voraussichtlich bis zum Jahr 2020 weiter steigen.

Von 1980 bis 2013 stiegen die gesamten Haushaltsausgaben jährlich um durchschnittlich rd. 2,85 Prozent.

Das Finanzministerium will in seinen Modellberechnungen die Versorgungsausgaben statisch auf dem absoluten Niveau des Jahres 2019 deckeln. Stattdessen sollte man dies jedoch (relativ) auf dem Anteil der Versorgungsausgaben an den Haushaltsausgaben dieses Jahres tun. Dann stiegen die aus dem Haushalt zu bestreitenden Versorgungsausgaben zwar jährlich absolut etwas an, dafür würden die Entnahmen aus der Versorgungsrücklage aber etwas länger ausreichen und die Landung nach der vollständigen Auflösung dieses Sondervermögens würde "weicher" und weniger abrupt erfolgen.

Ebenfalls denkbar wäre, den Kapitalstock von Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds auch nach 2019 beizubehalten und nur die daraus erzielten Erträge zu entnehmen. Sollen die Versorgungsausgaben dann auf dem Stand von 2019 beibehalten werden, wären hierfür - als Ersatz für die Entnahmen aus den Sondervermögen - z. B. entsprechende Steuer-Mehreinnahmen einzusetzen. Die Steuereinnahmen sollen nach dem Finanzplan des Landes (Seite 7) in 2020 voraussichtlich um 3,03 Prozent steigen.

3.3 Wurden die Gelder ordnungsgemäß verwaltet?

Der Rechnungshof hat auch geprüft, ob die Gelder der beiden Sondervermögen ordnungsgemäß angelegt wurden. Nicht untersucht wurde dabei aber, ob die einzelnen Wertpapiere entsprechend den rechtlichen Vorgaben (Gesetzen bzw. Anlagerichtlinien) erworben wurden, ob sie also z. B. das erforderliche Rating besaßen.

3.3.1 Ordnungsgemäße Verwaltung

3.3.1.1 Vorgaben für die Anlage und Verwaltung der Mittel

Wie die Mittel angelegt werden dürfen, ist in zahlreichen Vorschriften, Vereinbarungen und ergänzenden Regelungen festgelegt.

⁵⁵ Auch ohne Berücksichtigung der darin enthaltenen Zuführungen zur Versorgungsrücklage hätte die Steigerung 372 Prozent betragen. Die lfd. Zuführungen zum Versorgungsfonds gelten nicht als Versorgungsausgaben.

Die Anlage-Risiken, die das jeweilige Fondsmanagement bei der Versorgungsrücklage eingehen darf, hat das Land bereits im Versorgungsrücklagegesetz vorgegeben: Nach der bis 23.02.2001 geltenden Fassung⁵⁶ waren die Mittel - einschließlich der Erträge - in handelbaren Schuldverschreibungen der Länder oder des Bundes zu marktüblichen Bedingungen anzulegen. Seither können bis zu 50 vom Hundert der (...) zugeführten Mittel in Aktien angelegt werden.⁵⁷ Die Mittel sind zugleich (...) sicherheits- und ertragsorientiert anzulegen.⁵⁸

Nach dem Gesetz über einen Versorgungsfonds des Landes sind die dem Sondervermögen zufließenden Mittel (...) sicherheits- und ertragsorientiert anzulegen. Dabei können bis zu 50 Prozent der (...) zugeführten Mittel in Aktien angelegt werden (§ 3 Absatz 2 Satz 1 VersFondsG).

Das Finanzministerium verwaltet das Sondervermögen. Die Verwaltung der Mittel kann auf Dritte übertragen werden. Die Anlage muss sicherheits- und renditeorientiert erfolgen. Investiert wird, wie bei der Versorgungsrücklage, überwiegend in festverzinsliche Wertpapiere und teilweise in europäische, seit 2013 auch in weltweite Aktien.

Das Finanzministerium hat darüber hinaus für beide Sondervermögen Anlagerichtlinien erlassen und mit allen Anlagemanagern umfangreiche vertragliche Vereinbarungen abgeschlossen.

3.3.1.2 Versorgungsrücklage: aktives Fondsmanagement

Das Finanzministerium hat die Mittel der Versorgungsrücklage von 1999 bis 2001 zunächst ausschließlich in Rentenpapieren angelegt, die von der Landeszentralbank verwaltet wurden.

2001 wurde entschieden, die Mittel der Versorgungsrücklage einschließlich der weiteren Zuführungen hälftig in zwei aktiv durch Fondsgesellschaften gemanagte Fonds anzulegen. Wie sich die künftigen Kosten eines solchen aktiven Managements entwickeln würden, wurde nicht berechnet - auch nicht, um die Angebote der Ausschreibung untereinander zu vergleichen.

Bereits bei der Auswahlentscheidung (im Ausschreibungsverfahren) bzw. zu Beginn der aktiven Anlage wäre es sinnvoll gewesen, die zu erwartenden Kosten des Fondsmanagements auf der Basis

- der künftigen Einzahlungen und
- der vertraglichen Vereinbarungen mit den beiden Fondsgesellschaften

im Wege einer Kalkulation als „Musterdepots“ abzubilden. Dadurch hätte das Finanzministerium die zu erwartenden Kosten künftiger Zeiträume - insbesondere unter Berücksichtigung der stark unterschiedlichen Kostenstrukturen (Verwaltungsgebühren, Transaktionskosten) - bereits frühzeitig antizipieren und in künftige Entscheidungen (z. B. Zeitpunkt für einen Wechsel zu passivem Management) einbeziehen können.

Die Alternative, die Mittel 2001 bei einer Pensionskasse (z. B. der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) oder dem Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg

⁵⁶ § 5 Absatz 2 Satz 1 VersRücklG vom 15.12.1998, GBl. Seite 658.

⁵⁷ § 5 Absatz 2 Satz 2 VersRücklG in der Fassung vom 06.02.2001, GBl. Seite 116.

⁵⁸ § 5 Absatz 2 Satz 1 VersRücklG in der Fassung vom 06.02.2001, GBl. Seite 116.

(KVBW)) anstatt bei den beiden Fondsgesellschaften anzulegen, hätte seinerzeit geprüft werden müssen.

Über das Fondsmanagement wurde aufgrund einer europaweiten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb nach VOL/A 2001 entschieden. Das Finanzministerium hatte bereits 2003 strategische Handlungsalternativen entwickelt. Danach sollte wegen der unbefriedigenden Fondsperformances und der zukünftig steigenden Verwaltungskosten der Rentenanteil durch das Finanzministerium selbst gemanagt werden. Das Management für die sogenannte ertragsorientierte Anlage sollte neu ausgeschrieben werden. Eine solche Ausschreibung ist bis heute nicht erfolgt.

Nach Auskunft des Finanzministeriums hatte eine Investmentgesellschaft in der Vergangenheit ihre Verwaltungskosten erhöhen wollen. Eine nachträgliche Anhebung der Verwaltungsgebühren ist vergaberechtlich genauso unzulässig, wie es die - sachlich eher gerechtfertigte - (nachträgliche) Ermäßigung wäre.

Seit über zehn Jahren verwalten dieselben Fondsmanager die Versorgungsrücklage. Die unbefristet geschlossenen Verwalterverträge wurden nicht zum August 2004 gekündigt. Dies wäre möglich (frühester Kündigungszeitpunkt) und geboten (unbefriedigende Fondsperformances und zukünftig steigende Verwaltungskosten) gewesen. Nachverhandlungen kommen aus rechtlichen Gründen nicht in Betracht.

3.3.1.3 Aufgabenwahrnehmung durch Finanzministerium und Beirat

Im Finanzministerium war das Generalreferat federführend zuständig, die Versorgungsrücklage einzurichten sowie die Zuführungen zu berechnen, anzufordern und zu überweisen. Die eigentliche Fondsverwaltung und die Zusammenarbeit mit den Fondsmanagern erfolgt seit 2009 durch das Kreditreferat.

Nach § 11 Absatz 1 VersRücklG ist ein Beirat zu bilden, der bei allen wichtigen Fragen mitwirkt, insbesondere bei den Anlagerichtlinien und dem Wirtschaftsplan. Zur Jahresrechnung ist seine Stellungnahme einzuholen. Er setzt sich aus Vertretern der Spitzenorganisationen der Beamten und Richter und Vertretern der Landesverwaltung zusammen.

Für die Ausübung der Mitwirkung, insbesondere bei der Aufstellung des Wirtschaftsplanes, beim Erlass der Anlagerichtlinien und für die Abgabe der Stellungnahme des Beirats zur Jahresrechnung finden Sitzungen statt (§ 1 Absatz 2 der Geschäftsordnung). Bereits 2004 hat der Beirat die vom Finanzministerium entwickelten strategischen Handlungsalternativen zur Neuanlage der Gelder gebilligt. Seither ist die Entscheidung stets ergebnislos vertagt worden. Zwischen Juli 2004 und Februar 2007 fanden keine Beiratssitzungen statt, sondern nur schriftliche Beteiligungsverfahren gemäß § 1 Nr. 3 der Geschäftsordnung.

In der Anfangsphase des aktiven Managements 2001 und 2002 hatten Finanzministerium und Beirat Eingriffe in die Aktienquote veranlasst. Infolgedessen konnten die Fonds nicht mehr an den ursprünglich vereinbarten Benchmarks gemessen werden.

Das („Ober“-)Management durch das Finanzministerium erfolgte zwar kostenbewusst und professionell. Der Beirat hat allerdings in der strategisch bedeutsamen Phase, in der über die Verlängerung des „aktiven Mandats“ hätte entschieden werden sollen (seit 2004), zu selten getagt. Er konnte daher in sieben Jahren nicht an der wichtigen Frage der weiteren Anlage mitwirken. Zu-

gleich wurde damit formal gegen § 1 Absatz 2 der Geschäftsordnung verstoßen. Das schriftliche Beteiligungsverfahren nach § 1 Nr. 3 der Geschäftsordnung stellt die Ausnahme dar. Entscheidungen von großer Tragweite können nicht, wie praktiziert, über mehrere Jahre im schriftlichen Beteiligungsverfahren getroffen werden.

Eingriffe in die operativen Aufgaben der Fondsmanager sollten auf außergewöhnliche Umstände beschränkt bleiben, weil sie dem Grundgedanken des aktiven Managements zuwiderlaufen. Zugleich wurde dadurch dem Fondsmanagement die Verantwortung abgenommen und ihm eine Begründung für die unterdurchschnittliche Performance „geliefert“. Wie das Ministerium darlegte, handelte es sich um eine einmalige Ausnahme, die sich nicht wiederholen werde.

3.3.1.4 Versorgungsfonds: Passives Management durch die Deutsche Bundesbank

Vor der Erstanlage der Mittel des Versorgungsfonds 2008 hatte das Finanzministerium die Vor- und Nachteile der verschiedenen Handlungsalternativen⁵⁹ für die Geldanlage abgewogen und sich dabei für das passive Management durch die Bundesbank entschieden.

3.4 War die Geldanlage wirtschaftlich?

3.4.1 Allgemeine Beurteilungsmaßstäbe

Sowohl die als Sondervermögen von zwei Investmentgesellschaften verwaltete Versorgungsrücklage als auch der bei der Bundesbank angelegte Versorgungsfonds hatten im jeweils untersuchten Zeitraum einen Wertzuwachs (Rendite) zu verzeichnen. Ob und wie wirtschaftlich bzw. „erfolgreich“ diese Geldanlagen dadurch waren, kann aus Anlegersicht, also aus Sicht des Landes, damit jedoch nur eingeschränkt beurteilt werden. Diese Bewertung zeigt erst der Vergleich zu alternativen Geldanlagen (vergleichbaren Investitionen) oder anderen Verwendungsmöglichkeiten (z. B. Vermeidung zusätzlicher Schulden), für die sich das Land als Anleger stattdessen hätte entscheiden können. Da die Höhe der Rendite risikoabhängig ist, muss auch das mit der jeweiligen Anlage verbundene Risiko entsprechend berücksichtigt werden. Beide Komponenten, also die Rendite und das damit verbundene Risiko der Kapitalanlage, bilden die Performance. Die Performance bezeichnet im Risikomanagement den Überschuss der erzielten Anlagerendite über eine vergleichbare, adäquate Benchmarkrendite.

3.4.2 Zuführungen zur Versorgungsrücklage

Von 1999 bis Ende 2013 hat das Land der Versorgungsrücklage insgesamt fast 1,8 Mrd. Euro zugeführt (vgl. im Einzelnen Anlage 9). Davon entfielen auf Zuführungen aus der Verminderung der

- Besoldung knapp 0,6 Mrd. Euro und der
- Versorgungsanpassungen knapp 1,2 Mrd. Euro.

⁵⁹ Vollständige Fremdvergabe, vollständige Eigenanlage, teilweise Eigenanlage/teilweise Fremdvergabe, Anlage durch Bundesbank, investives Anlagemodell einer Geschäftsbank.

Infolge fehlerhafter Berechnung waren die Zuführungen zur Versorgungsrücklage von 2003 bis 2013 um insgesamt rd. 480 Mio. Euro zu hoch. Der über diese Jahre gegenüber der gesetzlichen Verpflichtung insgesamt zu viel zugeführte Betrag soll nach den Ansätzen/Planungen in der Versorgungsrücklage verbleiben. Reduziert werden sollen aber (zukünftig) die (tatsächlichen) Zuführungen gegenüber den in der alten mittelfristigen Finanzplanung (2013 bis 2017) angesetzten Werten.⁶⁰

3.4.3 Nettowertentwicklung der Versorgungsrücklage

3.4.3.1 Vom Finanzministerium ermittelte Rendite

Die Mitglieder des Finanzausschusses hatten in der 65. Sitzung vom 18.01.2001⁶¹ die Landesregierung gebeten, den Finanzausschuss in einem jährlichen Bericht über den Stand der Vermögensentwicklung „Versorgungsrücklage“ zu informieren. Aus den Berichten des Finanzministeriums an den Finanzausschuss⁶² ergibt sich Folgendes:

Tabelle 4: Entwicklung der Höhe der Versorgungsrücklage (nach Informationen des Finanzministeriums an den Finanzausschuss)

Bericht vom	Berichtszeitraum						Bemerkungen
	von	bis	Wertzuwachs (Prozent)	Fondsvolumen (Euro) am 31.12.	Zuführungen (Euro)	Verwaltungsaufwand (Euro)	
22.01.2002	13.08./20.09.	31.12.2001	3,18				
21.01.2003	01.01.2002	31.12.2002	k. A.	109.730.035	52.570.871	119.747	
02.02.2004	01.01.2003	30.06.2003	2,80		49.289.919		
02.02.2004	01.07.2003	31.12.2003	2,46	166.133.545		226.900	
10.02.2005	01.01.2004	31.12.2004	5,50	254.076.306	73.854.629	330.044	
13.03.2006	01.01.2005	31.12.2005	8,70	390.582.208	110.891.195	484.013	
28.02.2007	01.01.2006	31.12.2006	4,80	515.040.405	103.099.100	559.069	
17.03.2008	01.01.2007	31.12.2007	k. A.	631.745.688	103.312.036	665.358	
26.05.2008			2,34				erst auf ergänzende Nachfrage des FA-Vorsitzenden
26.05.2009	01.01.2008	31.12.2008	- 4,55	721.803.275	121.856.519	738.550	
30.04.2010	01.01.2009	31.12.2009	11,89	980.586.728	160.463.492	813.157	
07.04.2011	01.01.2010	31.12.2010	3,08	1.206.771.289	192.666.519	1.033.531	zeitgewichtete Rendite
06.06.2012	01.01.2011	31.12.2011	- 0,02	1.422.520.229	216.610.713	1.227.271	zeitgewichtete Rendite
17.06.2013	01.01.2012	31.12.2012	8,48	1.790.933.127	234.142.715	1.492.328	zeitgewichtete Rendite
26.04.2014	01.01.2013	31.12.2013	6,60	2.209.420.389	287.163.791	1.829.946	zeitgewichtete Rendite

Die Netto-Rendite der beiden Fonds hat das Finanzministerium für den Gesamtzeitraum 2001 bis Ende 2013 auf Veranlassung des Rechnungshofs mit 4,7 Prozent ermittelt. Die effektiven Fremdkapitalzinsen, die das Land im selben Zeitraum für seine bestehenden Schulden bezahlen musste, gibt das Finanzministerium mit 2,6 Prozent an.

⁶⁰ Staatshaushaltsplan 2015/2016, Kap. 1210 Tit. 434 01.

⁶¹ Landtagsdrucksache 12/5920, Seiten 2/3.

⁶² Konkret: Schreiben an Ausschussvorsitzenden. In Spalte 1 sind die Daten der Schreiben des Ministeriums an den Vorsitzenden des Ausschusses genannt.

Die Fondsgesellschaften selbst haben die Netto-Rendite nach der zeitgewichteten sogenannten BVI-Methode⁶³ ermittelt. Die kumulierte Wertentwicklung betrug danach von der Auflegung der Fonds bis zum 31.12.2013 für den

- Fonds A 4,12 Prozent,
- Fonds B 3,99 Prozent.

Dem Finanzministerium war nicht bekannt, ob die Fonds und die Bundesbank bei der Rendite-Berechnung die (zeitgewichtete) BVI-Methode oder die (geldgewichtete) Return on Investment (ROI)-Methode zugrunde gelegt hatten. Das Ministerium errechnete die Wertentwicklung geldgewichtet nach der Methode des internen Zinsfußes (mittels Excel-Zielwertsuche). Die Abweichungen zu den (zeitgewichteten) Renditen, die die Fondsmanager ermittelten, hat das Finanzministerium offengelassen, statt auf eine Verwendung der gleichen Berechnungsmethode (d. h. ROI) zu drängen.

3.4.3.2 Vom Rechnungshof ermittelte Wertentwicklung

Der Rechnungshof hat die Vermögensentwicklung von 1999 bis Ende 2013 unter Berücksichtigung der jährlichen Zuführungen und dabei neben der jährlichen auch die kumulierte geldgewichtete Wertentwicklung unter Berücksichtigung der jeweiligen Anlagedauer errechnet. Er hat dabei die für die Berechnung des Zinssatzes übliche Formel⁶⁴ verwendet und dabei die unterschiedlichen unterjährigen Zuführungszeitpunkte der Einzahlungen zeitanteilig berücksichtigt. Die danach ermittelte Wertentwicklung ergibt sich aus nachfolgender Tabelle 5:

Tabelle 5: Wertentwicklung der Versorgungsrücklage von 1999 bis Ende 2013 (nach Berechnungen des Rechnungshofs)

Jahr	Bestand (Euro) zum 01.01.	Zuführungen (Euro) lfd. Jahr	Summe aus Bestand und Zuführungen (Euro)	Kumulierte Zuführungen (Euro)	Wert des Fondsvermögens zum 31.12. (Euro)	Wertentwicklung im laufenden Jahr		Kumulierte Wertentwicklung von 1999 bis Ende ...	
						absolut (Euro)	relativ (geldgewichtet; Prozent)	absolut (Euro)	relativ (geldgewichtet; Prozent)
1999	0	8.827.436	8.827.436	8.827.436	8.683.401	-144.035	- 3,25	-144.035	- 3,25
2000	8.683.401	15.020.190	23.703.591	23.847.626	24.632.742	929.151	5,50	785.116	3,65
2001	24.632.742	32.130.613	56.763.355	55.978.239	59.566.590	2.803.235	7,53	3.588.351	5,69
2002	59.566.590	52.570.871	112.137.462	108.549.111	109.452.770	-2.684.691	- 3,02	903.660	0,80
2003	109.452.770	49.287.918	158.740.689	157.837.029	166.130.558	7.389.869	5,42	8.293.529	2,92
2004	166.130.558	73.854.629	239.985.187	231.691.658	254.076.306	14.091.119	6,72	22.384.648	4,61
2005	254.076.306	110.891.195	364.967.501	342.582.853	390.582.208	25.614.707	7,99	47.999.355	6,13
2006	390.582.208	103.084.602	493.666.810	445.667.455	515.040.406	21.373.596	4,76	69.372.951	5,86
2007	515.040.406	103.294.978	618.335.384	548.962.433	631.745.688	13.410.304	2,34	82.783.255	4,91
2008	631.745.688	122.244.250	753.989.938	671.206.683	721.826.803	-32.163.135	- 4,60	50.620.120	2,19
2009	721.826.803	160.463.492	882.290.295	831.670.175	980.586.728	98.296.433	12,11	148.916.553	4,86
2010	980.586.728	192.666.519	1.173.253.247	1.024.336.694	1.206.771.289	33.518.042	3,08	182.434.595	4,56
2011	1.206.771.289	216.610.645	1.423.381.934	1.240.947.339	1.422.520.229	-861.705	- 0,06	181.572.890	3,53
2012	1.422.520.229	234.142.715	1.656.662.944	1.475.090.053	1.790.933.127	134.270.183	8,66	315.843.074	4,84
2013	1.790.933.127	287.163.791	2.078.096.918	1.762.253.844	2.209.420.389	131.323.471	6,72	447.166.545	5,59
Insgesamt				1.762.253.844	2.209.420.389			447.166.545	5,59

⁶³ Bundesverband Investment und Asset Management.

⁶⁴ $\text{Zinssatz} = (\text{Zinsen} * 100) / (\text{Kapital} * \text{Zeit})$ bzw. $p = (Z * 100) / (K * t)$.

Danach hat sich der Wert der Versorgungsrücklage in den einzelnen Jahren sehr unterschiedlich entwickelt. 1999, 2002, 2011 und insbesondere 2008 lag der Wert des Fondsvermögens am Jahresende sogar unter der Summe aus Jahresanfangsbestand zuzüglich unterjährig geleisteter Zuführungen, d. h. die Versorgungsrücklage hatte in diesen Jahren (Buch-)Verluste erlitten. Diese Verluste wurden durch hohe Wertzuwächse in nachfolgenden Jahren jedoch wieder mehr als ausgeglichen. Die vom Rechnungshof ermittelte Rendite des Gesamtvermögens über die Gesamtlaufzeit (bis 31.12.2013) betrug 5,59 Prozent.

3.4.3.3 Informationen über den „Erfolg“

Die Fondsmanagements haben die Jahresrenditen nach der BVI-Methode ermittelt. Zum Vergleich mit dem Benchmark dürfte die BVI-Methode zwar notwendig sein. Aus Anlegersicht (Finanzministerium/Land) ist sie jedoch wenig aussagekräftig. Insbesondere zum Vergleich mit den Kreditzinsen, die das Land zu zahlen hat, wäre es sinnvoll gewesen, ergänzend die Renditen auch mit der vom Finanzministerium angewandten Methode des „Internen Zinsfußes“ berechnen zu lassen.

3.4.4 Kosten des Fondsmanagements

3.4.4.1 Bisherige Kosten des Fondsmanagements

Die frühere Landeszentralbank (heute Bundesbank) erhob für die passive Vermögensanlage keine eigenen, sondern lediglich Fremdgebühren in der jeweils angefallenen Höhe: Gebietskörperschaften sind nämlich gebührenbefreit, soweit die Bundesbank als sogenannter Fiscal Agent tätig wird (§ 20 BBankG).

Mit dem aktiven Fondsmanagement durch die beiden Kapitalanlagegesellschaften sind dagegen für das Land Verwaltungsvergütung und Transaktionskosten verbunden. Dafür fielen in den Jahren 2001 bis 2013 Gebühren und Kosten von rund. 17 Mio. Euro an. Hinzu kommen noch Steuern.

3.4.4.2 Backtestings durch die Deutsche Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank hat – auf Bitte des Rechnungshofs bzw. des Finanzministeriums – mit verschiedenen Varianten errechnet, wie sich die Zuführungen zur Versorgungsrücklage entwickelt hätten, wenn sie passiv gemanagt worden wären (vgl. im Einzelnen Anlage 10). In jeweils zwei der drei Vergleichsrechnungen wäre bei passivem Management das Vermögen zum 31.12.2009 bzw. zum 31.12.2012 höher gewesen als beim tatsächlich praktizierten aktiven Management durch die beiden Fonds.

3.4.5 Prognose für die weitere Wertentwicklung der Versorgungsrücklage

Laut Finanzministerium ist „unter Berücksichtigung aller Zuführungen und der voraussichtlichen Anlagerendite ... mit einem Volumen von rd. 3,5 bis 4 Mrd. Euro im Jahr 2018 (gesetzliches Ende der Zuführungsphase: 31.12.2017) zu rechnen“.⁶⁵

⁶⁵ Mittelfristiger Finanzplan 2014 bis 2018, Seite 29.

Der Rechnungshof hat ermittelt, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Vermögensstand von 3,75 Mrd. Euro erreicht werden kann. Künftig vorgesehene Zuführungen, hierfür notwendige Wertzuwächse sowie die dafür erforderliche Rendite ergeben sich aus nachfolgender Tabelle 6.

Tabelle 6: Notwendige künftige Wertentwicklung der Versorgungsrücklage bis 2018 (nach Berechnungen des Rechnungshofs)

Zuführungstermin (jeweils 15.Juni)	Zuführungsbetrag (Euro) ¹⁾	Zinslaufzeit (Jahre)	geschätzter Ertrag (Euro)	im Jahr
31.12.2013	2.209.420.389	4,00		
15.06.2014	214.400.000	3,55	55.000.000	2014
15.06.2015	263.000.000	2,55	62.000.000	2015
15.06.2016	301.000.000	1,54	70.000.000	2016
15.06.2017	347.000.000	0,54	78.000.000	2017
Zuführungen	3.334.820.389		265.000.000	
davon 2014-2017	1.125.400.000			
Fonds-Wert				
31.12.2017	3.750.000.000			
Zinsertrag	415.179.611			
Zinssatz (Prozent)	3,80			
¹⁾ Vom Finanzministerium wurde die jährliche Zuführung in einem Betrag angegeben. Aus Vereinfachungsgründen wurde daher als jährlicher Zuführungstermin der spätere der beiden Zuführungstermine, nämlich jeweils der 15.06., zugrunde gelegt.				

Demnach wäre im Zeitraum von 2014 bis 2017 bei den vom Finanzministerium veranschlagten Zuführungen von insgesamt 1,125 Mrd. Euro ein durchschnittlicher jährlicher Zinssatz von 3,8 Prozent notwendig, um zum 31.12.2017 ein Endkapital von rd. 3,75 Mrd. Euro zu erzielen.

3.4.6 Prognose für die weitere Kostenentwicklung des Fondsmanagements

Das Finanzministerium beziffert bei einem Endstand der Versorgungsrücklage zum 31.12.2017 von 4 Mrd. Euro rechnerisch bei einer fiktiven Halbteilung der Sondervermögen auf beide Fondsgesellschaften die reinen Verwaltungskosten auf 3 Mio. Euro jährlich. Für den Zeitraum von 2014 bis 2017 kann auf dieser Basis von Verwaltungsgebühren von knapp 12 Mio. Euro ausgegangen werden. Bei einem Portfolio-Anteil von 25 Prozent Aktien und 75 Prozent Renten würden allein auf die Rentenpapiere in diesem Zeitraum schätzungsweise rd. 9 Mio. Euro Verwaltungsgebühren entfallen. Selbst nach der zwischenzeitlichen Änderung des Benchmarks (60 Prozent Renten, 40 Prozent Aktien) und einem möglicherweise etwas niedrigeren Vermögensstand der Versorgungsrücklage aufgrund der reduzierten Zuführungen könnten noch Verwaltungsgebühren bis zu 7 Mio. Euro eingespart werden.

2013 fielen Transaktionskosten von insgesamt rd. 1,63 Mio. Euro an, auf aktive Umschichtungen entfielen dabei rd. 800.000 Euro. Von den Transaktionskosten entfielen rd. 205.000 Euro auf Rentenpapiere, davon wiederum auf aktive Umschichtungen rd. 155.000 Euro.

Auf dieser Basis könnten - allerdings ohne Berücksichtigung der degressiven Gebührenstruktur - bei Fortführung des aktiven Managements unter bisherigen Konditionen und den vom Finanzmi-

nisterium prognostizierten Wertzuwächsen für den Zeitraum von 2014 bis 2017 Transaktionskosten von insgesamt rd. 9,5 Mio. Euro entstehen. Ohne (zwangsläufige) Aufstockungen und Wiederanlagen wären das Transaktionskosten von etwa 4,5 Mio. Euro. Von den gesamten Transaktionskosten würden auf Rentenpapiere etwa 1,2 Mio. Euro entfallen. Ohne Aufstockungen und Wiederanlagen von Rentenpapiere verblieben damit knapp 1 Mio. Euro (vermeidbare) Transaktionskosten.

3.4.7 Zuführungen an den Versorgungsfonds

Dem Versorgungsfonds wurden seit seiner Einrichtung 2008 bis Ende 2013 rd. 1 Mrd. Euro zugeführt. Nach dem Finanzplan des Landes⁶⁶ und ergänzenden Auskünften des Finanzministeriums sind von 2014 bis 2020 weitere Zuführungen von insgesamt 2,5 Mrd. Euro vorgesehen.

3.4.8 Wertentwicklung des Versorgungsfonds

3.4.8.1 Von der Bundesbank ermittelte Renditen

Die Renditen des Versorgungsfonds hat die Deutsche Bundesbank in den Jahresberichten 2008 bis 2013 wie folgt angegeben:

Tabelle 7: Entwicklung der Rendite des Versorgungsfonds (nach den Jahresberichten der Bundesbank)

Jahresbericht Deutsche Bundesbank	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Annualisierte Rendite seit Auflage (in Prozent)
Rendite (zeitgewichtet; in Prozent), davon	2,40	10,77	2,02	0,08	9,40	5,69	5,70
Aktien-Teilportfolio (in Prozent)	- 17,60	26,09	- 2,44	- 12,46	18,86	21,66	4,83
gedeckte Schuldverschreibungen (in Prozent)	4,50	5,74	3,16	3,74	4,84	0,70	4,33
sonstige Schuldverschreibungen (in Prozent)	4,40	5,45	5,62	5,71	10,03	- 0,56	5,88

Zum 31.12.2013 betrug das Fondsvermögen rd. 1.184 Mio. Euro. Davon stammen rd. 964 Mio. Euro aus Einzahlungen des Landes, sodass der Wertzuwachs demnach rd. 220 Mio. Euro betrug.

Das Finanzministerium hat die von der Bundesbank mitgeteilten Renditeentwicklungen nicht durch eigene Berechnungen überprüft.

3.4.8.2 Vom Rechnungshof ermittelte Wertentwicklung

Der Rechnungshof hat die Vermögensentwicklung von 2008 bis Ende 2013 unter Berücksichtigung der jährlichen Zuführungen und dabei neben der jährlichen auch die kumulierte geldgewichtete Wertentwicklung errechnet (siehe nachfolgende Tabelle 8):

⁶⁶ Finanzplan 2014 bis 2020, Seite 14.

Tabelle 8: Wertentwicklung des Versorgungsfonds (nach Berechnungen des Rechnungshofs)

Jahr	Bestand (Euro) zum 01.01.	Zuführungen (Euro) lfd. Jahr	Summe aus Bestand und Zuführungen (Euro)	Kumulierte Zuführungen (Euro)	Wert des Fondsvermögens zum 31.12. (Euro)	Wertentwicklung im laufenden Jahr		Kumulierte Wertentwicklung von 2008 bis Ende ...	
						absolut (Euro)	relativ (geldgewichtet; Prozent)	absolut (Euro)	relativ (geldgewichtet; Prozent)
2008	0	525.260.064	525.260.064	525.260.064	534.775.277	9.515.213	7,46	9.515.213	7,46
2009	534.775.277	2.183.000	536.958.277	527.443.064	597.672.933	60.714.656	11,34	70.229.869	10,75
2010	597.672.933	40.014.000	637.686.933	567.457.064	649.847.539	12.160.606	1,98	82.390.475	6,88
2011	649.847.539	87.522.000	737.369.539	654.979.064	738.874.531	1.504.992	0,22	83.895.467	4,64
2012	738.874.531	132.674.500	871.549.031	787.653.564	946.745.409	75.196.378	9,37	159.091.845	6,30
2013	946.745.409	176.596.000	1.123.341.409	964.249.564	1.183.906.695	60.565.286	5,86	219.657.131	6,46
Insgesamt				964.249.564	1.183.906.695			219.657.131	6,46

Die geldgewichtete Rendite des Gesamtvermögens über die Gesamtlaufzeit (bis 31.12.2013) betrug 6,46 Prozent. Die Zuführung für 2008 erfolgte anstatt zum 01.01.2008 versehentlich erst zum 01.10.2008. Dieser Zeitraum wurde zwar verzinst, allerdings zu gering (nur) durch eine nachträgliche Zuführung eines Betrags zum 10.12.2008, der dem durch die verspätete Zuführung ersparten Fremdkapitalzins des Landes von 4,06 Prozent entsprach.

3.4.9 Prognose für die weitere Wertentwicklung des Versorgungsfonds

Unter Berücksichtigung aller Zuführungen⁶⁷ und der voraussichtlichen Anlagerendite rechnet das Finanzministerium im Jahr 2020 mit einem Volumen des Versorgungsfonds von 4,0 Mrd. Euro⁶⁸. Zugleich rechnet das Ministerium bis zum Jahr 2020⁶⁹ insgesamt (Versorgungsrücklage mit 3,5 bis 4,0 Mrd. Euro und Versorgungsfonds mit 4,0 Mrd. Euro) mit einem Vorsorgevolumen zwischen 7,5 und 8,0 Mrd. Euro.

Der Rechnungshof ist davon ausgegangen, dass der im Mittelfristigen Finanzplan genannte Vermögensstand des Versorgungsfonds erst am Jahresende 2020 erreicht sein soll. Er hat diesen Umstand auch bei seinen übrigen Berechnungen zugrunde gelegt.

Für die vorgesehenen Zuführungen hat der Rechnungshof die Rendite ermittelt, die erforderlich ist, um im Jahr 2020 das angestrebte Volumen zu erreichen (siehe nachfolgende Tabelle 9).

⁶⁷ Finanzplan 2014 bis 2020, Seite 14.

⁶⁸ Mittelfristiger Finanzplan 2014 bis 2018, Seite 30.

⁶⁹ Mittelfristiger Finanzplan 2014 bis 2018, Seite 30.

Tabelle 9: Notwendige künftige Wertentwicklung des Versorgungsfonds bis 2020 (nach Berechnungen des Rechnungshofs)

Zuführungstermin	Zuführungsbetrag (Euro)
31.12.2013	1.183.906.695
01.07.2014	221.100.000
01.07.2015	265.800.000
01.07.2016	309.600.000
01.07.2017	358.400.000
01.07.2018	402.900.000
01.07.2019	453.000.000
01.07.2020	507.000.000
Zuführungen	3.701.706.695
davon 2014-2020	2.517.800.000
Fonds-Wert	
31.12.2020	4.000.000.000
Zinsertrag	298.293.305
Zinssatz (Prozent)	1,89
Jährlich zwei Zuführungstermine (01.04. und 01.10.); aus Vereinfachungsgründen wurde der 01.07. zugrunde gelegt.	

Demnach wäre im Zeitraum von 2014 bis 2020 bei den vom Finanzministerium veranschlagten Zuführungen von insgesamt rd. 2,5 Mrd. Euro eine durchschnittliche jährliche Anlagerendite von 1,89 Prozent erforderlich, um bis (Ende) 2020 das erwartete Endkapital von rd. 4,0 Mrd. Euro zu erreichen.

3.4.10 Vergleich zwischen Netto-Renditen und Schuldzinsen des Landes

Methodisch stellt sich zunächst die Frage, wie die Höhe der Fremdkapitalzinsen zutreffend zu ermitteln ist, die den jeweiligen Zuführungsbeträgen an Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds gegenübergestellt wird. Der Rechnungshof geht angesichts der zwischen 1999 und 2013 - mit Ausnahme der Jahre 2008, 2009, 2011 und 2012 - stets nur mit Neuverschuldungen auszugleichenden Haushalte davon aus, dass anstelle der Neu-Zuführungen des jeweils laufenden Jahres in derselben Höhe weniger neue Kredite hätten aufgenommen werden müssen. Demnach sind den jährlichen Renditen für Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds auch die jahresdurchschnittlichen Kreditzinsen gegenüberzustellen.

Die jährlichen Abweichungen und der Saldo ergeben sich für die Versorgungsrücklage aus Anlage 11.

Mit den Neu-Zuführungen der jeweils laufenden Jahre in die Versorgungsrücklage (insgesamt rd. 1,76 Mrd. Euro) hat das Land im jeweiligen Einzahlungsjahr von 1999 bis 2013 einen Wertzuwachs von insgesamt rd. 36 Mio. Euro erzielt. Hätte es dasselbe Kapital zur Schuldentilgung eingesetzt, hätte es hingegen (nur) 23,5 Mio. Euro Fremdkapitalzinsen eingespart. Der Saldo zwischen der Wertentwicklung der jährlichen Neu-Zuführungen in die Versorgungsrücklage und den Fremdkapitalzinsen, die rechnerisch auf sie entfielen, beträgt somit rd. 12,5 Mio. Euro. Er war in fünf von fünfzehn Jahren negativ. In diesen Jahren wäre es für das Land um rd. 8 Mio. Euro wirt-

schaftlicher gewesen, Schulden zu tilgen anstatt in die Versorgungsrücklage einzuzahlen. Dagegen war es in zehn Jahren wirtschaftlich vorteilhafter, der Versorgungsrücklage Mittel zuzuführen. Die entsprechend ermittelten jährlichen Abweichungen und der Saldo für den Versorgungsfonds ergeben sich aus Anlage 12.

Mit den Neu-Zuführungen der jeweils laufenden Jahre in den Versorgungsfonds (insgesamt rd. 0,96 Mrd. Euro) hat das Land im jeweiligen Einzahlungsjahr von 2008 bis 2013 einen Wertzuwachs von insgesamt rd. 21 Mio. Euro erzielt. Hätte es dasselbe Kapital zur Schuldentilgung eingesetzt, hätte es hingegen (nur) 7,5 Mio. Euro Fremdkapitalzinsen eingespart. Der Saldo zwischen der Wertentwicklung der jährlichen Neu-Zuführungen in den Versorgungsfonds und den Fremdkapitalzinsen, die rechnerisch auf sie entfielen, beträgt somit knapp 14 Mio. Euro. Er war nur in einem Jahr (2006) negativ. In diesem Jahr wäre es für das Land um rd. 0,5 Mio. Euro wirtschaftlicher gewesen, Schulden zu tilgen, anstatt in den Versorgungsfonds einzuzahlen. Dagegen war es in fünf Jahren wirtschaftlich vorteilhafter, dem Versorgungsfonds Mittel zuzuführen.

3.4.11 Maßstab

Die Landesregierung hat zwar bei der Einrichtung des Versorgungsfonds darauf hingewiesen, dass „mit Blick auf die Verschuldung des Landes (...) ein direkter Vergleich der Erträge aus der Kapitalanlage des Versorgungsfonds mit den Kreditfinanzierungskosten des Landes grundsätzlich nicht sachgerecht ist. Gleichwohl muss unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten angestrebt werden, dass die Kapitalanlage durchschnittlich mindestens eine Rendite erzielt, die in der Höhe den Kreditfinanzierungskosten des Landes für die Beträge entspricht, die dem Versorgungsfonds zugeführt werden. Nach den bei der Versorgungsrücklage gemachten Erfahrungen ist diese Bedingung mittel- und langfristig grundsätzlich erfüllbar“⁷⁰.

3.4.12 Bewertung

3.4.12.1 Versorgungsrücklage

Die für einen Kapitalstand der Versorgungsrücklage von 3,75 Mrd. Euro bis Ende 2017 notwendige künftige Durchschnittsverzinsung von jährlich 3,80 Prozent erscheint - jedenfalls in Anbetracht der bisherigen Verzinsung - erreichbar. Das vom Finanzministerium erwartete Endkapital von 3,5 bis 4 Mrd. Euro ist daher aus heutiger Sicht erreichbar.

Die bei der Anlage der Mittel der Versorgungsrücklage für den Zeitraum von 2014 bis 2017 entstehenden Transaktionskosten von insgesamt rd. 9,5 Mio. Euro (ohne Aufstockungen und Wiederanlagen etwa 4,5 Mio. Euro), davon für die Rentenpapiere von bis zu 1,2 Mio. Euro, ohne Aufstockungen und Wiederanlagen knapp 1 Mio. Euro, wären bei einem Wechsel zum passiven Management nahezu vermeidbar.

Das Management der Versorgungsrücklage sollte (spätestens) nach Umschichtung in der Entnahmephase passiv (und kostenfrei) durch die Bundesbank erfolgen, wodurch die bisherigen Gebühren von derzeit rd. 800.000 Euro je Jahr entfallen würden. Die Rendite der Versorgungsrücklage würde in dieser Spätphase strukturbedingt (Rentenpapiere mit kurzer Laufzeit) sinken.

⁷⁰ Gesetz zur Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Baden-Württemberg und zur Änderung des Haushaltsstrukturgesetzes 2007 - Gesetzentwurf der Landesregierung, Landtagsdrucksache 14/2021, Seite 8.

3.4.12.2 Versorgungsfonds

Richtigerweise hätte der Zuführungsbetrag zum Versorgungsfonds für den Zeitraum vom 01.01. bis 30.09.2008 nicht auf der Basis des ersparten Fremdkapitalzinses, sondern auf der Basis der 2008 tatsächlich durch den Versorgungsfonds erzielten Rendite (7,46 Prozent) ermittelt werden müssen. Die Verzögerung war nämlich nicht der Sphäre des Sondervermögens zuzuordnen. Der Schaden für den Versorgungsfonds bemisst sich daher nicht nur nach dem Vorteil für das Land, sondern danach, wie das Sondervermögen bei rechtzeitiger Leistung gestanden hätte. Der Zuführungsbetrag hätte danach rd. 28,5 Mio. Euro (statt rd. 15,5 Mio. Euro) betragen. Er war somit um rd. 13 Mio. Euro zu niedrig.

Die für den Zeitraum von 2014 bis Ende 2020 notwendige Durchschnittsverzinsung von jährlich 1,89 Prozent, um das erwartete Endkapital von rd. 4,0 Mrd. Euro zu erreichen, ist aus heutiger Sicht erreichbar.

3.4.12.3 Netto-Renditen und Schuldzinsen des Landes

Eine sinnvolle sicherheitsorientierte Zusammensetzung des Portfolios kann, angesichts niedriger Kreditzinsen aufgrund der guten Bonität des Landes, einen langfristig zu erwartenden Überschuss mit einem vertretbaren Risiko in Einklang bringen. Das Land Baden-Württemberg hat bei der Anlage seiner Sondervermögen in der Vergangenheit den verantwortbaren Rahmen eingehalten. Die Bildung von Pensionsfonds völlig ohne Risiko anstelle einer Schuldenrückführung ist dagegen grundsätzlich unwirtschaftlich. Gleiches gilt auch für die Bildung von Pensionsfonds in kreditfinanzierten Haushalten. Sollen die Erträge dauerhaft die Schuldzinsen übersteigen, müssen daher bei der Anlage vertretbare Risiken in Kauf genommen werden.

Legt man die vom Finanzministerium mit einer anderen Methode errechnete (niedrigere) Wertentwicklung zugrunde, führt dies zu einer graduell, aber nicht grundsätzlich anderen Bewertung.

3.4.13 Evaluation der Geldanlagen

Nach § 14 a Absatz 5 in Verbindung mit Absatz 2 a BBesG war vorgesehen, „die Wirkungen der Versorgungsrücklagen unter Berücksichtigung der allgemeinen Entwicklung der Alterssicherungssysteme und der Situation in den öffentlich-rechtlichen Versorgungssystemen sowie der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse zu prüfen“. Die Prüfung hätte vor Ablauf des Zeitraums erfolgen sollen, in dem die auf den 31.12.2002 folgenden acht allgemeinen Anpassungen der Besoldung nicht vermindert werden. Die Verpflichtung zur Überprüfung ist im seit 01.01.2011 geltenden Landesbesoldungsgesetz (§ 17 LBesGBW⁷¹) nicht mehr enthalten. Die Verminderung setzte zum 01.03.2012 (Besoldungsanpassung BesGr A 5 - A 10) bzw. 01.08.2012 (übrige Besoldungsgruppen) wieder ein.

Das Finanzministerium beabsichtigte 2007, beim Versorgungsfonds aufgrund des hohen zur Disposition stehenden Volumens eine Aufteilung auf verschiedene Strategien zuzulassen. Nach einem vorab definierten Zeitraum sollte evaluiert werden und wenn notwendig umgeschichtet werden. Tatsächlich wurde für den Versorgungsfonds bislang kein Zeitpunkt für eine Evaluation festgelegt.

⁷¹ In der Fassung des Artikels 2 des Dienstrechtsreformgesetzes vom 09.11.2010, GBl. Seite 793.

3.5 Entnahmeplan

Die Anlagestrategie für Versorgungsrücklage (§ 2 Absatz 6 ARL für die Versorgungsrücklage) und Versorgungsfonds (§ 2 Absatz 6 ARL für den Versorgungsfonds) soll sich an dem vom Finanzministerium laut Gesetz noch aufzustellenden Entnahmeplan orientieren. Die Entnahme ist noch durch Gesetz zu regeln (§ 7 Satz 2 VersRücklG).

Entnahme-Überlegungen bzw. -Szenarien bezüglich des Versorgungsfonds gibt es laut Finanzministerium bislang lediglich insoweit, als sie schrittweise erfolgen soll (§ 5 Absatz 2 VersFondsG). Eine Konkretisierung sei zu gegebener Zeit vorgesehen.

Sobald ein Entnahme-Gesetz erlassen ist, will das Finanzministerium auch Maßnahmen ergreifen, um (z. B. durch eine Anpassung der Laufzeiten von Rentenpapieren) Kursrisiken zu minimieren.

4 Empfehlungen

4.1 Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds fortführen

Instrumente wie Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds, die der Mitfinanzierung der steigenden Versorgungsausgaben außerhalb der laufenden Haushalte dienen, sind sinnvoll. Die Zuführungen an die Versorgungsrücklage sollten deshalb – wie landesgesetzlich vorgesehen – bis einschließlich zum Jahr 2017 fortgesetzt werden. Der Versorgungsfonds sollte ebenfalls fortgeführt werden, sofern sich die Rahmenbedingungen (Kreditzinsen oder Rendite) nicht wesentlich verändern.

Die Anlage der Mittel war bislang selbst bei einer überwiegenden Kreditfinanzierung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten gerechtfertigt.

Die Einrichtung von Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds als Sondervermögen sollte auch als Schutz vor zweckwidrigen Zugriffen beibehalten werden. Zugleich wird dadurch die Kostentransparenz erhöht.

4.2 Zuführungen angemessen erhöhen

Die Zuführungen an den Versorgungsfonds sollten in den Grenzen einer beizubehaltenden erstklassigen Kreditwürdigkeit erhöht werden. Um die Teilabdeckung der Versorgungsverpflichtungen durch Kapital auf einem konstanten Anteil zu halten, ist eine (fortlaufende) Erhöhung der Zuführungen zum Versorgungsfonds für jeden neu eingestellten Beamten notwendig.

Versorgungszuschläge, die dem Land von den Landesbetrieben und Hochschulen oder von Dritten zufließen, sollten in voller Höhe an den Versorgungsfonds abgeführt werden. Das Gesetz wäre hierzu entsprechend zu ändern.

Soweit neue Beamte über die Stellenpläne des Jahres 2015 hinaus eingestellt werden, sollten für diese 100 Prozent ihrer künftigen Versorgungsausgaben dem Versorgungsfonds zugeführt werden. Damit soll eine Personalvermehrung über den jetzigen Stellenbestand hinaus generationengerecht finanziert werden.

4.3 Anlagemanagement optimieren

4.3.1 Auf passives Management umstellen

Die Verwaltungsgebühren und die Transaktionskosten für das aktive Management der Versorgungsrücklage waren - bei ähnlicher Rendite - schon bisher deutlich höher als die des passiv gemanagten Versorgungsfonds. Sie werden mit wachsendem Kapitalstock künftig weiter stark ansteigen. Der Rechnungshof hält daher auch für die Versorgungsrücklage künftig bei vergleichbarem Risiko ein passives Management für wirtschaftlicher. Hilfsweise sollte eine Neuausschreibung des Managements geprüft werden. Zumindest die Rentenpapiere sollten künftig passiv durch das Finanzministerium selbst oder die Bundesbank gemanagt werden.

Sollte die Versorgungsrücklage jedoch weiterhin ganz oder teilweise aktiv gemanagt werden, sollten Eingriffe in das operative Geschäft des Fondsmanagements über die niedergelegten Zuständigkeiten des Beirats bzw. des Finanzministeriums hinaus - abgesehen von Sondersituationen - unterbleiben. Die Benchmarks und die Zuführungszeitpunkte aller Geldanlagen sind in diesem Fall aus Gründen der Vergleichbarkeit möglichst zu synchronisieren. Die Einrichtung von Musterdepots sollte nachgeholt werden.

4.3.2 Renditevergleich modifizieren

Künftig sollten die Renditen nach der Methode des internen Zinsfußes ermittelt und zum Vergleich die Fremdkapitalzinsen gegenübergestellt werden.

4.4 Entnahmebeginn gesetzlich regeln und Entnahmepläne aufstellen

Das Land sollte mit Entnahmen aus der Versorgungsrücklage noch nicht in den Jahren 2018 oder 2020 beginnen. Ein späterer Entnahmebeginn würde zu einem höheren Sondervermögen führen. Dieses würde auch länger als (voraussichtlich nur) bis 2028 ausreichen. Eine vorzeitige Entnahme aus dem Versorgungsfonds verbietet sich. Dessen systemimmanenter Zweck ist die teilweise Kapitaldeckung für die Pensionen der ab 2009 eingestellten Beamten. Daher dürfen Mittel aus dem Versorgungsfonds frühestens ab ca. 2045 entnommen werden.

Rechtzeitig vor dem Beginn der möglichen Entnahmephase sollte das Land die Höhe der jährlichen Entnahme in dem vorgeschriebenen Entnahme-Gesetz festlegen, um das Portfolio zeitnah entsprechend anpassen zu können. So könnte eine sukzessive Entnahme (u. a. durch die Umschichtung in endfällige Rentenpapiere) ermöglicht werden.

Zudem sollte überlegt werden, ob der Anteil aus dem Haushalt für die Versorgungsausgaben unbedingt auf dem Niveau vor dem ersten Entnahmejahr stabil gehalten werden soll (Deckelung). Alternativ könnte auch für den Anteil aus dem Haushalt eine vertretbare Steigerung in Kauf genommen werden. Dies hätte den Vorteil, dass das Sondervermögen weniger schnell aufgezehrt wird. Dann könnte unter Umständen auch eine Lücke zwischen Aufzehrung der Versorgungsrücklage und der ersten möglichen Entnahme aus dem Versorgungsfonds vermieden werden.

5 Stellungnahme des Finanzministeriums zu den Empfehlungen

5.1 Versorgungsfonds und Versorgungsrücklage fortführen

Das Ministerium begrüßt die Auffassung des Rechnungshofs, wonach

- es notwendig ist, Vermögen zu bilden, um den steigenden Versorgungsausgaben zu begegnen,
- das Pensionsvermögen (Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds) hierfür geeignet ist,
- die Geldanlagen in der Vergangenheit trotz einer zeitweisen Kreditfinanzierung wirtschaftlich waren, da die erzielten Renditen über den zu zahlenden Fremdkapitalzinsen lagen.

5.2 Zuführungen angemessen erhöhen

Das Ministerium hält es aus verschiedenen Gründen für richtig, die Zuführungen zu den beiden Sondervermögen entsprechend der gesetzlichen Vorgaben im bisherigen Umfang beizubehalten. Zum einen würde die ab 2020 einzuhaltende Nullverschuldung höhere Zuführungen nicht zulassen. Wegen eines Rechenfehlers des Finanzministeriums seien die Zuführungen zur Versorgungsrücklage in der Vergangenheit ohnehin um insgesamt 480 Mio. Euro höher gewesen als gesetzlich vorgeschrieben. Die Zuführungen zum Versorgungsfonds würden schließlich auf freiwilliger Basis erfolgen. Ferner müssten neben den künftigen Pensionen auch noch andere implizite Verpflichtungen erfüllt werden.

5.3 Anlagemanagement optimieren

5.3.1 Auf passives Management umstellen

Das Ministerium beabsichtigt, bei der Verwaltung der Versorgungsrücklage durch zwei aktive Fondsmanagementgesellschaften und bei der Verwaltung des Versorgungsfonds in Form eines passiven Managements durch die Bundesbank festzuhalten. Denn

- die seit 2012 erfolgte breitere Risikostreuung (Aktien weltweit) bei der Versorgungsrücklage würde die gebührenmäßigen Vorteile des passiven Managements mindern. Da die Bundesbank nämlich nicht mehr alle Aktien direkt erwerbe, sondern sich dazu Exchange Traded Funds (ETF) bediene, würden für deren Erwerb ebenfalls (höhere) Gebühren anfallen;
- die weltweite Titelauswahl beim Kauf von Aktien und Unternehmensanleihen erfordere spezielle Kenntnisse und Entscheidungen, die über ein passives Management hinausgingen;
- eine vom Rechnungshof vorgeschlagene Portfolio-Übertragung scheidet aus, da die Bundesbank nur einen Bruchteil des aktiv gemanagten Sondervermögens übernehmen bzw. verwalten könne. Weil somit eine Sachauskehrung nicht möglich sei, wäre ein möglicherweise verlustbehafteter Verkauf erforderlich;
- zur Beurteilung des Anlageerfolgs sei die erzielte Nettorendite relevant. Anfallende Kosten und Gebühren seien hingegen zweitrangig.

Das Ministerium will aber versuchen, die Kosten des aktiven Managements zu reduzieren.

5.3.2 Renditevergleich modifizieren

Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, wonach die Rendite der Sondervermögen in erster Linie nach dem Internen Zinsfuß ermittelt werden sollte. Damit könne die Wirtschaftlichkeit aus Anlegersicht und im Vergleich zum vom Land zu zahlenden Fremdkapitalzins am besten beurteilt werden.

5.4 Entnahmebeginn gesetzlich regeln und Entnahmepläne aufstellen

Das Ministerium plant, Entnahmen zu gegebener Zeit durch das Staatshaushaltsgesetz zu regeln. Es erhofft sich durch den zweiten Versorgungsbericht des Landes Informationen auch für den Gesetzgeber, wann und in welchem Umfang Mittel des Sondervermögens benötigt werden.

6 Schlussbemerkung

6.1 Zuführungen angemessen erhöhen

Der Zuführungsbetrag zum Versorgungsfonds sollte einen Teil des Versorgungsaufwands jedes neu eingestellten Beamten abdecken. Will man diesen Anteil konstant halten, müsste der Zuführungsbetrag von derzeit 6.000 Euro pro Jahr für jeden neu eingestellten Beamten mit den Besoldungserhöhungen ebenfalls steigen. Dieser Betrag blieb seither jedoch unverändert. Um also der Dynamisierung und auch dem seither gestiegenen Zuschlag für die Versorgung eines Beamten Rechnung zu tragen, müsste man - wenn man den gleichen Anteil des Versorgungsaufwands abdecken will - dem Versorgungsfonds derzeit rd. 7.000 Euro jährlich für jeden betreffenden Beamten zuführen.

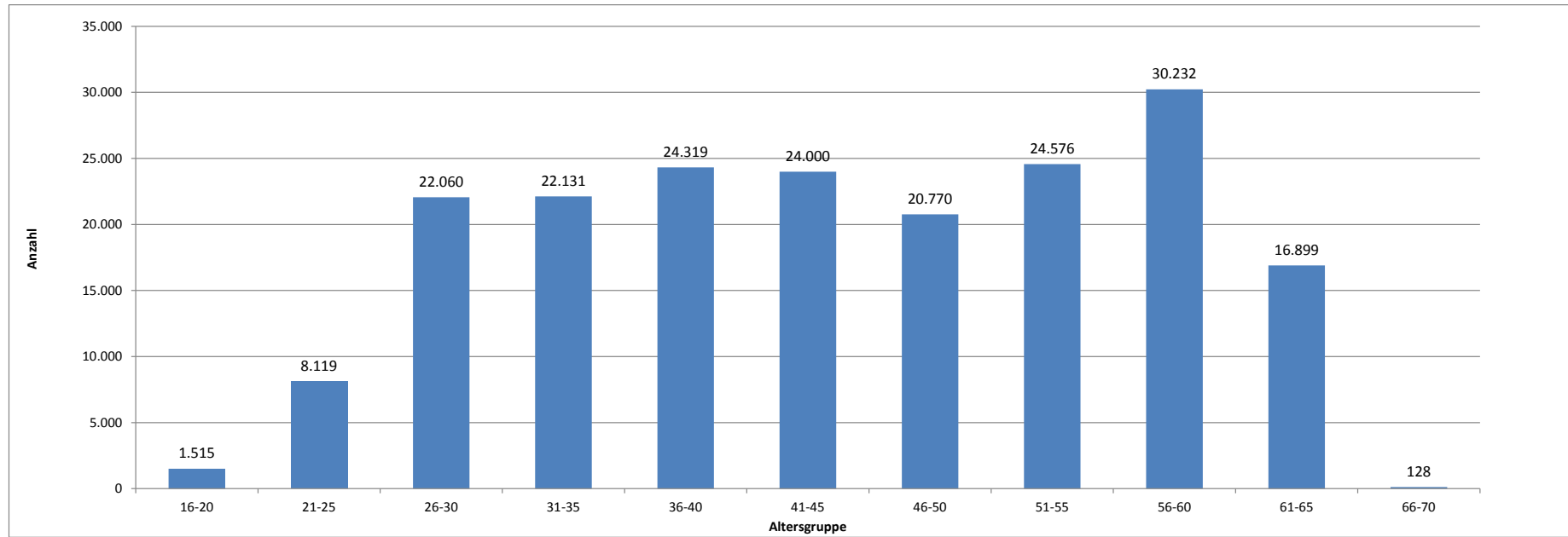
6.2 Auf passives Management umstellen

Der Rechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, auch die Versorgungsrücklage (passiv) durch die Bundesbank verwalten zu lassen. Die vorgetragenen Gründe sind überwiegend technischer Art und wurden (durch Änderungen der Anlagerichtlinien im Jahr 2013) vom Ministerium selbst verursacht. Die aktive Verwaltung der Versorgungsrücklage hat - abzüglich ihrer Kosten - auf lange Sicht nicht zu einer höheren Anlagerendite geführt als dies bei einer passiven Verwaltung der Fall gewesen wäre. Letztere wäre aber mit geringeren Risiken ausgekommen, da sie nicht erst die höheren Verwaltungs- und Transaktionskosten hätte erwirtschaften müssen. Die nicht an die Bundesbank übertragbaren Wertpapiere machen im Übrigen nur einen kleinen Teil des Sondervermögens der Versorgungsrücklage aus. Hier wäre eine (ggf. sukzessive) Umschichtung in anschließend übertragbare Papiere möglich. Auch die kompletten **Neuzuführungen** (für noch mehrere Jahre) könnten problemlos durch die Bundesbank - analog dem Versorgungsfonds - verwaltet werden. So geht z. B. Bayern diesen kostengünstigen und risikoärmeren Weg bei annähernd vergleichbar hohen Renditen schon seit Jahren.

gez. Max Munding

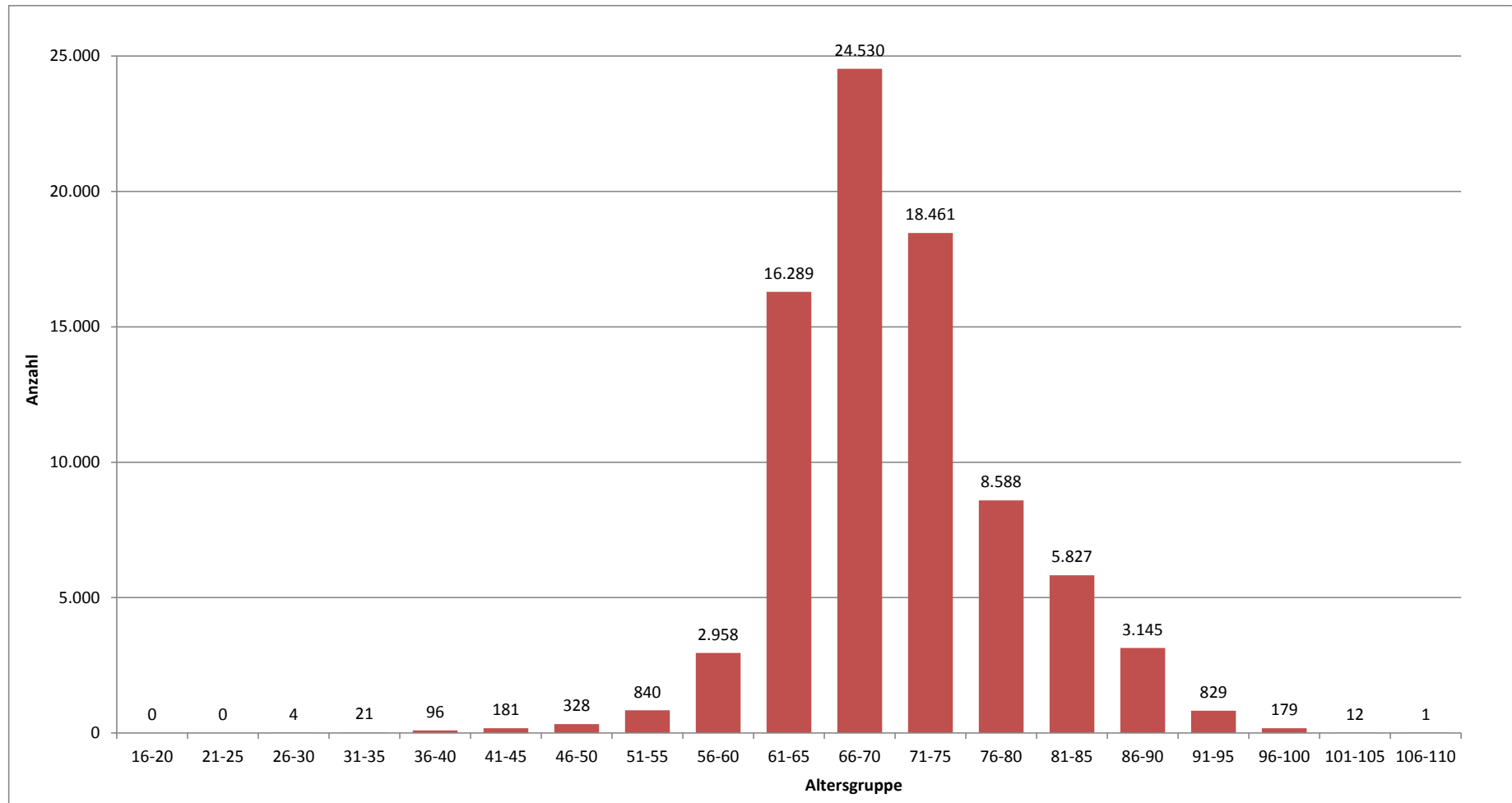
gez. Dr. Hilaria Dette

Anlage 1: Altersstruktur der aktiven Beamten des Landes (Stand: 30.06.2012)



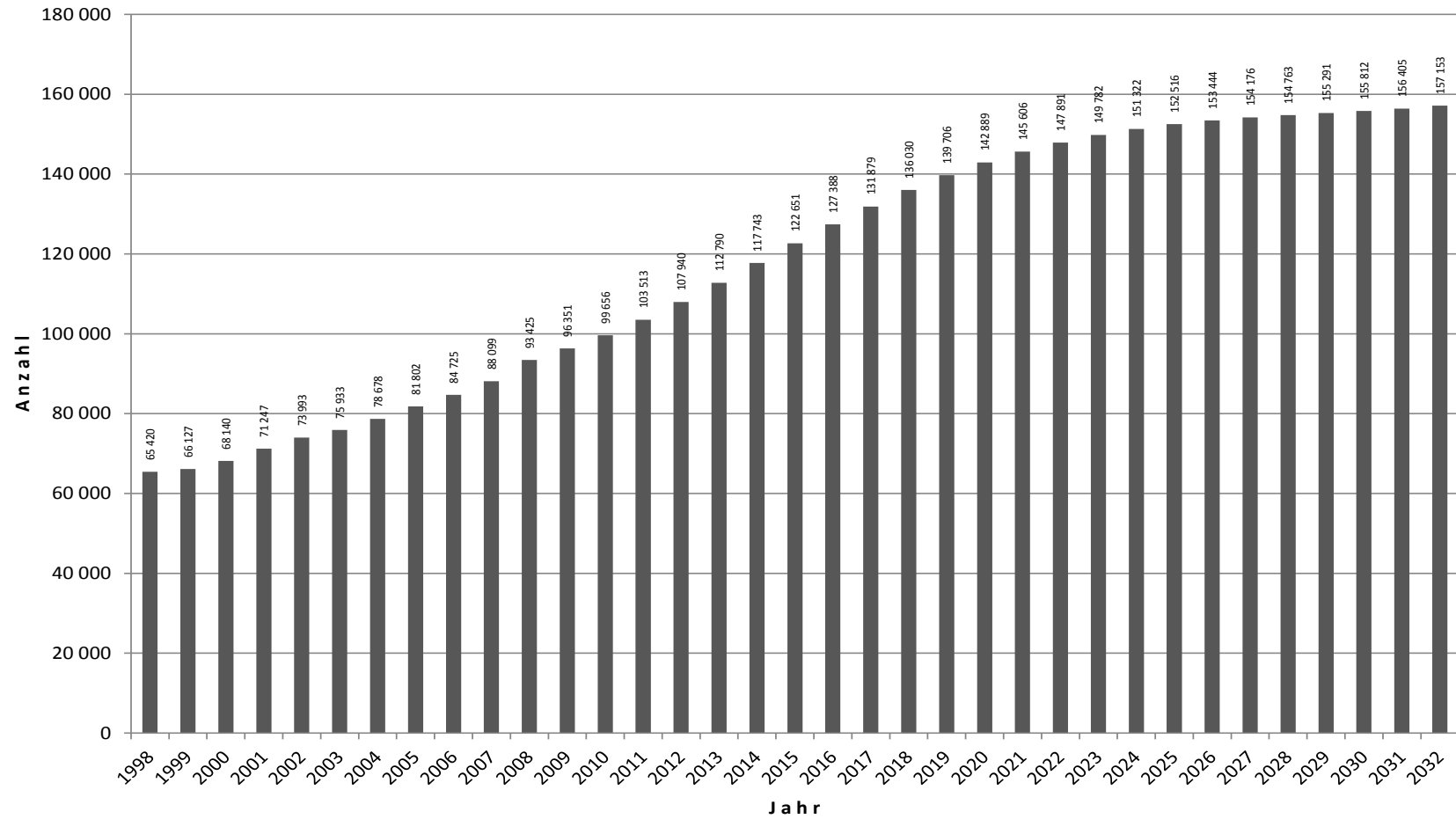
Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: „Beamte und Richter im Landesbereich in Baden-Württemberg nach Alter zum 30.06.2012 (ohne beurlaubtes Personal)“.

Anlage 2: Altersstruktur der Ruhestandsbeamten des Landes (Stand: 01.01.2012)



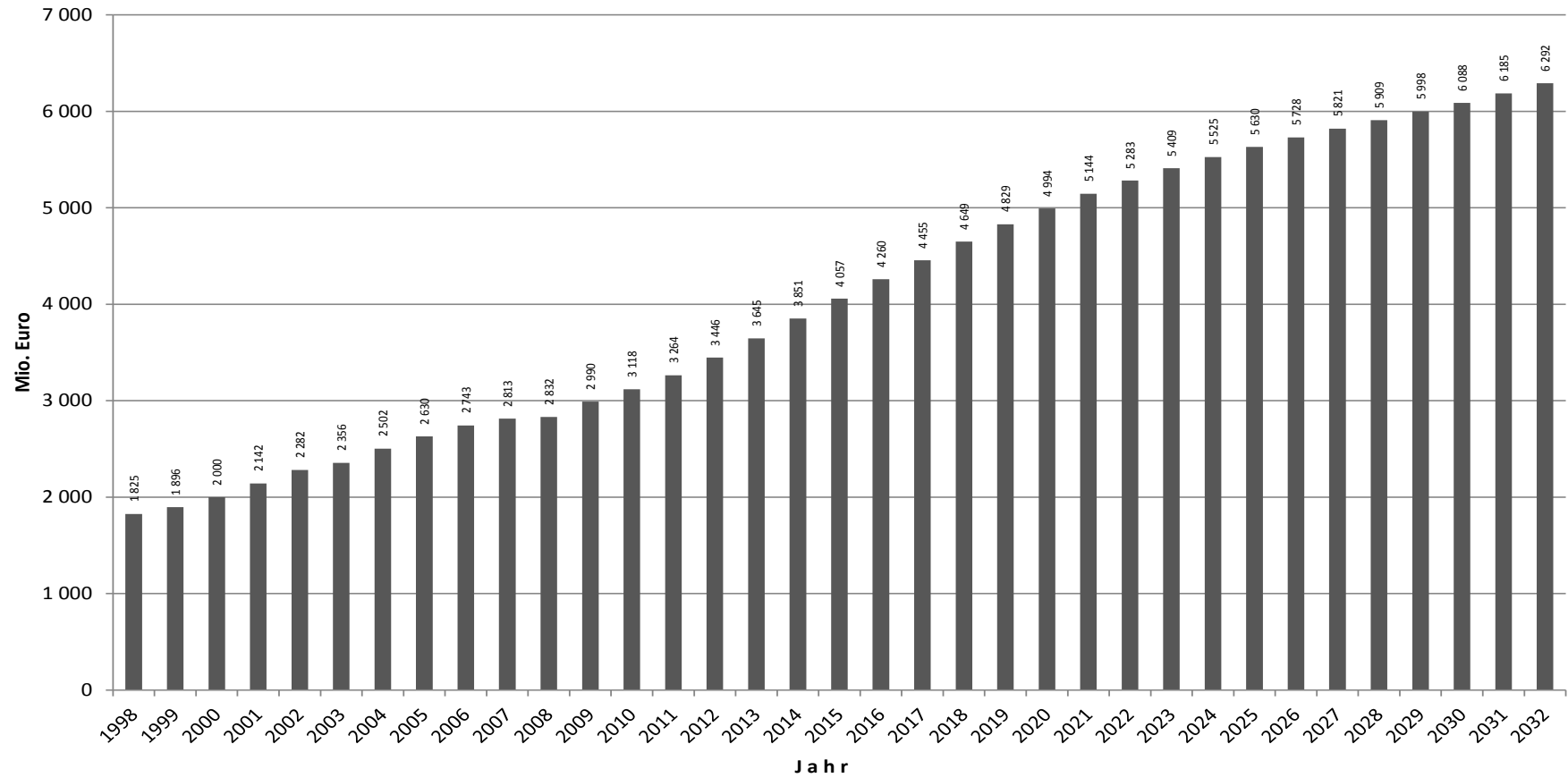
Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: „Ruhegehaltsempfänger nach Beamtenversorgungsrecht und beamtenrechtlichen Grundsätzen im Landesbereich am 01.01.2012 nach Lebensalter“.

Anlage 3: Zahl der Versorgungsempfänger des Landes Baden-Württemberg 1998 bis 2032 (Wiederbesetzungsquote 90 Prozent)⁷²



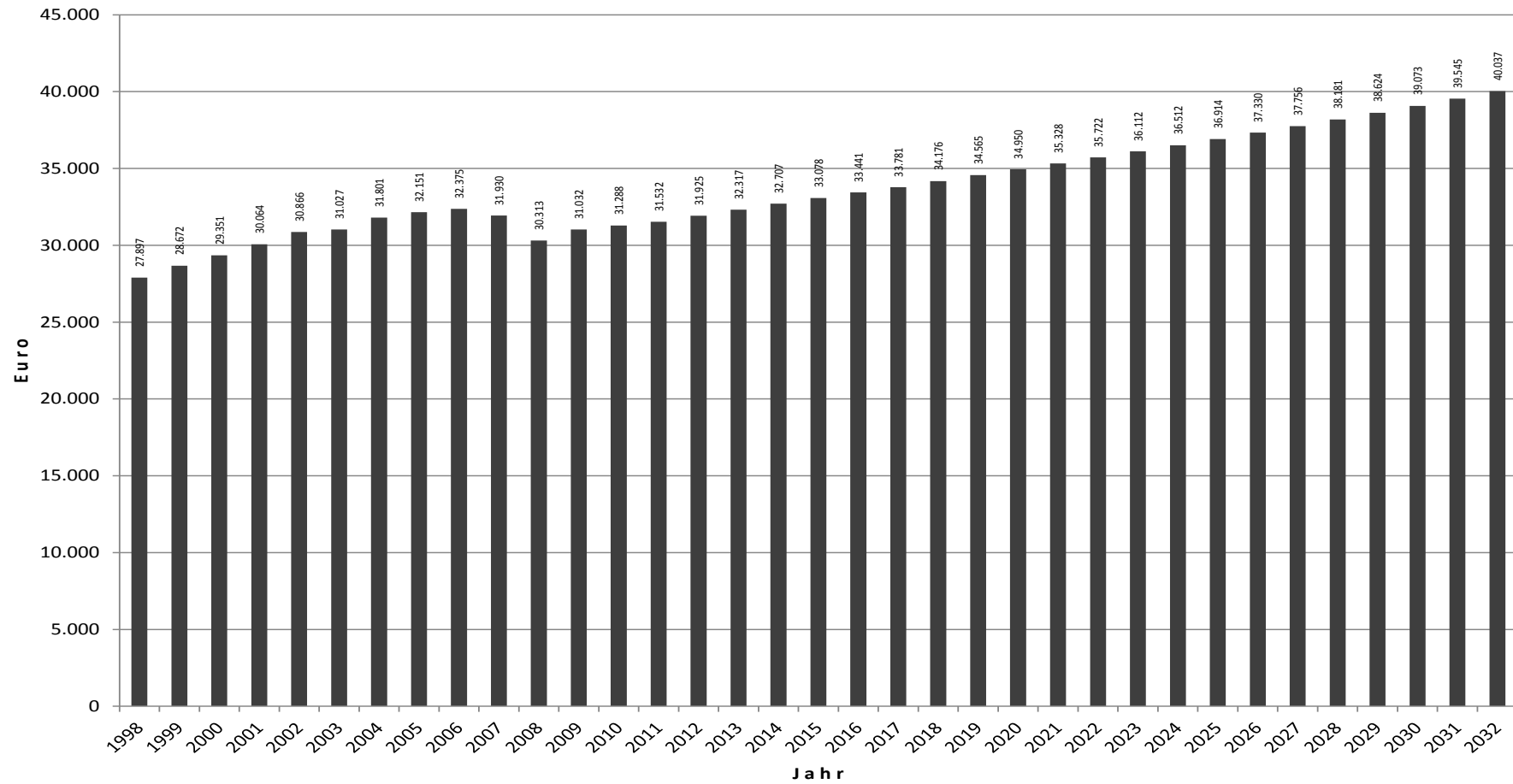
⁷² Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Versorgungsbericht Baden-Württemberg 2010.

Anlage 4: Versorgungsausgaben des Landes Baden-Württemberg 1998 bis 2032 (ohne Beihilfe)⁷³



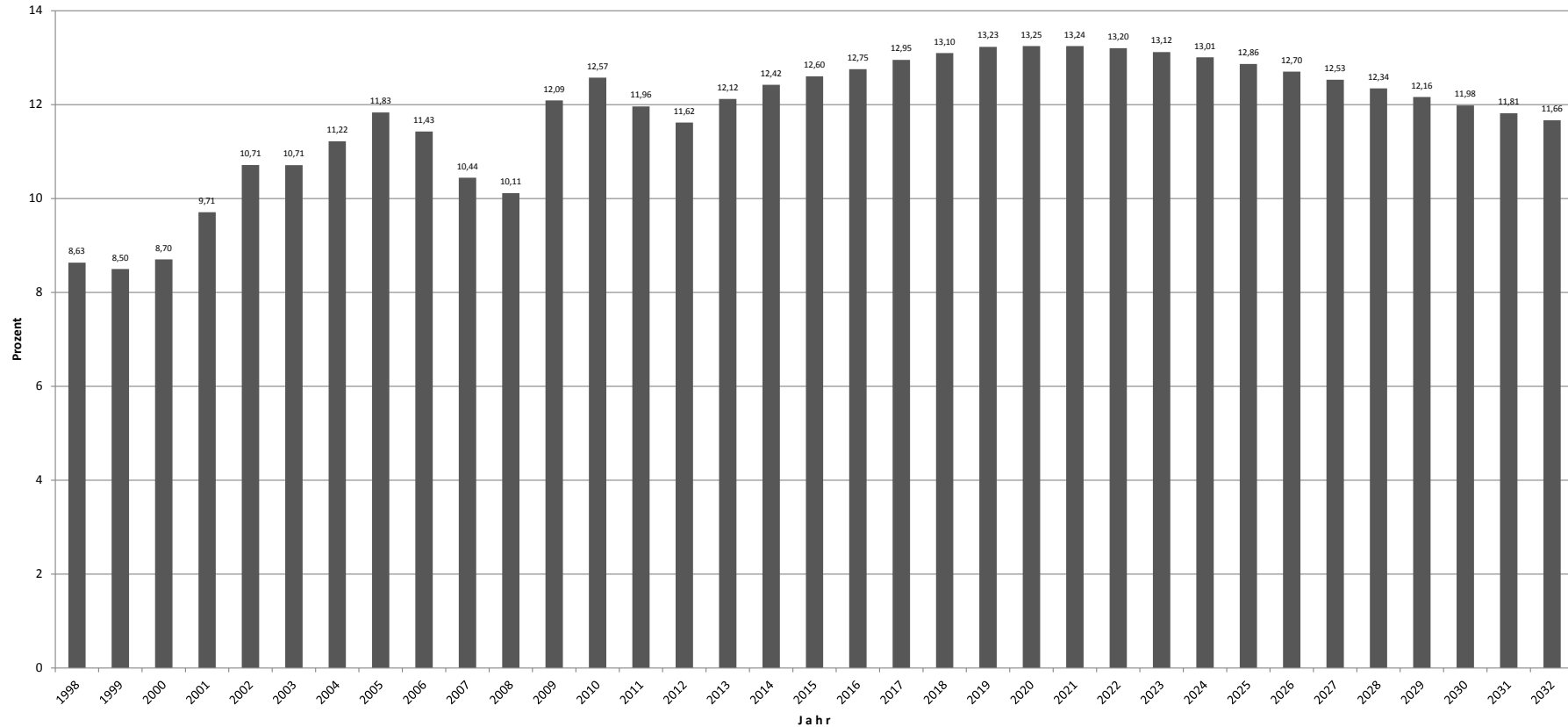
⁷³ Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Versorgungsbericht Baden-Württemberg 2010.

Anlage 5: Versorgungsausgaben des Landes Baden-Württemberg je Versorgungsempfänger 1998 bis 2032 (ohne Beihilfe)⁷⁴



⁷⁴ Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Versorgungsbericht Baden-Württemberg 2010.

Anlage 6: Versorgungs-Steuer-Quote des Landes Baden-Württemberg 1998 bis 2032 (ohne Beihilfe)⁷⁵



⁷⁵ Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Versorgungsbericht Baden-Württemberg 2010, Finanzplan 2014 bis 2020. Diese Versorgungs-Steuer-Quote beinhaltet bei den Versorgungsausgaben auch die (bis einschließlich 2017 stattfindenden) Zuführungen zur Versorgungsrücklage. Unberücksichtigt bleiben bei dieser Quotenberechnung jedoch die Beihilfeausgaben für die Versorgungsempfänger. Deren Höhe bzw. Anstieg ist für derart langen einen Zeitraum kaum zuverlässig voraus zu berechnen.

Anlage 7: Modelle für eine Versorgungsrücklage beim Bund und bei den Ländern

Die Länder bzw. der Bund haben die seit 1999 ursprünglich verpflichtend⁷⁶ zu bildende Versorgungsrücklage in unterschiedlicher Form realisiert. So darf in zwei Ländern (Schleswig-Holstein und Saarland) die Vermögensanlage nur in landeseigenen Mitteln erfolgen. In den anderen Modellen hingegen ist die Vermögensanlage auch am Kapitalmarkt möglich.

Auch bei der Mittelverwaltung werden unterschiedliche Wege beschritten. So erfolgt bei einigen Modellen die Mittelverwaltung nur durch die Bundesbank und/oder durch Direktgeschäfte des Finanzministeriums bzw. einer Landesbehörde. Bei anderen Modellen hingegen werden die Mittel durch private Asset-Manager verwaltet.

In Niedersachsen wurden bereits seit 2009 Mittel aus der Versorgungsrücklage entnommen und ab 2010 keine Zuführungen mehr geleistet. Die ursprünglich für 2010 vorgesehene Einführung eines Versorgungsfonds wurde zurückgestellt. Begründet wurde diese Strategie damit, dass aufgrund der Belastungen durch die Wirtschafts- und Finanzmarktkrise im Jahr 2010 und in den folgenden Jahren eine Nettokreditaufnahme erforderlich werden würde. Kapitalbildung und Schuldentilgung, die ihrerseits vollständig durch Nettokreditaufnahme finanziert werden müssen und per Saldo zu zusätzlichen Kosten führen, entsprechen nach Auffassung der niedersächsischen Landesregierung nicht dem Grundsatz wirtschaftlichen Handelns⁷⁷. Bayern hat 2011 und 2012 die Zuführung zur Versorgungsrücklage teilweise ausgesetzt⁷⁸. In Bremen wurden die Zuführungen zur Versorgungsrücklage für 2011⁷⁹, in Thüringen für 2011 und 2012 ausgesetzt.⁸⁰

Die unterschiedlichen Modelle zur „Versorgungsrücklage“ in den Ländern bzw. des Bundes sind in nachfolgender Abbildung grafisch dargestellt:

⁷⁶ Gemäß § 14 a BBesG.

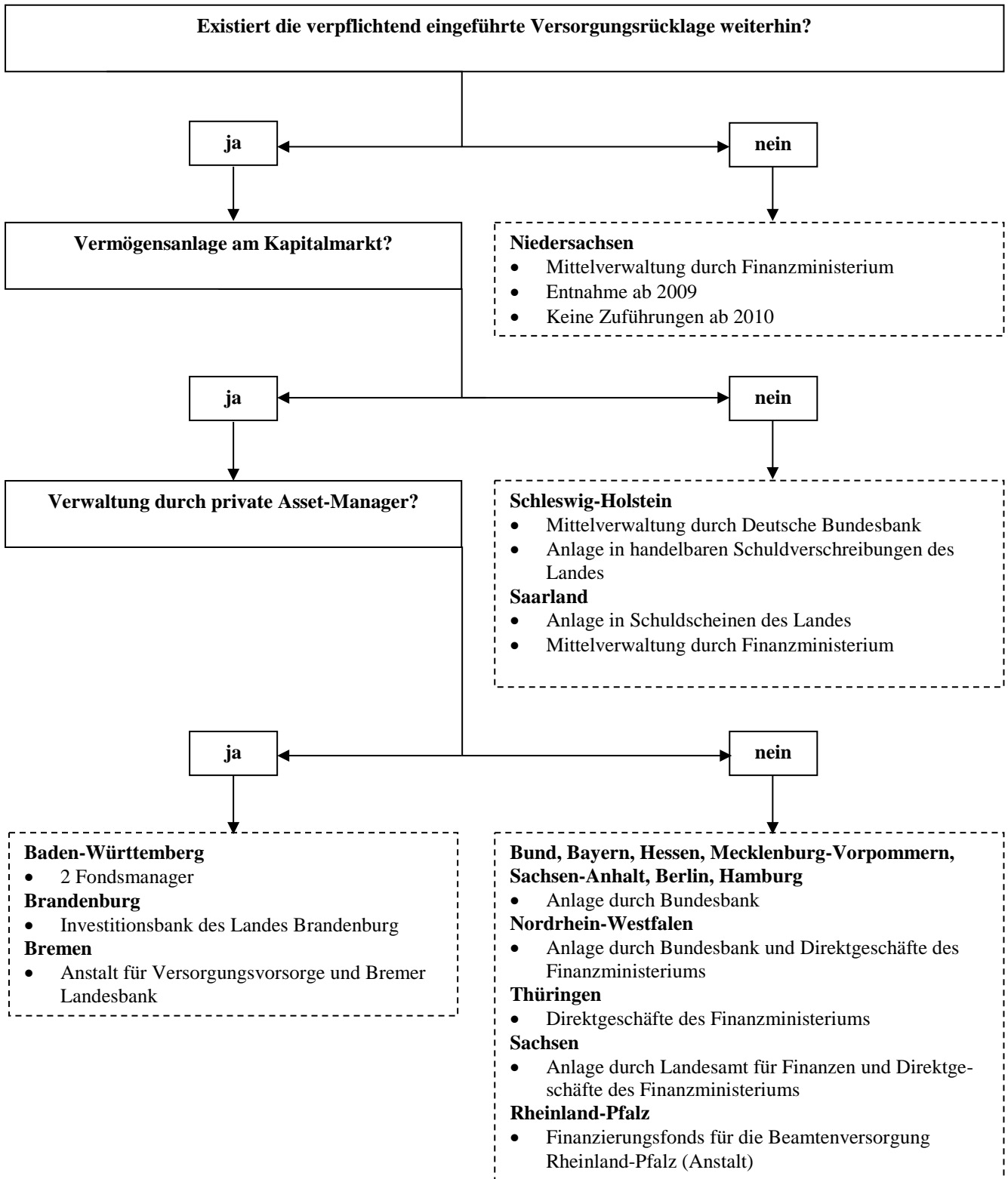
⁷⁷ Siehe Benz/Hagist/Raffelhüschchen: Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Niedersachsen, Seiten 14 bis 15.

⁷⁸ Soweit sie auf die schrittweise Absenkung des Versorgungsniveaus entfallen; Bayerischer Oberster Rechnungshof - Jahresbericht 2013, Seite 24, mit Fußnoten-Hinweis auf Artikel 12 Satz 3 HG 2011/2012 in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 Nr. 2 BayVersRücklG.

⁷⁹ Siehe Jahresbericht 2012 (Land) des Rechnungshofes Bremen, Tz. 127.

⁸⁰ Siehe Jahresbericht 2013 des Thüringer Rechnungshofes, Seite 43.

Abbildung: Modelle für eine Versorgungsrücklage beim Bund und bei den Ländern



Anlage 8: Modelle für Versorgungsfonds beim Bund und bei den Ländern

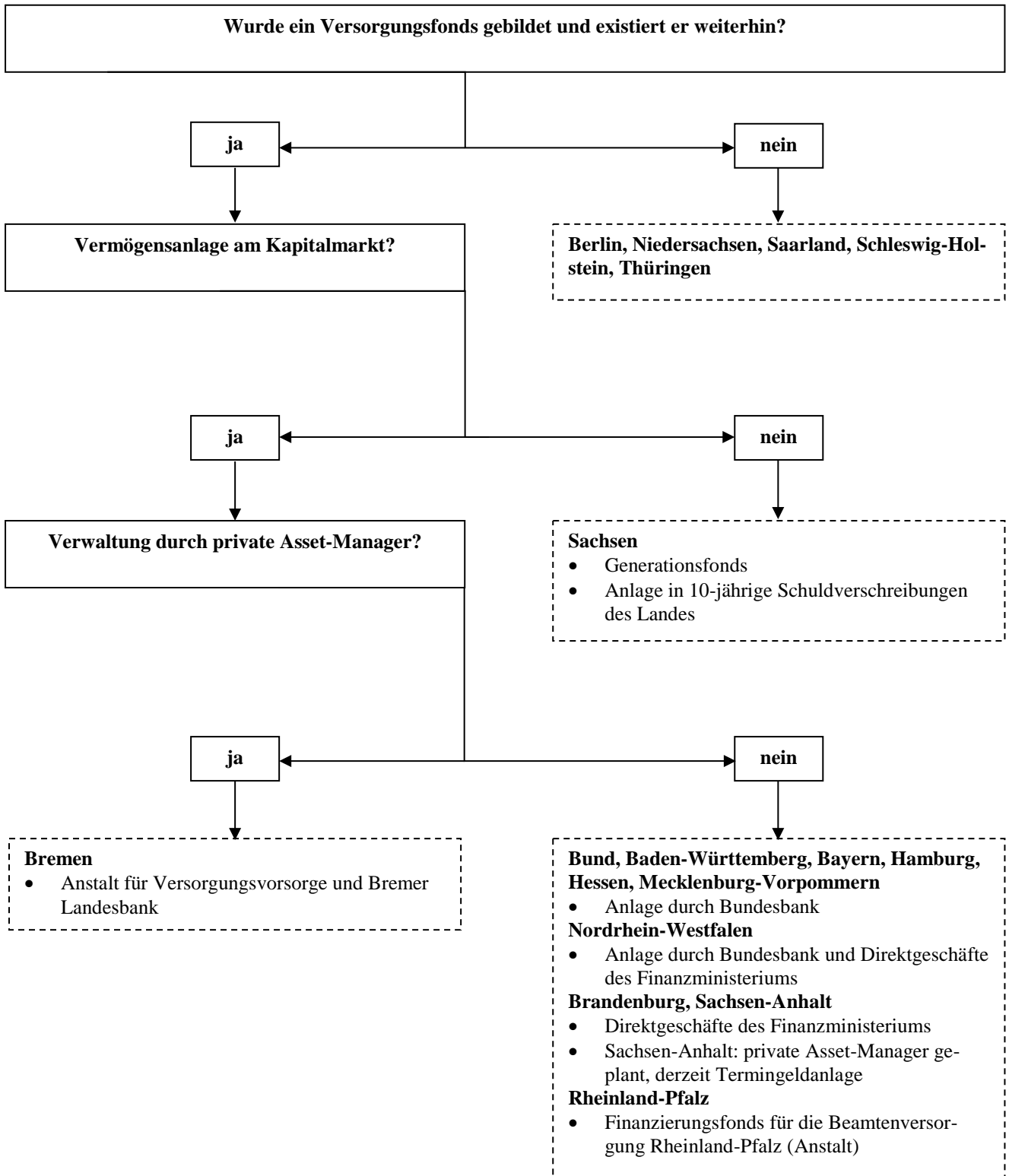
Neben der Versorgungsrücklage wurden bisher in elf von 16 Ländern und dem Bund Versorgungsfonds gebildet, um zukünftige Versorgungsausgaben zu mindern. In Niedersachsen wurde die für 2010 geplante Einführung eines Versorgungsfonds - wie bereits erwähnt - zurückgestellt. In Bayern wurden die Zuführungen zum Versorgungsfonds 2010 um 35 Mio. Euro reduziert. Für 2011 und 2012 wurden die Zuführungen durch das Haushaltsgesetz ausgesetzt.⁸¹ In Hessen wird der Versorgungsfonds nicht als separater Fonds geführt, sondern ist als sogenannte zusätzliche Vorsorge in die Versorgungsrücklage integriert (siehe § 2 Absatz 2 Nr. 2 HVersRücklG).

Vier Länder (Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt) und der Bund streben eine vollständige Kapitaldeckung zukünftiger Versorgungsverpflichtungen an (Vollfinanzierung). Die anderen sieben Länder mit eingerichtetem Versorgungsfonds (Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen) beabsichtigen lediglich, eine Teilfinanzierung zukünftiger Versorgungsverpflichtungen sicherzustellen. In Abhängigkeit hiervon variieren die Art und die Höhe der Zuführungen von monatlichen Festbeträgen je aktiven Beamten/Richter bis zu prozentualen Zuführungen von 46 Prozent der laufenden Bezüge.

Die unterschiedlichen Modelle zum „Versorgungsfonds“ in den Ländern bzw. des Bundes sind in nachfolgender Abbildung grafisch dargestellt:

⁸¹ Zum 01.01.2013 sind die beiden bisherigen Sondervermögen auf das Sondervermögen Bayerischer Pensionsfonds übergegangen. Diesem neuen Sondervermögen werden bis 2030 jährlich 100 Mio. Euro aus dem Staatshaushalt zugeführt; siehe Bayerischer Oberster Rechnungshof - Jahresbericht 2013, Seite 25.

Abbildung: Modelle für Versorgungsfonds beim Bund und bei den Ländern



Anlage 9: Bisherige Zuführungen zur Versorgungsrücklage

Haushaltsjahr	Zuführungs-termin	Art der Zahlung	Zuführungsbetrag	davon Besoldung	davon Versorgung	Summe Haushaltsjahr
1999	15.06.99	Abschlagszahlung	8.827.436 €	6.851.622 €	1.975.814 €	
1999	15.01.00	Abschlusszahlung	78.023 €	1.571 €	76.452 €	8.905.459 €
2000	15.06.00	Abschlagszahlung	14.942.168 €	11.482.437 €	3.459.731 €	
2000	15.01.01	Abschlusszahlung	480.669 €	320.239 €	160.430 €	15.422.836 €
2001	15.06.01	Abschlagszahlung	31.649.944 €	24.232.419 €	7.417.525 €	
2001	15.01.02	Abschlusszahlung	1.575.601 €	74.342 €	1.501.259 €	33.225.545 €
2002	15.06.02	Abschlagszahlung	50.995.271 €	37.303.189 €	13.692.081 €	
2002	15.01.03	Abschlusszahlung	283.583 €	283.583 €	- €	51.278.854 €
2003	15.06.03	Abschlagszahlung	49.004.335 €	37.580.883 €	11.423.452 €	
2003	15.01.04	Abschlusszahlung	7.956.642 €	690.747 €	7.265.895 €	56.960.977 €
2004	15.06.04	Abschlagszahlung	65.897.987 €	39.108.710 €	26.789.277 €	
2004	15.01.05	Abschlusszahlung	14.957.757 €	2.335.255 €	12.622.502 €	80.855.744 €
2005	15.06.05	Abschlagszahlung	95.933.438 €	41.482.969 €	54.450.469 €	
2005	15.01.06	Abschlusszahlung	5.435.179 €	338.765 €	5.096.413 €	101.368.617 €
2006	15.06.06	Abschlagszahlung	97.649.424 €	40.457.287 €	57.192.137 €	
2006	15.01.07	Abschlusszahlung	2.509.080 €	25.361 €	2.483.718 €	100.158.503 €
2007	15.06.07	Abschlagszahlung	100.785.898 €	41.110.465 €	59.675.433 €	
2007	15.01.08	Abschlusszahlung	1.582.646 €	143.642 €	1.439.004 €	102.368.544 €
2008	15.06.08	Abschlagszahlung	120.661.604 €	41.218.690 €	79.442.914 €	
2008	15.01.09	Abschlusszahlung	5.881.663 €	145.202 €	5.736.461 €	126.543.266 €
2009	15.06.09	Abschlagszahlung	154.581.830 €	41.371.076 €	113.210.753 €	
2009	15.01.10	Abschlusszahlung	8.959.141 €	1.094.667 €	7.864.474 €	163.540.971 €
2010	15.06.10	Abschlagszahlung	183.707.378 €	43.811.914 €	139.895.463 €	
2010	15.01.11	Abschlusszahlung	6.873.083 €	445.240 €	6.427.843 €	190.580.461 €
2011	15.06.11	Abschlagszahlung	209.737.562 €	44.981.050 €	164.756.512 €	
2011	15.01.12	Abschlusszahlung	2.679.175 €	387.243 €	2.291.932 €	212.416.737 €
2012	15.06.12	Abschlagszahlung	231.463.539 €	55.019.337 €	176.444.202 €	
2012	15.01.13	Abschlusszahlung	15.133.343 €	8.864 €	15.124.478 €	246.596.882 €
2013	15.06.13	Abschlagszahlung	272.030.448 €	62.053.809 €	209.976.638 €	
Insgesamt			1.762.253.844 €	574.360.580 €	1.187.893.264 €	

Quelle: Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg

Anlage 10: Backtestings durch die Deutsche Bundesbank

Backtesting Deutsche Bundesbank	Portfolio-Volumen (Euro)	Aktienanteil (Prozent)	Rentenanteil (Prozent)
13.08.2001 bis	31.12.2009		
statisch: 25% Aktien, 75% Renten	969.335.641	22,66	77,34
Vermögen wird zu jedem Zuführungszeitpunkt im Verhältnis 25% Aktien, 75% Renten strukturiert	993.066.812	28,33	71,67
Vermögen wird zu jedem Zuführungszeitpunkt im Verhältnis 25% Aktien, 75% Renten strukturiert, es werden jedoch keine Aktien verkauft	993.908.582	28,33	71,67
aktives Management durch die beiden Fondsgesellschaften	980.586.728	27,88	72,12
13.08.2001 bis	31.12.2012		
statisch: 25% Aktien, 75% Renten	1.764.660.294	22,27	77,73
Vermögen wird zu jedem Zuführungszeitpunkt im Verhältnis 25% Aktien, 75% Renten strukturiert	1.795.541.434	28,35	71,65
Vermögen wird zu jedem Zuführungszeitpunkt im Verhältnis 25% Aktien, 75% Renten strukturiert, es werden jedoch keine Aktien verkauft	1.793.181.695	28,35	71,65
aktives Management durch die beiden Fondsgesellschaften	1.790.933.127	27,40	71,45

Anlage 11: Vergleich zwischen den Netto-Renditen der Versorgungsrücklage und den Schuldzinsen des Landes

Jahr	Einzahlungen (Euro) lfd. Jahr	Summe aus Bestand und Zuführungen (Euro)	Kumulierte Zuführungen (Euro)	Wert des Fondsvermögens zum 31.12. (Euro)	Wertentwicklung der Einzahlungen des laufenden Jahres in die Versorgungsrücklage		Fremdkapitalzinsen, bezogen auf Einzahlungen des laufenden Jahres		Saldo zwischen Zinsen aus Einzahlungen in die Versorgungsrücklage und Fremdkapitalzinsen (Euro)			
					absolut (Euro)	relativ (geldgewichtet; Prozent)	absolut (Euro)	relativ (geldgewichtet; Prozent)	laufendes Jahr	kumuliert	VR- < FK-Zins: nur FK-Zins	VR- > FK-Zins: dann Saldo
1999	8.827.436	8.827.436	8.827.436	8.683.401	-144.035	- 3,25	172.607	3,90	-316.642	-316.642	172.607	
2000	15.020.190	23.703.591	23.847.626	24.632.742	451.884	5,50	430.811	5,24	21.073	-295.569		21.073
2001	32.130.613	56.763.355	55.978.239	59.566.590	948.679	7,53	585.929	4,65	362.750	67.181		362.750
2002	52.570.871	112.137.462	108.549.111	109.452.770	-885.442	- 3,02	1.292.736	4,41	-2.178.178	-2.110.997	1.292.736	
2003	49.287.918	158.740.689	157.837.029	166.130.558	1.461.776	5,42	936.531	3,47	525.245	-1.585.752		525.245
2004	73.854.629	239.985.187	231.691.658	254.076.306	2.921.905	6,72	1.608.032	3,70	1.313.873	-271.879		1.313.873
2005	110.891.195	364.967.501	342.582.853	390.582.208	5.322.760	7,99	2.132.688	3,20	3.190.072	2.918.193		3.190.072
2006	103.084.602	493.666.810	445.667.455	515.040.406	2.782.210	4,76	2.104.229	3,60	677.980	3.596.174		677.980
2007	103.294.978	618.335.384	548.962.433	631.745.688	1.343.735	2,34	2.420.381	4,22	-1.076.645	2.519.528	2.420.381	
2008	122.244.250	753.989.938	671.206.683	721.826.803	-3.089.133	- 4,60	2.604.388	3,88	-5.693.521	-3.173.993	2.604.388	
2009	160.463.492	882.290.295	831.670.175	980.586.728	10.888.508	12,11	2.598.654	2,89	8.289.854	5.115.861		8.289.854
2010	192.666.519	1.173.253.247	1.024.336.694	1.206.771.289	3.346.131	3,08	1.712.800	1,56	1.633.331	6.749.192		1.633.331
2011	216.610.645	1.423.381.934	1.240.947.339	1.422.520.229	-78.492	- 0,06	1.541.994	1,28	-1.620.486	5.128.706	1.541.994	
2012	234.142.715	1.656.662.944	1.475.090.053	1.790.933.127	11.117.739	8,66	1.123.673	0,88	9.994.066	15.122.772		9.994.066
2013	287.163.791	2.078.096.918	1.762.253.844	2.209.420.389	10.944.350	6,72	2.352.806	1,45	8.591.545	23.714.317		8.591.545
Insg.	1.762.253.844		1.762.253.844	2.209.420.389	36.388.225		23.618.258			23.714.317	8.032.106	34.599.790

Anlage 12: Vergleich zwischen den Netto-Renditen des Versorgungsfonds und den Schuldzinsen des Landes

Jahr	Bestand (Euro) zum 01.01.	Einzahlungen (Euro) lfd. Jahr	Summe aus Bestand und Zuführungen (Euro)	Kumulierte Zuführungen (Euro)	Wert des Fondsvermögens zum 31.12. (Euro)	Wertentwicklung der Einzahlungen des laufenden Jahres in den Versorgungsfonds		Fremdkapitalzinsen, bezogen auf Einzahlungen des laufenden Jahres		Saldo zwischen Zinsen aus Einzahlungen in den Versorgungsfonds und Fremdkapitalzinsen (Euro)			
						absolut (Euro)	relativ (geldgewichtet; Prozent)	absolut (Euro)	relativ (geldgewichtet; Prozent)	laufendes Jahr	kumuliert	VF- < FK-Zins: nur FK-Zins	VF- > FK-Zins: dann Saldo
2008	0	525.260.064	525.260.064	525.260.064	534.775.277	9.515.213	7,46	4.951.911	3,88	4.563.302	4.563.302		4.563.302
2009	534.775.277	2.183.000	536.958.277	527.443.064	597.672.933	61.728	11,34	15.729	2,89	45.999	4.609.301		45.999
2010	597.672.933	40.014.000	637.686.933	567.457.064	649.847.539	350.829	1,98	279.639	1,56	71.190	4.680.491		71.190
2011	649.847.539	87.522.000	737.369.539	654.979.064	738.874.531	90.028	0,22	527.176	1,28	-437.148	4.243.343	527.176	
2012	738.874.531	132.674.500	871.549.031	787.653.564	946.745.409	5.989.356	9,37	559.511	0,88	5.429.845	9.673.188		5.429.845
2013	946.745.409	176.596.000	1.123.341.409	964.249.564	1.183.906.695	5.047.128	5,86	1.243.685	1,45	3.803.443	13.476.631		3.803.443
Insg.		964.249.564		964.249.564	1.183.906.695	21.054.282		7.577.651			13.476.631	527.176	13.913.779