

Platter, Julia

Article

Pensionsfonds für die Lastentragung der Versorgungsaufwendungen für Beamtinnen und Beamte in Bund und Ländern: eine Übersicht

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Platter, Julia (2019) : Pensionsfonds für die Lastentragung der Versorgungsaufwendungen für Beamtinnen und Beamte in Bund und Ländern: eine Übersicht, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 88, Iss. 1, pp. 79-100,
<https://doi.org/10.3790/vjh.88.1.79>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/215470>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Pensionsfonds für die Lastentragung der Versorgungsaufwendungen für Beamtinnen und Beamte in Bund und Ländern – eine Übersicht*

JULIA PLATTER

Julia Platter, Leiterin des Referates Abgeordnetenrecht und Abgeordnetenangelegenheiten/Verwaltung des Landtages Brandenburg, platter@zedat.fu-berlin.de

Zusammenfassung: Wie andere Altersvorsorgesysteme in Deutschland steht auch die aus den öffentlichen Haushalten finanzierte Beamtenversorgung in Bund und in den Ländern aufgrund des demografischen Wandels vor großen Herausforderungen. Der Bund und mehrere Länder haben versucht, den damit für künftige Haushalte bestehenden Risiken und Lasten zu begegnen, indem für die künftigen Altersversorgungsansprüche der heutigen Beamten Pensionsfonds aufgebaut werden. In diesem Beitrag werden die dafür geschaffenen rechtlichen Grundlagen dargestellt und verglichen. Ein wesentliches Problem ist dabei, die Nachhaltigkeit dieser Vorsorgestrategie gegenüber künftigen Haushaltsgesetzgebern mit womöglich geänderten Vorstellungen der Haushaltspolitik rechtlich abzusichern.

Summary: Like other pension systems in Germany, the public-sector pension scheme for civil servants at federal and state level, which is financed from public budgets, is facing major challenges as a result of demographic change. The Federal Government and several states (Länder) have attempted to counter the resulting risks and burdens for future budgets by building up pension funds for the future pension entitlements of today's civil servants. In this article, the legal foundations created for this purpose are presented and compared. This article presents and compares the legal foundations created for this purpose. An essential problem in this context is to secure the sustainability of this pension strategy vis-à-vis future budget legislators by suitable regulations. As future parliaments may not continue budgetary policy of their predecessors.

→ JEL classification: H55, G18, H76

→ Keywords: civil services pensions, pensions fonds, regulation models by federal and state law, regulations models in comparison

* Der Beitrag beruht auf einer Ausarbeitung, die die Verfasserin im Jahre 2008 für den Parlamentarischen Beratungsdienst des Landtages Brandenburg erstellt hat. Ungeachtet dessen gibt der Beitrag in dieser aktualisierten Fassung ausschließlich die persönliche Auffassung der Verfasserin wieder.

I Einleitung

Die Beamtenversorgung ist neben der gesetzlichen Rentenversicherung das zweite große Alterssicherungssystem neben der Rentenversicherung in Deutschland. Die Gewährleistungspflicht des Staates für die Alterssicherung der Beamtinnen und Beamten leitet sich aus Art. 33 Abs. 5 GG ab. Zu den in dieser Verfassungsnorm verankerten, hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehört auch das sogenannte Alimentationsprinzip. Es verpflichtet den Dienstherrn, der Beamtin oder dem Beamten und ihrer bzw. seiner Familie lebenslang einen angemessenen Unterhalt zu gewähren.¹ Bis dato werden die Mittel für die Versorgung der Ruhestandsbeamten und Versorgungsempfänger im Bund und in den Ländern ganz überwiegend jeweils aus dem laufenden Haushalt, also aus Steuermitteln finanziert.² Jedoch zeichnete sich schon seit Ende der Neunzigerjahre ein deutlicher (überproportionaler) Anstieg der Ausgaben für die Versorgung der Beamten und Richter ab. Wie das Alterssicherungssystem der Rentenversicherung auch, steht das System der Versorgung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter insbesondere aufgrund der demographischen Entwicklung (höhere Lebenserwartung, gesunkene Geburtenzahlen) und einer steigenden Zahl von Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern vor großen Herausforderungen.

Der Bund reagierte im Jahre 1998 mit dem Erlass des § 14a des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG)³, der auf der Grundlage der seinerzeit sich noch beim Bund liegenden Gesetzgebungskompetenz für die Beamtenbesoldung (Art. 74 Abs. 1 GG a. F.) bestimmte, dass zur Abmilderung der künftigen Haushaltslasten sowohl im Bund als auch in den Ländern Versorgungsrücklagen zu schaffen seien. Damit wurden zwei Zielsetzungen verfolgt: Zum einen sollte Vorsorge getroffen werden, um die Leistungen der Beamtenversorgung angesichts der demographischen Veränderungen und des Anstiegs der Zahl der Versorgungsempfänger sicherzustellen. Zum anderen sollte aber auch das Besoldungs- und Versorgungsniveau in gleichmäßigen Schritten abgesenkt werden. Dadurch sollte ein gewisser Gleichlauf mit den Kürzungen in der gesetzlichen Rentenversicherung hergestellt werden (vergleiche § 14 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1–3 BBesG). Die Zuführungen wurden aus den regelmäßigen Erhöhungen der Besoldung finanziert. Denn 0,2% der jeweiligen Erhöhung flossen unmittelbar der Rücklage zu, wurden also nicht an die Beamten ausgezahlt. Dies sollte bis 2017 in dieser Weise gehandhabt werden und dann ab 2018 wiederum zur Entlastung der Versorgungsausgaben eingesetzt werden mit der Folge, dass dieses Sondervermögen innerhalb von 15 Jahren wieder aufgezehrt sein würde.

Mit der Föderalismusreform I im Jahre 2006⁴ ging die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die Besoldung der Beamtinnen und Beamten der Länder (Verzicht auf den Grundsatz der bundeseinheitlichen Besoldung und Versorgung) auf die Länder über. Seitdem besteht für die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG). Dadurch entfiel die Bindung der Länder an die Vorgaben des § 14a BBesG. Ab diesem Zeitpunkt ist dem Landesgesetzgeber durch Art. 125 Abs. 1 Satz 2 GG die

1 Siehe zum Ganzen den Sechsten Versorgungsbericht der Bundesregierung Bundesministerium des Innern (2016, 19 ff.).

2 Sechster Versorgungsbericht a.a.O. (Fn. 1), S. 60.

3 Art. 5 Nr. 4 des Versorgungsreformgesetzes vom 29. Juni 1998 (BGBl. I S. 1666).

4 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034).

Möglichkeit eröffnet, das Regelungsprogramm des § 14a BBesG zu ersetzen. Sie sind seither unter Beachtung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Strukturprinzipien des Besoldungs- und Versorgungsrechts berechtigt, eigenständige, von § 14a BBesG abweichende Regelungen für die Versorgungsrücklage des Landes zu treffen.⁵

Sowohl der Bund als auch einige Länder haben neben dieser Versorgungsrücklage seitdem zusätzliche Pensionsfonds oder Finanzierungsinstrumente eingerichtet oder die anfangs eingerichteten Finanzierungsinstrumente weiterentwickelt. Abgesehen davon ist mittlerweile der ursprünglich anvisierte Ansparzeitraum der Rücklage bis 2017 abgelaufen. Die Frage, wie mit dieser Rücklage verfahren werden sollte, stellte sich für die Finanzministerien spätestens zu diesem Zeitpunkt.⁶ Die Länder sind seit 2006 recht unterschiedlich mit diesen Fragen umgegangen. Die Spanne der Strategien reicht von einer Verstetigung oder Verlängerung der Rücklagenbildung (Verlängerung der Ansparphase) aus Einsparungen bei der Besoldungserhöhung z.B. über eine weitere Verschiebung des Entnahmezeitpunkts, dem Aufbau eines zusätzlichen kapitalgedeckten Pensionsfonds bis hin zur Zusammenfassung von „Einsparungsrücklage“ und Pensionsfonds zu einer einzigen Kapitalmasse. Einige Länder haben den Finanzierungsansatz der Rücklagenbildung aber auch stark modifiziert bzw. den Ansatz einer mittelfristigen Rücklagenbildung ganz verlassen.⁷ Im Fokus dieser Betrachtung sollen die in einigen Bundesländern seitdem zusätzlich neben den Versorgungsrücklagen gebildeten Pensionsfonds stehen.

2 Grundsatzfragen

Mag das Modell einer Rücklagen- oder Kapitalstockbildung als Vorsorge für schwere Zeiten auch auf den ersten Blick bestechend einfach erscheinen, bestanden und bestehen gegenüber diesen Ansätzen auch erhebliche Einwände. Die mit den Einsparungen bei den aktiven Beamten bei der Besoldung betriebene Rücklagenbildung für die späteren Versorgungsleistungen warf von vornherein die Frage auf, wie lange man gegenüber den Beamten an diesen Einsparungen bei der Besoldung sinnvoll würde festhalten können und wie der geeignete Entnahmezeitpunkt zu bestimmen sei. Überdies werden durch eine Rücklagenbildung die vom Landeshaushalt zu übernehmenden Pensionsverpflichtungen gegenüber den Beamtinnen und Beamten nur vorverlagert. Es tritt zwar ein Glättungseffekt für die vom Landeshaushalt aufzuwenden Mittel für die Versorgungszahlungen ein.⁸ Einsparungen an Versorgungsaufwendungen im eigentlichen Sinne ergeben sich aus dem Rücklagenmodell nicht.

5 BVerwG, Beschl. vom 13. Dez. 2013, Az. 2 B 79/13, juris. Rn. 15.

6 Becker/Warneck (2017).

7 Gewissermaßen eine vollständige Kehrtwende vollzog im Jahre 2009 der Niedersächsische Landesgesetzgeber: Mit dem Gesetz zur Änderung des niedersächsischen Versorgungsrücklagengesetzes, des Ministergesetzes und des niedersächsischen Besoldungsgesetzes vom 28. Okt. 2009 (GVBl. I Nr 24 S. 402) wurde die Zuführung zu diesem Sondervermögen aus dem Haushalt beendet und durfte ab dem Haushaltsjahr 2009 das Sondervermögen des Haushalts für Versorgungsaufwendungen eingesetzt werden (siehe dazu den GesEntw der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP „Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Versorgungsrücklagengesetzes und Ministergesetzes“, LT-Drs. 16/1641).

8 Siehe dazu z.B. der GesEntw LReg „Thüringer Gesetz zur finanzpolitischen Vorsorge für die steigenden Ausgaben der Beamtenversorgung“ vom 21. Aug. 2017, LT-Drs. 6/4356, Begr. S. 3.

2.1 Kapitalstockbildung für einen Pensionsfonds

Der Gedanke, künftige Pensionslasten zusätzlich oder gar maßgeblich durch einen kapitalgedeckten Versorgungsfonds, vergleichbar den Versorgungswerken für die freien Berufe, erwirtschaften zu lassen, die, nach Aufbau einer entsprechenden Vermögensmasse (auch) durch am Kapitalmarkt erwirtschafteten Renditen die Leistungen an künftige Versorgungsempfänger (teilweise) unabhängig vom jeweiligen Haushalt aufbringen, lag deshalb gewissermaßen auf der Hand.⁹ Für die Alternative eines kapitalgedeckten Versorgungsfonds war allerdings von vornherein klar, dass der Aufbau eines entsprechenden Kapitalstocks Zuführungen in erheblicher Höhe aus dem jeweils laufenden Haushalt verlangen würde¹⁰ – Zuführungen, die angesichts der Verschuldung von Bund und Ländern gegebenenfalls nur durch Kredite finanziert werden können.¹¹ Ein Pensionsfonds für Versorgungsempfänger kann insbesondere nur dann wirtschaftlich sinnvoll aufgebaut werden, wenn die erwirtschafteten Nettoerträge des Pensionsfondskapitals die Kreditkosten der Zuführungen zumindest kompensieren.

Hier waren die Finanzministerien derjenigen Länder, die sich in den ersten Jahren um und nach der Föderalismusreform von 2006 trotz dieser Problematik für den Aufbau eines Pensionsfonds entschieden haben, verhalten optimistisch. So ging man beispielsweise in Sachsen-Anhalt (2006) davon aus, dass trotz einer kreditfinanzierten Zuführung das Kriterium der Wirtschaftlichkeit erfüllt würde. Denn die Kreditzinsen für den Bund und die Bundesländer lagen seinerzeit regelmäßig unter dem Zinssatz, den Unternehmen oder Banken aufbringen mussten, da sich Bund und Länder auf eine (sehr) hohe Bonität stützen können.¹² Die Bundesregierung ging für ihre Gesetzesinitiative davon aus, dass deshalb bei einem Anlagezeitraum über mehrere Jahre mit einer Anlagerendite gerechnet werden könnte, die über den Fremdkapitalkosten einer Kreditaufnahme in Bundestiteln (Anleihen und Ähnliches) liegt.¹³ In Nordrhein-Westfalen, wo man im Jahre 2005 seinerzeit eine Kapitaldeckung von zwei Dritteln der zukünftigen Versorgungsaufwendungen anstrebte, war die Landesregierung überdies der Auffassung, dass ein solches Sondervermögen

9 „Ein Systemwechsel hin zu einer echten Zukunftsvorsorge, durch die künftige Generationen von der Verpflichtung zur Tragung der [...] durch Neuverbeamtung entstehenden Versorgungslasten befreit werden.“, GesEntw der StR „Gesetz über Maßnahmen zur Sicherung der öffentlichen Haushalte 2005 und 2006 im Freistaat Sachsen (Haushaltsbegleitgesetz 2005 und 2006, Art. 1, Gesetz über die Errichtung eines Finanzierungsfonds für die Versorgung und Beihilfen künftiger Versorgungsempfänger des Freistaates Sachsen [Finanzierungsfondsgesetz])“, LT-Drs. 4/0609, Begründung Art. 1; *Kulawik/Rösel/Thum* (2017) weisen allerdings darauf hin, dass die Vermutung, man spare darüber hinaus auch insgesamt an Aufwendungen für die Versorgung, falsch sei: Der Betrag der nötig sei, um die Umstellungsgeneration zu kompensieren, sei genau so groß wie die Vorteile, die alle zukünftigen Generationen aus ggf. höheren Kapitalmarktzinsen ziehen; barwertmäßig könne man daher nichts aus der Umstellung ein ein kapitalgedecktes System gewinnen.

10 So legt beispielsweise der Rechnungshof Baden-Württemberg einer Beratenden Äußerung aus dem Jahre 2015 (Beratende Äußerung „Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds“, Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung, einsehbar unter <https://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/veroeffentlichungen/beratende-aeusserungen/>) Folgendes zugrunde: „Um die künftigen Versorgungsaufwendungen vollständig aus Rücklagen abdecken zu können, müssen für ihn, beginnend von seinem Dienstantritt bis zu seiner Zuruhesetzung, ein Betrag von mindestens 34,3 Prozent seiner laufenden Bezüge in ein Sondervermögen abgeführt werden.“ (S. 26). Vergleichbare hohe oder noch höhere Zuführungsansätze finden sich den Zuführungsverordnungen der nach versicherungsmathematisch Grundsätzen aufzubauenden Pensionsfonds, siehe dazu die Nachweise in der tabellarischen Übersicht am Ende dieses Beitrages.

11 Siehe hierzu beispielsweise die Beratende Äußerung des Rechnungshofes Baden-Württemberg vom März 2015 (Fn. 7), S. 15 mit Verweisen auf die Äußerungen anderer Landesrechnungshöfe.

12 GesEntw LSA LReg, Entwurf eines Gesetzes über das Sondervermögen „Pensionsfond für die Versorgung und Beihilfen der Versorgungsempfänger des Landes Sachsen-Anhalt“ (Pensionsfondsgesetz) vom 11. Okt. 2006, LT-Drs. 5/286, S. 10.

13 GesEntw BReg, Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Versorgungsrücklagengesetzes, BT-Drs. 16/2655, S. 8, jedoch unter der Prämisse eines erweiterten Anlagespektrums (10 % des Portfolios in Index-Aktien).

schon deshalb teilweise kreditfinanziert gebildet werden dürfe, weil es sich dabei nicht um eine allgemeine, freie Rücklage handle. Vielmehr diene sie der Finanzierung von Versorgungsausgaben, die zurzeit zwar noch nicht fällig, aber unabweisbar seien und schon heute eine konkrete Vorbelastung künftiger Haushalte darstellten.¹⁴ In Bayern hingegen, das vom Finanzierungsvolumen her ein ähnliches Konzept wie Nordrhein-Westfalen verfolgte, sollte der Pensionsfonds keinesfalls kreditfinanziert werden. Dort ging man vielmehr davon aus, sowohl jeweils einen ausgeglichenen Haushalt aufstellen (vgl. Art. 18 Abs. 1 BayHO) als auch die erforderlichen Mittel für die Rücklage ohne Neuverschuldung aufbringen zu können.¹⁵ In Baden-Württemberg, das das Gebot des ausgeglichenen Haushalts 2007 in seine Haushaltsordnung aufgenommen hat (§ 18 Abs. 1 LHO), rechnet man bereits im Jahre der Einrichtung des Versorgungsfonds 2007 besonders vorsichtig. Dort bezog man in die Wirtschaftlichkeitsüberlegungen zu einer Rücklage ein, dass selbst bei künftig „ausgeglichenen“ Haushalten weiterhin Altschulden zu tilgen sind und aus diesem Grunde die Rendite des Sondervermögens die Kreditfinanzierungskosten des Landes übersteigen muss.¹⁶

2.2 Niedrigzinsphase und schwindende Rendite

Der vor Beginn der Finanzkrise im Jahre 2008 noch vorhandene Optimismus ist mittlerweile dem Bestreben gewichen, die bisher aufgebauten Sondervermögen zumindest über die Zeit dieser Niedrigzinsphase bringen zu können, soweit man an der Strategie des kapitelgedeckten Pensionsfonds überhaupt festhält (siehe dazu unten auch II.3).¹⁷ Denn während die durchschnittliche Rendite am (deutschen) Kapitalmarkt im Sommer 2008 noch bei etwa 4% lag, ist sie im Zuge der Finanzkrise deutlich gefallen. Seit September 2011 liegt die Rendite unter 2% und befindet sich nach aktuellem Stand auf einem Wert nahe Null.¹⁸ Die nominale Durchschnittsrendite liegt gegenwärtig etwa auf dem Niveau der Inflationsrate. Dies ist ein Anzeichen eines realen Zinssatzes in der Nähe von oder sogar etwas unterhalb von Null (sog. Negativzinsen).¹⁹ So musste man auf Bundesebene beispielsweise im Zuge der Beratungen über den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versorgungsrücklagengesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften 2016 konzedieren, dass sich die ursprünglich intendierte vollständige Kapitaldeckung durch den 2007 geschaffenen Versorgungsfonds für den dort bestimmten Personenkreis sich auf Grund der Niedrigzinsphase voraussichtlich nicht erreichen lässt; immerhin könne aber erwartet werden, dass der Versorgungsfonds die Phase extrem niedriger Zinsen überdauern wird.²⁰

14 GesEntw NRW LReg, Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in Nordrhein-Westfalen (Versorgungsfondsgesetz – EFoG), LT-Drs. 13/6537, S. 8.

15 GesEntw BayStR, LT-Drs. 15/8802, Änderung des Gesetzes über die Bildung von Versorgungsrücklagen im Freistaat Bayern, Begr. S. 6f., allerdings ohne Erwähnung der Altschulden.

16 GesEntw BaWüLReg, LT-Drs. 14/2021, S. 8f.

17 Süddeutsche Zeitung/Magazin vom 18. Aug. 2016, „Erträge der staatlichen Pensionsfonds brechen sein.“

18 Siehe z.B. die vom Sächsischen Finanzministerium in einer Antwort zu einer kleinen Anfrage aus Mai 2018 geschätzte durchschnittliche Verzinsung der im sog. Generationenfond gebildeten Sondervermögen für den Generationenfonds „Vollfinanzierung“ von 0,62% und für den Generationenfonds „Teilfinanzierung“ von 1,16% (SächsLT Drs. 6/13143).

19 Siehe dazu Bundesministerium der Finanzen (2017, S. 9).

20 BeschlEmpfuBericht zu dem GesEntw BReg (BT-Drs. 18/9532/, 18/9834), „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versorgungsrücklagengesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften“, BT-Drs. 18/10512, S. 1f.

2.3 „Ewigkeitsgarantie“ für einen Pensionsfonds?

Das Modell „Pensionsfonds“ muss abgesehen davon auch geeignete Vorkehrungen enthalten, um gegen die „Plünderung“ durch künftige Haushaltsgesetzgeber gesichert zu sein.²¹ Ein Pensionsfonds kann nur dann seinen Zweck erfüllen, wenn Entnahmen ausschließlich erfolgen dürfen, um Versorgungslasten zu finanzieren. Folgerichtig haben alle genannten Gesetzgeber, die Pensionsfonds in Form eines Sondervermögens eingerichtet haben, diesen einer Zweckbindungsklausel unterworfen. Abschließende rechtliche Sicherheit bietet aber auch eine solche Zweckbindungsklausel nicht.²² Ebenso wie ein Landesparlament durch Gesetz die Einrichtung eines Sondervermögens oder die Errichtung einer Anstalt zur Bildung einer Rücklage beschließen kann, kann es diesen Beschluss rückgängig machen und die angesammelten Rücklagen und Kapitalvermögen wieder dem Haushalt zuführen.²³ Ein Beispiel für die Auflösung solcher Sondervermögen bildete bereits 2009 die Entscheidung des niedersächsischen Landesgesetzgebers, am Aufbau einer Versorgungsrücklage in Form eines Sondervermögens nicht mehr festzuhalten. Der seinerzeit noch nach den Vorgaben des § 14a BbesG gebildeten Versorgungsrücklage wurden ab dem Haushaltsjahr 2010 keine Mittel mehr zugeführt und außerdem bestimmt, dass die vorhandene Versorgungsrücklage ab dem Haushaltsjahr 2009 nach Maßgabe des Haushalts für Versorgungsaufwendungen eingesetzt werden dürfe.²⁴

Organisatorische Regelungen, wie die Wahl der Rechtsform „Anstalt“ oder die Einrichtung eines Beirats²⁵, können nur die politische „Hemmschwelle“ erhöhen. Eine Ewigkeitsgarantie ist aber hiermit auch nicht verbunden. So hat der Landesgesetzgeber Rheinland-Pfalz im Jahre 2017 seinen Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts aufgelöst²⁶, nachdem der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz die Konstruktion der Finanzierung dieses Fonds für unvereinbar mit der Finanzverfassung erklärt und den Landesgesetzgeber aufgefordert hatte, den Finanzierungsfonds entweder aufzulösen oder verfassungskonform fortzuentwickeln.²⁷ Eine verbesserte *rechtliche* Absicherung gegen Veränderungswünsche künftiger Landtage, sei es aus purer Geldnot, oder sei es, weil man die Strategie des Aufbaus eines Fonds aus Mitteln eines schuldenbelasteten Haushalts nicht mehr für zielführend hält, kann das aktuell handelnde Parlament nur erreichen, indem es die Bildung/Errichtung eines

21 So formulierte die Sachverständige Prof. Dr. *Gisela Färber* in einer Stellungnahme vor dem Haushalts- und Finanzausschuss des Landtages Nordrhein-Westfalen zum Gesetz zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen, *GesEntw LReg Drs. 16/9568*, APr 16/1112 S. 17, am 10. Dez. 2015 eingängig und zugleich drastisch: „Die Mops-Theorie lautet ganz einfach: Eher spart ein Mops einen Haufen Würste an, als dass die Politik einen Fonds unangetastet lässt.“

22 Siehe dazu auch *Kulawik/Rösel/Thum* (2017).

23 Siehe dazu Schl.-H. Haushaltsbegleitgesetz 1997, Art. 2, Gesetz zur Aufhebung des Pensionsfondsgesetzes (vom 22. Juni 1995, *GVOBl. S. 261*) vom 29. August 1997 (*GVOBl. S. 415*).

24 Gesetz zur Änderung des NVersRücklagG vom 28. Oktober 2009 (*Nds. GVBl. S. 402*); zur Befugnis des Landesgesetzgebers hierzu siehe *BVerwG, Beschl. vom 13. Dez. 2013, Az. 2 B 79/13*, juris.

25 *GesEntw HessLReg, LT-Drs. 14/4227, S. 7*: „[Mit Einrichtung eines Beirats] wird zugleich das Vertrauen in die Sicherheit und Beständigkeit der Versorgungsrücklage gestärkt.“; *GesEntw BaWü LReg, LT-Drs. 14/2021, S. 13*: „Mit dieser Maßnahme [d. i. Einrichtung eines Beirats] wird das Vertrauen in die Sicherheit und Beständigkeit des Sondervermögens ‚Versorgungsfonds‘ gestärkt.“

26 Landesgesetz zur Aufhebung des Landesgesetzes über den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und zur Fortführung der Versorgungsrücklage des Landes vom 22. Sept. 2017 (*GVBl. 2017, S. 235*).

27 Verfassungsgericht RhPf, Urt. vom 22. Feb. 2017, *Az. VGH N2/15*, Entscheidungsumdruck S. 57.

Pensionsfonds und dessen Bestand in die (Finanz-)Verfassung aufnimmt.²⁸ Diesen Schritt ging Sachsen 2013 mit der Verankerung einer Verpflichtung in der Verfassung. Entstehende Ansprüche künftiger Versorgungsempfänger des Freistaates Sachsen auf Versorgung und Beihilfe nach Eintritt des Versorgungsfalles sollen während der aktiven Dienstzeit finanziert werden (Art. 95 Abs. 7 SächsVerf.).²⁹ Der Sächsische Generationenfonds dürfte mithin das weitest gehende Projekt dieser Art der Vorsorge sein.³⁰

3 Modelle (Zuführung/Entnahme)

Die Gesetzgeber haben bei der Einrichtung ihrer Pensionsfonds unterschiedlich hoch gesteckte Ziele verfolgt. Einige Bundesländer und der Bund strebten für potentielle künftige Versorgungsempfänger ab einem bestimmten Einstellungsdatum die *vollständige Deckung* der Versorgungsaufwendungen durch den Pensionsfonds an. In anderen Bundesländern sollte der Pensionsfonds nur einen *anteiligen Beitrag* zu den Versorgungsaufwendungen leisten.

Beispiel für einen Pensionsfonds, der – jedenfalls für einen bestimmten Teil der künftigen Versorgungsempfänger – eine Vollfinanzierung ohne Rückgriff auf den Landeshaushalt ermöglichen soll, ist der Sächsische Generationenfonds.³¹ Ein Beispiel für ein Teildeckungsmodell ist der Versorgungsfonds Baden-Württembergs.³² Der Versorgungsfonds des Bundes war ursprünglich im Sinne einer vollständigen Kapitaldeckung intendiert, wurde aber 2017 auf eine Teilfinanzierung ausgerichtet.³³

Eine entscheidende Frage ist, wie der Aufbau des Fondsvermögens und die Entnahmen daraus organisiert werden. Eine dauernde Versorgung oder anteilige Versorgung eines definierten Personenkreises relativ unabhängig von künftigen Landeshaushalten dürften dabei nur dann gewährleistet sein, wenn die Zuführungen für künftige Versorgungsempfänger auf der Grundlage versicherungsmathematischer Berechnungen erfolgen, wie sie auch bei den Pensionsfonds und Versorgungswerken anderer kapitalgedeckter Alterssicherungssysteme üblich sind. Die Entnahme von Vermögen zu Zwecken der Versorgung muss entsprechend spiegelbildlich festgelegt sein.

28 Siehe dazu auch den Sachverständigen Prof. Dr. Wolf (LMU) in der Expertenanhörung des Bayerischen Landtags, (Fn. 4), Anlage 7, S. 133 f.

29 Siehe dazu GesEntw der CDU-Fraktion, SPD-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LT-Drs. 5/11838 sowie Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen (Verfassungsänderungsgesetz) vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502).

30 Becker/Warining (2017), a. a. O. (Fn. 6), S. 364.

31 Siehe dort § 4 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 6 Abs. 1 SächsGFG: „Rücklage zur vollständigen Finanzierung für den § 1 Abs. 1 Nr. 1 genannten Personenkreis“ [ab dem 1. Januar 1997 in einem Dienstverhältnis stehende Personen].

32 § 1 VersFondG BW, siehe dazu GesEntw LReg vom 21. Nov. 2007, LT-Drs. 14/2021, S. 1: ... „Ziel ist es, den Anteil der Versorgungsausgaben am Haushalt auf Dauer auf ein vertretbares Maß zu begrenzen und eine generationengerechtere Finanzierung der Versorgungsausgaben zu erreichen.“

33 Gesetz zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 5. Jan. 2017, BGBl. I S. 17, siehe dazu GesEntwBReg, BT-Drs. 18/9531, S. 27: „Die ursprünglich intendierte vollständige Kapitaldeckung der späteren Versorgungsausgaben lässt sich aber aufgrund der mit der Finanzkrise einsetzenden Entwicklungen auf den Kapitalmärkten bis auf weiteres nicht erreichen. Deshalb ist auf ein anteiliges Erstattungsverfahren umzustellen, womit auch eine Gefährdung des Bestandes des Sondervermögens vermieden werden kann.“

Diesen Ansatz verfolgen beispielsweise aktuell weiterhin der Bund³⁴, Sachsen³⁵ und Sachsen-Anhalt³⁶. Hessen hat sich statt des versicherungsmathematischen Ansatzes dafür entschieden, künftige jährliche Entnahmen auf die Erträge des Sondervermögens zu begrenzen.³⁷ Freilich kann mit der hessischen Lösung die Entlastung künftiger Haushalte nicht genau kalkuliert werden. Alle anderen Fonds dürften – unabhängig von dem jeweils aktuell darin angesammelten Vermögen und der derzeit damit erwirtschafteten Rendite – mehr oder weniger nur den Charakter einer zum Verbrauch bestimmten Rücklage zur Abmilderung von Belastungsspitzen haben.

4 Sonstige Gesichtspunkte

4.1 Rechtsform

Der überwiegende Anteil der Pensionsfonds ist in Form eines sogenannten Sondervermögens eingerichtet. Bei Sondervermögen gemäß § 48 Haushaltsgrundsätzegesetz³⁸ handelt es sich um abgesonderte Teile des Bundes- oder Landesvermögens mit eigener Wirtschaftsführung. Sie werden durch Gesetz oder auf der Grundlage eines Gesetzes errichtet und sind zur Erfüllung einzelner Aufgaben des jeweiligen Landes oder des Bundes bestimmt. Ihre Verwaltung erfolgt in der Regel durch Bundes- oder Landesbehörden, kann aber auch auf Stellen außerhalb der Landes- oder Bundesverwaltung übertragen werden. Bei Sondervermögen sind nur die Zuführungen und Abführungen im Haushaltsplan zu veranschlagen (§ 18 Abs. 2 Satz 1 Haushaltsgrundsätzegesetz).

Soweit sich ein Land für die Errichtung einer Anstalt entschieden hat, soll diese Rechtsform gewährleisten, dass das Anlagevermögen vom Haushalt so weit als möglich getrennt ist. Als rechtlich verselbständigte Verwaltungseinheit hat die durch Gesetz errichtete Anstalt des öffentlichen Rechts eher instrumentellen Charakter, d.h. sie dient der dauerhaften Verfolgung eines bestimmten öffentlichen Zwecks. In Bremen verband man mit dieser Rechtsform die Erwartung, dass auf diese Weise besonders flexibel am Kapitalmarkt agiert werden kann.³⁹ In Bayern hat man sich seinerzeit von der Rechtsform „Anstalt“ hingegen keinen besonderen Nutzen versprochen.⁴⁰

34 § 16 Abs. 1 VersRücklG i.V.m. § 1 Abs. 1 Versorgungszuweisungsverordnung für die Zuführung/§ 17VersRücklG für die Erstattung von Versorgungsaufwendungen.

35 § 5 Abs. 2 SächsGFG i.V.m. § 1 GeFoZuVO für die Zuführung, die ausdrücklich nach „versicherungsmathematischen Berechnungen eines unabhängigen Gutachters“ zu bestimmen sind/siehe § 6 SächsGFG für die Entnahmen.

36 § 5 Abs. 2 PensFondsG LSA i.V.m. § 1 PVZO für die Zuführungen/zu den Entnahmen siehe § 2 Abs. 2 PensFondsG LSA.

37 § 8 Abs. 1 Satz 2, 3 HVersRücklG.

38 Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zul. geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

39 GesEntw BremSenat, Bü-Drs. 16/612, S. 4.

40 Auskunft des Bayerischen Staatsministeriums für Finanzen vom 16. Juli 2008.

4.2 Anlagestrategie

Die Anlagestrategie der Pensionsfonds ist regelmäßig an den Grundsätzen der Sicherheit, Rendite und Liquidität orientiert und mehr oder weniger auf die Anlage in festverzinslichen Wertpapieren beschränkt.⁴¹

In Baden-Württemberg setzt man mit einem gesetzlich zulässigen Aktienanteil von höchstens 50% des Gesamtportfolios auf eine vergleichsweise offensive Anlagestrategie.⁴² Die Bestimmungen für den Versorgungsfonds des Bundes lassen gesetzlich ausdrücklich eine Anlage des Fondsvermögens in Aktien bis zu einem Anteil von 20% des Gesamtportfolios zu (§ 15 S. 2 i.V.m. § 5a VersRücklG). Die gesetzlich formulierten Anlagestrategien heben im Übrigen durchgängig jedenfalls die Aspekte Sicherheit und Rentabilität heraus. Die Konkretisierung der Anlagestrategie erfolgt durch Verordnung oder durch Anlagerichtlinien, die den Finanzministerien etwas Spielräume ermöglichen.⁴³ In Hessen hat das zuständige Finanzministerium seit 2018 nunmehr auch Aspekte der Ökologie und Nachhaltigkeit sowie Aspekte der ordentlichen Unternehmensführung sowie die in der Initiative „Global Compact“ der Vereinten Nationen genannten Prinzipien zu berücksichtigten.⁴⁴

4.3 Geschäftsbesorgung

Ganz überwiegend darf die zuständige Behörde die Geschäftsbesorgung (Verwaltung der Mittel) auf Dritte übertragen. Mehrfach wird hier bereits gesetzlich die Deutsche Bundesbank bestimmt oder präferiert.⁴⁵

4.4 Einrichtung eines Beirats

Der Bund und einige Länder haben sich nach dem Vorbild der Versorgungsrücklagefonds gem. § 14a BBesG für die Einrichtung eines Beirats entschieden, der Mitwirkungsrechte in wichtigen Fragen genießt. Die Zahl der Mitglieder ist jeweils unterschiedlich hoch. Soweit ein Beirat gesetzlich vorgesehen ist, werden als Mitglieder auch Vertreter interessierter Kreise berufen (z.B.

41 Die bis zur Auflösung des Finanzierungsfonds in Rheinland-Pfalz bestehende spezielle Praxis, die zugeführten Mittel ganz überwiegend in landeseigenen Schuldverschreibungen anzulegen, wurde bereits seinerzeit vom dortigen Landesrechnungshof kritisiert: „Die aktuelle Ausgestaltung der Finanzierungs- und Investitionspolitik – insbesondere die mögliche Finanzierung von Zuführungen durch zusätzliche Kreditaufnahme und gleichzeitige Anlage in Landesanleihen – nutzt die Vorteile eines Kapitaldeckungsverfahrens nicht aus. Vielmehr entspricht eine solche Struktur einem Umlageverfahren im Gewand des Kapitaldeckungsverfahrens.“, siehe Auszug aus dem Jahresbericht 2011 Teil II, Nr. 24 Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz – künftige Generationen werden nicht entlastet – neues Konzept dringend geboten –, S. 48 (49), einsehbar unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/jahresberichte/jahresbericht-2011-teil-ii/>.

42 Siehe dazu GesEntw BaWüLReg, LT-Drs. 14/2021, Begr. S. 8 f zu § 3 Abs. 2 VersFondsG: „Diese Bestimmungen entsprechen den bewährten Regelungen des Versorgungsrücklagegesetzes [siehe § 5 Abs. 2 S. 2 BaWü VersRücklG].“

43 Siehe dazu auch die Übersicht in der Beratenden Äußerung des Rechnungshofes Baden-Württemberg vom März 2015 (Fn. 7), S. 53.

44 § 6 Abs. 2 S. 2 HVersRücklG.

45 Siehe dazu § 20 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank (Gesetz über die Deutsche Bundesbank in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 1992 [BGBl. I S. 1782], zuletzt geändert durch Art. 23 des Gesetzes vom 4. Juli 2013 [BGBl. I S. 1981]), aufgrund dessen die Bundesbank die Geschäftsbesorgung für Sondervermögen der Länder kostenfrei zu übernehmen hat. Mit der Frage, ob ein sog. aktives oder ein passives Anlagemanagement kostengünstiger ist, setzt sich der Rechnungshof Baden-Württemberg in seiner Beratenden Äußerung aus dem Jahre 2015 (Fn. 7), S. 33 f. auseinander.

Beamtenbund, Richterbund). Als Besonderheit entsenden in Hessen auch die Fraktionen des Landtags jeweils ein Mitglied in den Beirat (siehe § 11 Abs. 2 S. 1 HVersRücklG). An die Mitglieder des Beirats werden im ganz überwiegenden Falle keine Vergütungen gezahlt; es werden ihnen auch keine Auslagen erstattet. Eine Ausnahme macht Brandenburg, dort erhalten die Mitglieder des Beirats ihre Auslagen erstattet.⁴⁶

5 Die Entwicklung in Brandenburg: von der Versorgungsrücklage zum Pensionsfond und weiter zu einem zweckgebundenen Sondervermögen

Beispielhaft für die von den Ländern verfolgten Strategien für das Entkommen aus der Versorgungsfalle soll an dieser Stelle die Entwicklung dieser Finanzierungsinstrumente im Land Brandenburg von 1999 bis heute skizziert werden.

In Brandenburg trat 1999 das Brandenburgische Versorgungsrücklagengesetz (BbgVRG)⁴⁷ in Kraft. Mit der Einrichtung dieses Sondervermögens wurde – entsprechend den Vorgaben des § 14a Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) – seit 1999 in ein Sondervermögen zur Sicherung der Versorgungsausgaben eingezahlt (siehe § 3 BbgVRG). Die Zuführungen zu diesem Sondervermögen speisten sich aus einem Abzug von 0,2% der jeweiligen Anpassung von Besoldung und Versorgung (siehe § 6 BbgVRG in Verbindung mit § 14a Abs. 2 BBesG). Die Zuführungen wurden also, wie durch das bundesgesetzliche Beispiel vorgegeben, von den künftigen Versorgungsempfängern selbst aufgebracht. Die Zuführungen zu den Mitteln der Versorgungsrücklage waren gemäß § 15 Absatz 2 des Besoldungsgesetzes für das Land Brandenburg (BbgBesG), wie anderswo auch, bis zum 31. Dezember 2017 befristet. Gemäß § 7 Absatz 1 BbgVRG war die Entnahme von Mitteln aus dem Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Brandenburg“ zur Unterstützung der Versorgungszahlungen ab dem 1. Januar 2018 durch Gesetz zu regeln.

Um die Versorgungsaufwendungen des Landes indes noch besser abzusichern, beschloss der Landtag im Dezember 2008, neben der „Versorgungsrücklage des Landes Brandenburg“ ein Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes Brandenburg“ zu errichten. Die Zuführungen an das Sondervermögen erfolgten grundsätzlich als Prozentsätze der jeweiligen ruhegehaltsfähigen monatlichen Bezüge der nach diesem Datum eingestellten Beamten, Richter und Mitglieder der Landesregierung des Landes Brandenburg. Mit dem Versorgungsfonds soll ein Kapitalstock gebildet werden, aus dem die Versorgungsausgaben der Beamten und Richter finanziert werden, die ab dem Jahre 2010 in den Landesdienst neu eingestellt oder versetzt worden sind. Die Spitze der Versorgungslasten wurden mittlerweile für das Jahr 2045 erwartet. Wie auch in anderen Ländern ging man davon aus, dass es wirtschaftlich sei, die Zuführungen des Versorgungsfonds am Kapitalmarkt anzulegen, obwohl das Land gleichzeitig Verbindlichkeiten zu bedienen hatte (kreditfinanzierte Zuführung).⁴⁸

46 § 7 Abs. 4 BbgVfG.

47 Gesetz über die Versorgungsrücklagen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Versorgungsrücklagengesetz – BbgVRG) vom 25. Juni 1999 (GVBl. I S. 249), zul. geänd. durch Art. 8 des Gesetzes vom 20. Nov. 2013 (GVBl. I Nr. 32); am 1. Januar 2018 außer Kraft getreten durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Dez. 2016 (GVBl. I Nr. 31).

48 GesEntw der LReg „Gesetz zur Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz – BbgVfG)“ vom 2. Okt. 2008, LT-Drs. 4/6788, Vorblatt C. III.

Die Festlegung der Prozentsätze über die Höhe der Zuführungen für die Neueinstellungen ab 2010 erfolgte auf der Basis versicherungsmathematischer Grundsätze. Im Ergebnis versprach man sich eine Absicherung der Versorgungsaufwenden von durchschnittlich rund 30% aller laufenden ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge ab 2020.

Mit dem Gesetz über die Aufhebung des Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetzes von 2016⁴⁹ wurden die Versorgungsrücklage im Land Brandenburg zum 31. Dezember 2017 aufgelöst und das Portfolio in den Versorgungsfonds überführt, wo es von diesem getrennt geführt wird. Nach § 6 Absatz 4 des Brandenburgischen Versorgungsfondsgesetzes (BbgVfG)⁵⁰ sollen die dem Versorgungsfonds aus der Versorgungsrücklage übertragenen Vermögenswerte ab dem 1. Januar 2018 entsprechend den Fälligkeiten der Anlagen entnommen werden.

Mit Beschluss des Haushaltsplanes 2017/2018 und einer Änderung des BbgVfG am 20. Dez. 2016 legte der Landtag unter anderem fest, die laufenden Zuführungen an den Versorgungsfonds ab dem Haushaltsjahr 2017 auszusetzen (Moratorium). Damit wurden in den Jahren 2017 und 2018 zunächst nur die Erträge aus den jeweiligen Anlagen sowie die Einnahmen aus fällig werdenden Anlagen reinvestiert. Die Gesetzesänderung des Jahres 2016 ermöglicht es nunmehr, in jedem Haushaltsjahr aufs Neue über die jeweiligen Zuführungen zu entscheiden.⁵¹ Die bisher nach versicherungsmathematischen Grundsätzen zu bestimmenden Renditeziele wurden damit aufgegeben. Dies erschien nach Meinung der Landesregierung notwendig, da nach den im Jahre 2016 herrschenden Kapitalmarktbedingungen diese Ziele nur zu erreichen gewesen wären, wenn eine Erweiterung des Anlagespektrums und damit höhere Risiken in Kauf genommen worden wären.⁵²

Der Entwurf des Doppelhaushalts 2019/2020 sieht für 2019 entsprechend einer Empfehlung des Landesrechnungshofes jedoch eine einmalige Zuführung von rund 90 Mio. Euro an den Versorgungsfonds vor. Diese soll für die Jahre 2011 bis 2016 auf Grundlage von Einnahmen für die Versorgungslastenteilung erfolgen. Weitere Zuführungen sind nach der Finanzplanung bis 2022 nicht geplant. Das Konzept eines kapitalgedeckten Pensionsfonds wurde damit jedenfalls verlassen, ohne das bereits eindeutig politisch entschieden wurde, wie es weitergehen soll. Dies stieß, wie zu erwarten, beim Landesrechnungshof in seinem jüngsten Jahresbericht auf Kritik.⁵³ Noch ist nicht entschieden, ob noch eine Weile gespart wird oder ob man die Rücklage nunmehr einsetzt.

49 Gesetz über die Aufhebung des Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I Nr. 31).

50 Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz vom 19. Dezember 2008 (GVBl. I S. 361), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2016 (GVBl. I Nr. 31) geändert worden ist.

51 Jahresbericht 2017 über die Entwicklung des Sondervermögens gemäß § 4 Abs. 4 des Brandenburgischen Versorgungsfondsgesetzes vom 8. Juni 2018, Anlage des Protokolls des Ausschusses für Haushalt und Finanzen vom 14. Juni 2018 (PAHF 6/45), TOP 10.

52 GesEntw LReg „Gesetz über die Aufhebung des Brandenburgischen Versorgungsrücklagengesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften“, LT-Drs. 6/5331, Vorblatt A Problem.

53 Bericht des Landesrechnungshofs, Jahresbericht 2018, LT-Drs. 6/100/44, Kap. 10. 2. 1.

6 **Tabellarische Darstellung**

Einen Überblick über die oben skizzierten Aspekte soll die folgende, tabellarische Darstellung der bundes- und landesrechtlichen Rechtsgrundlagen der verschiedenen Pensionsfonds bieten.⁵⁴ Die jeweiligen Rechtsgrundlagen und die einzelnen Detailbestimmungen sind alphabetisch nach Länder geordnet und werden in den Teilen 1 bis 3 der Tabelle einander gegenübergestellt (siehe Anlage).

7 **Zusammenfassung und Ausblick**

Wie gezeigt, begannen sowohl der Bund als auch mehrere Länder zu Beginn des Jahrtausends mit hohen Erwartungen mit dem Aufbau von kapitalgedeckten Pensionsfonds für ihre Beamtenschaft. Diese Fonds sollten nicht nur die zu erwartenden „Lastspitzen“ der künftig zu erwartenden Versorgungsberechtigten mit dem Instrument einer Rücklage abfedern, sondern langfristig deren Versorgungsansprüche eigenständig, unabhängig vom jeweiligen Landeshaushalt finanzieren oder jedenfalls teilweise finanzieren. Die lang anhaltende Niedrigzinsphase hat den noch in den Nuller-Jahren herrschenden Optimismus in den meisten Ländern schwinden lassen, man könne durch geschickte Anlagemodelle und Anlagepolitik sich gegen die steigende Versorgungslasten für die Beamtenschaft zumindest ein passables Sicherheitspolster schaffen. Es zeigte sich außerdem bald, dass es nicht ohne weiteres rechtlich möglich ist, ein nachfolgendes Parlament einer neuen Legislatur als Budgetgesetzgeber auf die erforderliche Beibehaltung der Zweckbindung dieser Vermögensmasse zu verpflichten. Überdies verlangt das System eines auf versicherungsmathematischer Grundlage konzipierten Pensionsfonds dem aktuellen Parlament mit jedem Haushaltsjahr aufs Neue erhebliche Budgetdisziplin ab, die erforderlichen Einzahlungen zu leisten. So zeigte die beispielhafte Betrachtung der Entwicklung im Land Brandenburg, dass dort der politische Wille, an dieser Finanzierungsform festzuhalten, gewissermaßen nach und nach erodiert. Der Fonds besteht zwar noch, jedoch wird seit dem Jahre 2017 nicht mehr fortlaufend eingezahlt. Aus Sicht der Autorin ist es nur eine Frage der Zeit, bis der noch bestehende Pensionsfonds für etwas vermeintlich Näherliegendes als die künftige Beamtenversorgung der heute aktiven Beamten ausgeben wird.

Das rechtlich überzeugendste Konzept für diese Art von langfristiger Vorsorge verfolgt derzeit Sachsen. Der dortige „Generationenfonds“ wurde als Konzept in der Verfassung verankert. Er kann daher auch in künftigen Legislaturen nur mit erhöhtem Aufwand aufgelöst oder in ein anderes Vorsorgemodell überführt werden.

54 Die Finanzkraft dieser Fonds (Stand 2017) beleuchten *Becker/Warneck* (2017) in ihrem Beitrag.

Literaturverzeichnis

- Becker, Andreas und Matthias Warnking (2017): Teilkapitaldeckung der Beamtenversorgung – ein Blick auf den Stand der Rücklagenbildung in Bund und Ländern. ZBR Heft 11, S. 361–365.
- Bundesministerium der Finanzen (2017): Herausforderungen der Niedrigzinsphase für die Finanzpolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Nr. 2/2017, Berlin.
- Bundesministerium des Innern (2016): Sechster Versorgungsbericht der Bundesregierung. Berlin.
- Kulawik, Jakob, Felix Rösel und Marcel Thum (2017): Spare in der Zeit, so hast du ... Geld im Wahljahr? Ein Überblick über die Beamten-Pensionsfonds der Länder, in: ifo Dresden berichtet, Heft 4/2017.

Tabelle

Teil 1/3

	Bund	Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg
Allgemeine Beschreibung des gewählten Modells Gesetz/Fundstelle	Sondervermögen mit Zuführungen nach versicherungsmathematischen Grundsätzen (Kapitaldeckung) ab dem Einstellungsjahr 2007 Abschnitt 2 des Gesetzes über eine Versorgungsrücklage des Bundes (Versorgungsrücklagegesetz - VersRückG) i.d. F. d. Bek. Vom 27. März 2007 (BGBl. I S. 482), zul. geänd. durch Art. 1 des Gesetzes vom 5. Jan. 2017 (BGBl. I S. 17) Nichtrechtsfähiges Sondervermögen, § 15 S. 1 und § 4 Bundesministerium des Innern gem. § 15 S. 2, § 5 Abs. 1 S. 1 (Vorgeschriebene) Übertragung der Verwaltung auf die Deutsche Bundesbank, § 15 S. 2, § 5 Abs. 1 S. 2	Sondervermögen als Finanzierungsreserve Gesetz über einen Versorgungsfonds des Landes Baden-Württemberg (VersföndG) v. 18.12. 2007, GBl. S. 617 Nichtrechtsfähiges Sondervermögen, § 2 Verwaltung des Sondervermögens durch Finanzministerium, § 3 Abs. 1 S. 1 Das Finanzministerium kann die Verwaltung der Mittel auf Dritte übertragen, § 3 Abs. 1 S. 2	Sondervermögen als Finanzierungsreserve Gesetz über die Bildung von Versorgungsrücklagen im Freistaat Bayern (BayVersRückG) vom 11. Dez. 2012 (GVBl. S. 613), zul. geänd. durch § 5 des Gesetzes vom 22. März 2018 (GVBl. S. 162) Nichtrechtsfähiges Sondervermögen, Art. 4 S. 1 („Bayerischer Pensionsfond“) Verwaltung der Mittel durch das Finanzministerium, Art. 5 Abs. 1 S. 1 Verwaltung kann auf andere Körperschaften, Anstalten oder andere Einrichtungen innerhalb oder außerhalb der Staatsverwaltung übertragen werden, Art. 5 Abs. 1 S. 2 (Erläuterung: auf Grundlage einer Vereinbarung erfolgt Geschäftsbesorgung durch die Deutsche Bundesbank) ⁹⁾ Zweckbindung gem. Art. 3	Sondervermögen als Finanzierungsreserve Gesetz zur Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Versorgungsfondsgesetz - BbgVFG) vom 19. Dez. 2008 (GVBl. I S. 361), zul. geänd. durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dez. 2016 (GVBl. I Nr. 31) Nichtrechtsfähiges Sondervermögen, § 3 Verwaltung der Mittel durch das Finanzministerium, § 3 Abs. 1 S. 1 Treuhänderische Verwaltung durch Dritte ist zulässig, § 4 Abs. 1 S. 3
Rechtsform				
Zuständige Behörde				
Geschäftsbesorgung				
Zweckbindung	Zweckbindung gem. § 14	Zweckbindung gem. § 5 Abs. 1		
Zusammensetzung der Rücklage/des Vermögens	Aus Zuweisungen und den daraus erzielten Erträgen, § 16 Abs. 1 S. 1	Aus Zuführungen; erwirtschaftete Renditen fließen dem Sondervermögen zu; § 4 Abs. 1, 2, 5	Zusammenführung der „Versorgungsrücklage“ sowie des ehemaligen Versorgungsfonds des Freistaates Bayern (vgl. GesEtw StReg. LT-Dis. 16/13864) sowie Zuführungen aus dem Staatshaushalt, Art. 6 Abs. 1; Ertrag wird wieder angelegt, vgl. Art. 5 Abs. 2	Aus Zuführungen, die erwirtschaftete Rendite fließt dem Sondervermögen zu, § 5 Abs. 4

	Bund	Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg
Zuführung/ Herkunft der Mittel	Über die Dienststelle, die die jeweilige Zahlung von Dienstbezügen und Entgeltzahlungen anordnet, § 16 Abs. 1 S. 2 (Erläuterung: Erwirtschaftung überwiegend aus Einsparungen bei Personalausgaben, d.h. Stelleninsparung und Erhöhung der Wochenarbeitszeit; weitere erforderliche Mittel aus dem jeweiligen Haushaltsverfahren, siehe GesEntw BReg, BT-Drs. 16/285, S. 2)	Zuführung vom Dienstherren für die Einstellungsjahrgänge der Beamten und Richter ab dem Jahr 2009 im Regelfall 500 € pro Monat, § 4 Abs. 1 und 2; Möglichkeit der Zuführung weiterer Mittel nach Maßgabe des § 42a LHO oder des Staatshaushaltsplans, § 4 Abs. 4; ^{b)} s. o. Rubrik Zuführung/Herkunft der Mittel	Dem Sondervermögen werden jährlich 110 Mio. Euro bis einschließlich des Jahres 2030 aus dem Staatshaushalt zugeführt, Art. 6 Abs. 1	Die an das Sondervermögen übertragenen Vermögenswerte ehemaligen „Versorgungsrücklage des Landes Brandenburg“, Zuführungen ungenannter Höhe für die nach dem 31. Dez. 2008 begründete Beamten-, Richter- oder Amtsverhältnisse (§ 2 Abs. 1 S. 1) sowie auf Basis einer Teilfinanzierung für frühere Jahrgänge, § 2 Abs. 1 S. 2; Zuführungen nach Maßgabe des Haushalts, § 5 Abs. 3 S. 1
Zuführung/ Art/Höhe	Laufbahnabhängig auf der Grundlage versicherungsmathematischer Berechnungen nach Prozentsätzen der jeweiligen Ruhegehaltfähigen Dienstbezüge oder Entgeltzahlungen, § 16 S. 3 i.V.m. der Verordnung über die Zuweisung an das Sondervermögen „Versorgungsfonds des Bundes“ (Versorgungsfondszuweisungsverordnung – VFZF) vom 11. Apr. 2007 (BGBl. I S. 549), zul. geänd. durch Art. 2 des Gesetzes vom 5. Jan. 2017 (BGBl. S. 17)			In der Höhe nicht definiert; die LReg legt mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes Berechnungen vor, in welcher Höhe Zuführungen erforderlich wären, um künftige Versorgungsausgaben in voller Höhe aus dem Sondervermögen decken zu können, § 5 Abs. 3 S. 2
Zuführung/ Beginn	Ab dem Jahr 2007, vgl. § 14 S. 1, § 15 S. 5 (Aufstellung des ersten Wirtschaftsplans)	Januar 2009, vgl. § 4 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 (siehe auch oben Fn. 4)	Siehe oben die Rubrik Zusammensetzung des Sondervermögens	Seit 2009
Zuführung/ nachträgliche Änderung	Revision der Zuweisungsbeträge alle fünf Jahre, § 16 Abs. 1 S. 3	Änderung des pauschalisierten Zuführungsbetrages bedarf einer gesetzlichen Regelung, § 4 Abs. 2 S. 2	Vorübergehende Minderung der Zuführung nur durch Gesetz, um den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen oder bei Vorliegen eines vergleichbar schweren Grundes, Art. 6 Abs. 3	Höhe der Zuführungen nicht gesetzlich vorgeschrieben, siehe aber die Pflicht der LReg zur Lieferung von Berechnungsmodellen, § 5 Abs. 3 S. 2
Entnahme	Erstattung der Versorgungsausgaben der Dienstherren ab 2020, § 17 S. 1; Regelung des Erstattungsverfahrens und Erstattungssätze durch VO, § 17 S. 2; Überprüfung der Erstattungssätze alle fünf Jahre	Entnahme soll schrittweise erfolgen und ist durch Gesetz zu regeln, § 5 Abs. 2 S. 1 und 3	Ab dem Jahr 2023 über einen Zeitraum von mindestens 15 Jahren zur Entlastung von Versorgungsaufwendungen (Art. 7 Abs. 1) auf der Grundlage eines Entnahmeplans (Art. 7 Abs. 2)	Erstattung ab 2020 in nicht genannter Höhe, sofern auf Verpflichtungen zu zahlen ist, die auf Zeiten entfallen, für die Zuführungen, gem. § 2 Abs. 1 S. 1 geleistet wurden, § 6 Abs. 2; entsprechend für die teilweise Deckung gem. § 2 Abs. 2 S. 2, § 6 Abs. 3; zusätzlich dürfen die der „Versorgungsrücklage“ übertragenen Vermögenswerte ab dem 1. Januar 2018 entsprechend der Fälligkeit der Anlagen zur teilweise Finanzierung der Versorgungsaufwendungen verwandt werden
Beginn der Entnahme	Ab dem Jahr 2020, § 17 S. 1	Frühestens ab dem 01.01.2020, § 5 Abs. 2 S. 2	Erstmals ab dem Doppelhaushalt 2023/2024, Art. 7 Abs. 1	Ab dem 1. Januar 2020, § 6 Abs. 2; Auflösung des Anlagenbestandes ehemaligen „Versorgungsrücklage“ nach Fälligkeit bereits ab dem 1. Jan. 2018, § 6 Abs. 4

	Bund	Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg
Anlagestrategie	Erlass von Anlagerichtlinien durch BMI im Einvernehmen mit dem BMF und im Benehmen mit der Deutschen Bundesbank, § 15 S. 2, § 5a Abs. 2; § 5a Abs. 2 S. 1 statuiert nähere Vorgaben für den Inhalt und die Reichweite der Anlagerichtlinien, indem er insoweit die Rechtsverordnung nach § 217 S. 1 Nummer 6 VAG, d. h. die Anlageverordnung in Bezug nimmt	Die dem Sondervermögen zuzuführenden Mittel einschließlich der Erträge sind sicherheits- und ertragsorientiert anzulegen, § 3 Abs. 2 S. 1; Bis zu 50% der dem Sondervermögen zugeführten Mittel können in Aktien angelegt werden, § 3 Abs. 2 S. 2; das Finanzministerium erlässt Anlagerichtlinien, § 3 Abs. 2 S. 3	Größtmögliche Sicherheit und Rentabilität, Art. 5 Abs. 2 S. 1; Ermächtigung des Staatsministeriums der Finanzen, nähere Einzelheiten zu regeln, Art. 5 Abs. 2 S. 2	Wahrung der Anlagegrundsätze Sicherheit, Liquidität und Rendite, § 5 Abs. 6 S. 1; Näheres in den Anlagerichtlinien, die dem Haushaltsausschuss des Landtages zur Kenntnis gegeben werden, § 5 Abs. 6 S. 2
Wirtschaftsplan Beirat	Gem. § 15 S. 5, § 9 14 Mitglieder mit Mitwirkungsrecht bei Anlagerichtlinien und Wirtschaftsplan, Stellungnahme zur Jahresrechnung, § 15 S. 1, § 11 Abs. 1; bei der Anlage der Mittel wirkt ein Anlageausschuss mit, § 15 S. 3, § 5 Abs. 3	Gem. § 7 8 Mitglieder mit Mitwirkungsrechten bei allen wichtigen Fragen, insbesondere Anlagerichtlinien und Wirtschaftsplan, Stellungnahme zur Jahresrechnung, § 9 Abs. 1	Gem. Art. 9 S. 1 Gemeinsamer Beirat (8 Mitglieder) gem. Art. 11 für Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds gem. Art. 1 Abs. 3; Mitwirkung in allen wichtigen Fragen, insbesondere Anlagerichtlinien, Wirtschaftsplan, Jahresrechnung und Geschäftsbericht, Stellungnahme zum Entnahmeplan, Art. 11 Abs. 1 S. 2 bis 4	Gem. § 4 Abs. 3 S. 2 Fünftöpfiger Beirat, der bei Entscheidung über die treuhänderische Verwaltung durch Dritte, bei der Erstellung der Haushaltsrechnung, sowie bei den Anlagerichtlinien beratend mitwirkt, § 7 Abs. 1
Auslagen/ Vergütungen	Keine Vergütung und keine Auslagenerstattung für die Mitwirkung im Beirat, § 15 S. 1, § 11 Abs. 3	Keine Auslagen und keine Vergütung für die Mitglieder des Beirats, § 9 Abs. 3	Das Sondervermögen zahlt an die Beiratsmitglieder und ihre Stellvertreter keine Vergütung; Auslagen werden ebenfalls nicht erstattet, Art. 11 Abs. 3	Den Mitgliedern und ihren Stellvertretern werden die für ihre Tätigkeit im Beirat des Sondervermögens entstehenden Auslagen erstattet, § 7 Abs. 4

^{a)}Quelle: Geschäftsbericht 2016 Bayerischer Pensionsfonds, FMBl. 12/2017, S. 412.

^{b)}Zuführung eines Grundkapitals in Höhe von 500 Mio. € in den Haushaltsjahren 2007/08, GesEntw LReg. LTDRs. 14/2021, Begr. S. 8.

Tabelle

Teil 2/3

	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern
Allgemeine Beschreibung des gewählten Modells Gesetz/Fundstelle	Aufbau eines Vermögens mit verstetigtem Kapitalstock Gesetz über die Errichtung einer Anstalt zur Bildung einer Rücklage für Versorgungsvorsorge der Freien Hansestadt Bremen v. 28.06.2005 (Brem.GBl. S. 305), zuletzt geänd. durch Artikel 5 und 6 des Gesetzes vom 16. Mai 2017 (Brem.GBl. S. 225, 231)	Sondervermögen als Finanzierungsreserve Gesetz über das Sondervermögen „Altersversorgung der Freien und Hansestadt Hamburg“ vom 21. Dez. 2017 (GVBl. S. 523)	Aufbau eines Sondervermögens mit verstetigtem Kapitalstock (GesEntw.Reg. Lr. Drs. 19/6383) Gesetz zur Neuordnung von Sondervermögen zur Sicherung der Versorgungslasten vom 12. Sept. 2018 (HessGOVBl. S. 577)	Sondervermögen als Finanzierungsreserve Gesetz über einen Versorgungsfonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Versorgungsfondsgesetz – VersFondSG M-V) v. 17.12. 2007 (GVObI. M-V, S. 472)
Rechtsform	Rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, § 1, mit einem Direktor als Organ, § 4	Nichtrechtsfähiges Sondervermögen, § 2	Nichtrechtsfähiges Sondervermögen, § 4 1 S. 1	Nichtrechtsfähiges Sondervermögen, § 1 Abs. 2 S. 1
Zuständige Behörde	s. o. unter Rubrik Rechtsform; Rechts- und Fachaufsicht über die Anstalt durch den Senator für Finanzen, § 6 Abs. 2	Finanzsenat gem. § 5 Abs. 1 S. 1 und 2	Ministerium der Finanzen gem. § 6 Abs. 1 S. 1	Ministerium der Finanzen, § 4 Abs. 1 S. 1
Geschäftsbesorgung	Kann bei der Bremer Landesbank Kreditanstalt Oldenburg Bremen geschehen – die Anstalt kann jedoch auch Dritte beauftragen, § 3 Abs. 2 S. 2	Ermächtigung, der Deutschen Bundesbank oder einer anderen in der Geldwirtschaft erfahrenen Einrichtung die Anlage und Bestandsverwaltung der dem Sondervermögen zufließenden Mittel zu übertragen, § 5 Abs. 3 S. 2	Es darf sich Dritter bedient werden, § Abs. 1 S. 2	Die Verwaltung kann auf Dritte übertragen werden, § 4 Abs. 1 S. 2
Zweckbindung	Aufgabenfestlegung für die Anstalt gem. § 2 Abs. 1 S. 1	Zweckbindung gem. § 3 S. 1, § 7 S. 1	Zweckbindung gem. § 3 Abs. 1 S. 1	Zweckbindung gem. § 3 Abs. 2
Zusammensetzung des Vermögens (Hauptbestandteile)	Anstaltsvermögen bildet sich aus jährlichen Zuführungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen sowie der Stadtgemeinde Bremerhaven und der Eigenbetriebe, Sonderhaushalte, Gesellschaften und anderen Einrichtungen des Landes und der Stadtgemeinde sowie den daraus erzielten Zinsen, § 3 Abs. 1 S. 1 ^{a)}	Aus den Zuführungen gem. § 6 Abs. 1 sowie die Beträge aus dem Sondervermögen nach Hamburgischen Versorgungsfondsgesetz in der am 31. Dez. 2017 geltenden Fassung	Zuführungsbetrag zur Versorgungsrücklage aus der verminderten Besoldungsanpassungen und der Verminderung der Versorgung gem. § 2 Abs. 1 sowie den jährlichen Zuführungen aus dem Landeshaushalt mit einer jährlichen Steigerung um 2 % ab 2020, § 7 Abs. 1	Das Sondervermögen wird aus den Zuführungen der am Sondervermögen beteiligten Dienststellen und den daraus erzielten Erträgen finanziert, § 5 Abs. 1

	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern
Zuführung/ Herkunft der Mittel (Haupt- teile)	Aus Versorgungszuschlägen erzielte Einnahmen, den Unterschiedsbeträgen, die sich aus der Verminderung der Bezügebestände nach § 5 Abs. 1 S. 1 BremBeamtVersG sowie weiteren, von der Bürgerschaft mit dem jeweiligen Haushalt gesondert festzusetzende Beträge, § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 3	Die Sondervermögen, die aus Einbehalten bei der Zusatzversorgung sowie bei der Be- sorgungsanpassung und auf der Grundlage des Versorgungsfondsgesetzes gebildet (§ 6 Nr. 1, 2, 5) wurden sowie gesondert von der Bürgerschaft festzusetzenden Zuführungen (§ 6 Nr. 4)	S. o. Rubrik Zusammensetzung	An das Sondervermögen sind regelmäßige Zuführungen in Höhe bestimmter Prozentsätze der jeweiligen ruhegehaltfähigen Dienst- oder Amtsbezüge oder Entgeltzahlungen für die Beamten, Richter, sonstige Amtsträger und Beschäftigte, die versorgungsberechtigt sein werden, zu leisten, siehe § 5 Abs. 2 S. 1; das Finanzministerium bestimmt die Prozentsätze durch VO, § 5 Abs. 2 S. 2
Zuführung/ Art/Höhe (Haupt- teil)	s. o. Rubrik Zuführung/Herkunft der Mittel	s. o. Rubrik Zuführung/Herkunft der Mittel	s. o. Rubrik Zusammensetzung	s. o. Rubrik Zuführung/Herkunft der Mittel
Zuführung/ Beginn	Ab dem Jahr 2005, vgl. § 5 Abs. 2 S. 1	s. o. Rubrik Zuführung/Herkunft der Mittel	2019, § 5 Abs. 1	Ab dem Jahr 2008, vgl. § 8
Zuführung/ nachträgliche Änderung	Keine spezifische Regelung	Keine spezifische Regelung	Keine spezifische Regelung	Keine spezifische Regelung
Entnahme	Eristattung der Versorgungsaufwendungen des Landes und der Stadtgemeinde auf Anforderung bis zur Höhe der erwirtschafteten Kapitalerträge nach Abzug der Aufwendungen, § 2 Abs. 3 S. 1	Ab dem Jahr 2010 nach Maßgabe des Haushaltsplans, § 2 Abs. 2 S. 2	Entnahme(beginn) nur dann, wenn der Bilanzwert zur Verwendung von 10% der Pensionsrückstellungen ausreicht; die jährliche Entnahme auf die Erträge beschränkt, die im vorletzten Kalenderjahr vor Verwendung durch Anlage der Mittel erzielt worden ist, § 8 Abs. 1 S. 1, 2, nach erstmaligem Erreichen der Mindestdeckungsquote die Entnahme ist durch Gesetz zu regeln, § 7 Abs. 2	Verwendung der Mittel zur Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben der Dienstherren nach Maßgabe des jeweiligen Haushalts- oder Wirtschaftsplans, § 6
Beginn der Entnahme	Frühester Einsatz der Versorgungsrücklage ab dem 01.01.2006, § 2 Abs. 3 S. 3	Nach Maßgabe des Haushaltsplans oder durch Haushaltsbeschluss, § 7 Abs. 2	Mittel der zusätzlichen Vorsorge sollen nicht vor dem 01.01.2018 verwendet werden, § 7 S. 3	Mit dem Entstehen von Versorgungsaufwendungen ab Einstellungsjahrgang 2008, § 6, § 3 Abs. 1
Anlagestrategie	Anlage zu marktüblichen Bedingungen in Anleihen, Obligationen, Schatzanweisungen oder Schuldscheinen des Landes oder anderer öffentlich-rechtlicher Emittenten, § 3 Abs. 2 S. 1; Finanzsenator erlässt Anlagerichtlinien, § 3 Abs. 2 S. 3	Anlage zu marktüblichen Bedingungen in Schuldenscheindarlehen der Länder oder des Bundes oder solcher Länder der EU, die an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion teilnehmen oder in Wertpapieren, die von Bund oder Länder garantiert werden, § 5 Abs. 3 S. 1; die für die Finanzen zuständige Behörde erlässt Anlagerichtlinien, § 3 Abs. 2 S. 4	Möglichst große Sicherheit und Rentabilität, auch ökologische und Nachhaltigkeitsaspekte sowie der ordentlichen Unternehmensführung sind zu berücksichtigen, § 6 Abs. 1 S. 1; das Ministerium der Finanzen erlässt Anlagerichtlinien, der der Zustimmung des Haushaltsausschusses bedürftigen, § 6 Abs. 2 S. 2, 3	Die Mittel sind so anzulegen, dass möglichst große Sicherheit und Rentabilität bei ausreichender Liquidität erreicht wird, § 4 Abs. 2 S. 1; das Finanzministerium erlässt Anlagerichtlinien, § 4 Abs. 2 S. 2

	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern
Wirtschaftsplan	Wirtschaftsplan gem. § 5 Abs. 2 S. 1, der vom staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss der Bürgerschaft festgestellt wird, § 5 Abs. 2 S. 2	Nicht eigens geregelt; siehe aber § 4 S. 1 sowie § 8 Abs. 1 S. 2	Wirtschaftsplan gem. § 9	Wirtschaftsplan gem. § 8
Beirat	Nein	Sechsköpfiger Beirat, der bei allen wichtigen Fragen wie den Anlagerichtlinien, einer Übertragung der Anlage und Bestandsverwaltung, dem Wirtschaftsplan und dem Jahresabschluss mitwirkt, § 6 Abs. 1	Bildung eines Beirats gem. § 11, unter anderem Entsendung von Landtagsmitgliedern (je eines pro Partei), § 11 Abs. 2 S. 1, Mitwirkung in allen wichtigen Fragen, insbes. Anlagerichtlinien, Wirtschaftsplan und Jahresrechnung, § 11 Abs. 1 S. 2	Nein
Auslagen/ Vergütungen	Finanzsenator entscheidet, ob und in welcher Höhe dem Direktor als Organ der Anstalt eine Vergütung gezahlt wird, § 4 Abs. 3 Finanzsenator erhält Verwaltungsausgaben bis zur Höhe des Aufwandes erstattet, § 5 Abs. 4	Keine Auslagen sowie keine Vergütungen, § 8 Abs. 3	Keine Vergütung, keine Auslagenerstattung für die Mitglieder des Beirats, § 11 Abs. 4	Nicht geregelt

^{a)}Die Anstalt kann auf der Basis entsprechender Vereinbarungen gegen Aufwandsentschädigung auch Rücklagen für die Eigenbetriebe, Sonderhaushalte, Gesellschaften und andere Einrichtungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen und Bremerhaven bilden, sofern diese eigene Versorgungslasten tragen und Zuführungen von freiwilligen Mitteln im Sinne von § 3 leisten oder Rückstellungen für Versorgungsanwartschaften ihrer Beschäftigten zu bilden haben; § 2 Abs. 2. Sie kann insofern Vermögensverwaltung als Dienstleistung anbieten.

Tabelle

Teil 3/3

	Nordrhein-Westfalen	Sachsen	Sachsen-Anhalt
Allgemeine Beschreibung des gewählten Modells Gesetz/Fundstelle	Sondervermögen als Finanzierungsreserve Gesetz zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen (Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen – PfoG) vom 2. Feb. 2016 (GV/NRW.2016 S. 92), zuletzt geändert durch Art. 35 des Gesetzes vom 14. Juni 2016 (GV/NRW.S. 414), in Kraft getreten am 1. Jan. 2017	Anstalt mit Zuführungen nach versicherungsmathematischen Grundsätzen Gesetz über den Generationenfonds des Freistaats Sachsen (Sächsisches Generationenfondsgesetz – SächsGFG) vom 13. Dezember 2012 (GVBl. S. 725), zul. geänd. durch Gesetz vom 28. Juli 2018 (GVBl. S. 430)	Sondervermögen mit Zuführung nach versicherungsmathematischen Grundsätzen/ Kapitaldeckung Gesetz über das Sondervermögen „Pensionsfonds für die Versorgung und Beihilfen der Versorgungsempfänger des Landes Sachsen-Anhalt“ (Pensionsfondsgesetz) v. 06.12.2006 (GVBl. S. 538), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 5. Dezember 2018 (GVBl. LSA S. 412, 415)
Rechtsform Zuständige Behörde	Nichtrechtsfähiges Sondervermögen, § 4 Verwaltung und Anlage durch das Finanzministerium, § 6 Abs. 1 S. 1.	Rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, § 1 Abs. 2 s. o. Rubrik Rechtsform; Organ der Anstalt ist ihr Direktor, § 2 Abs. 1 (d.i. der Präsident des Landesamtes für Finanzen, § 2 Abs. 2 S. 1); Rechts- und Fachaufsicht durch das Staatsministerium der Finanzen, § 1 Abs. 2 S. 2	Nichtrechtsfähiges Sondervermögen, § 2 Verwaltung der Mittel durch das Finanzministerium, § 4 Abs. 1 S. 1
Geschäftsbesorgung	Anlage und Verwaltung kann an die Deutsche Bundesbank oder an ein Kreditinstitut übertragen werden, § 6 Abs. 1 und 2; vierteljährliche Berichtspflicht des Geschäftsbesorgers, § 6 Abs. 2 S. 1	Die Anlage der Mittel kann auf eine in der Geldwirtschaft erfahrene Einrichtung übertragen werden, § 4 Abs. 2 S. 2;	Verwaltung darf treuhänderisch durch einen Dritten erfolgen, § 4 Abs. 2
Zweckbindung Zusammensetzung der Rücklage/ des Vermögens Zuführung/ Herkunft der Mittel	Zweckbindung gem. § 3, 7 Abs. 1 Übergang der bisherigen Sondervermögen Versorgungsrücklage NRW und Versorgungsfonds NRW, § 13; die vom Sondervermögen erwirtschafteten Erträge verbleiben im Vermögen Landeshaushalt, § 5 Abs. 1	Aufgabe der Anstalt ist die Rücklagenbildung, § 4 Rücklage bildet sich aus den regelmäßigen Zuführungen und den daraus erzielten Erträgen, § 5 Abs. 1 S. 1 Die Zuführungen werden aus dem Staatshaushalt finanziert, § 5 Abs. 1 S. 2	Zweckbindung gem. § 3 S. 2 Rücklage aus regelmäßigen Zuführungen, Sonderzuführungen des Landes und der Dienstherren sowie den Erträgen, § 3 S. 1 Die Zuführungen werden aus den Haushalten der jeweiligen Dienstherren finanziert, § 5 Abs. 1

	Nordrhein-Westfalen	Sachsen	Sachsen-Anhalt
Zuführung/ Art/Höhe	Jährlich 200 Mio.; weitere Zuführungen sind zulässig und können die Zuführungsbeträge der Folgejahre mindern, § 5 Abs. 1 und 4	1) Rücklage für die künftigen Versorgungsempfänger (Vollfinanzierung für Dienstverhältnisse ab 1997): Höhe der Zuführungen bestimmt sich auf der Grundlage versicherungsmathematischer Berechnungen eines unabhängigen Gutachters nach Prozentsätzen der jeweiligen Besoldungsausgaben, § 5 Abs. 2, 2015 (SächsGVBl. S. 626) 2) finanzielle Vorsorge für künftige Versorgungs- und Beihilfenaufwendungen der Dienstverhältnisse, die vor dem 01.01.1997 begründet wurden (Teilfinanzierung) Fakultativ sonstige Zuwendungen aus dem Haushalt; siehe zu den Sätzen der Zuführung die Verordnung des StMinF vom 13. Dez. 2012, zul. geänd. durch V Verordnung vom 27. Okt. 2015 (SächsGVBl. S. 626) Ursprünglich ab dem Haushaltsjahr 2005 (siehe aber oben Rubriken Gesetz/Fundstelle und Zuführung/Höhe) Anpassung der Prozentsätze für die Rücklage zur Vollfinanzierung gem. § 6 Abs. 1 S. 5	1) Rücklage für die Einstellungsjahrgänge ab 2007: Höhe der Zuführungen bestimmt sich auf der Grundlage versicherungsmathematischer Berechnungen nach Prozentsätzen der jeweiligen Besoldungsausgaben für Personen mit einem Dienstverhältnis ab 2007; Näheres zur Höhe und zum Zeitpunkt bestimmt eine VO des Finanzministeriums § 5 Abs. 2 S. 1 und 2 2) Teilfinanzierung für Dienstverhältnisse, die bis zum Jahre 2006 begründet wurden, insbesondere durch Zuführungen aus dem Landeshaushalt iHv jährlich 20 Mio. Euro (§ 5 Abs. 3 Nr. 2) und weitere Sonderzuführungen nach Maßgabe des Landeshaushalts, § 5 Abs. 3 Nr. 4 (siehe auch noch § 5 Abs. 3 Nr. 1 und 3) Ab dem Haushaltsjahr 2007, vgl. § 9 (Inkrafttreten des Gesetzes) Anpassung der Prozentsätze (siehe oben Rubrik Zuführungen Art/Höhe 1) für Personen, deren Dienstverhältnisse nach 31.12.2006 begründet wurden, bei sich ändernden Verhältnissen, § 5 Abs. 2 S. 2
Zuführung/ Beginn	Ab dem Jahr 2018 jährlich zum 1. Juli		
Zuführung/ nachträgliche Änderung	Keine spezifische Regelung		
Entnahme	Entscheidung über Beginn, Dauer und Höhe sind durch ein (weiteres) Gesetz zu regeln, § 7 Abs. 2	1) Vollfinanzierte Einstellungsjahrgänge: Erstattung der erforderlichen Ausgaben des Freistaats, § 5 S. 3 2) Teilfinanzierte Einstellungsjahrgänge: Erstattung der Haushaltsausgaben des Freistaates in der im Haushaltsplan bestimmten Höhe nach dem 31.12.2017, § 5 S. 4, § 7 Abs. 3 S. 1; vorzeitige Entnahme zum Zwecke der rückwirkenden Einbeziehung weiterer Jahrgänge in die vollfinanzierte Rücklage zulässig, § 7 Abs. 3 S. 2	1) Rücklage für die Einstellungsjahrgänge ab 2007: Erstattung der Haushaltsausgaben für Versorgungsaufwendungen auf Anforderung erstmalig ab dem 1.1.2016, § 6 Abs. 1 S. 1; 2) Teilfinanzierung für Dienstverhältnisse, die bis zum Jahre 2006 begründet wurden: für die teilweise Deckung, soweit zuvor nach Maßgabe des Landeshaushalts Zuführungen oder Sonderzuführungen erfolgt sind – bis 2019 nur Entnahme bis zur Höhe der laufenden Erträge des Jahres, § 6 Abs. 2 S. 2 1) Vollfinanzierte Rücklage: Erstattung ab 1.01.2016, § 6 Abs. 1 1) Teilfinanzierung: bis 2019 nur in Höhe der laufenden Erträge, § 6 Abs. 2 Mittel sind bei Wahrung der Anlagegrundsätze Sicherheit, Liquidität und Rendite anzulegen; näheres regelt das FinMin in Anlagerichtlinien, § 5 Abs. 6
Beginn der Entnahme	s. o. Rubrik Entnahme	Teilfinanzierte Einstellungsjahrgänge: Entnahme erst nach dem 31. Dez. 2017, § 6 Abs. 2 S. 2	
Anlagestrategie	Anlage zu marktüblichen Konditionen in staatlichen Anleihen, Schuldscheinen und Schuldverschreibungen sowie in Pfandbriefen und Kommunalobligationen oder Aktien sowie Fondsanteilen und Anteilen an Fondsgesellschaften gem. §§ 192 bis 211 KAGB; FinMin wird ermächtigt, Anlagerichtlinien zu erlassen, § 6 S. 1	Mittel sind bei Wahrung der Anlagegrundsätze Sicherheit, Liquidität und Rendite anzulegen, § 4 Abs. 2 S. 1;	
Wirtschaftsplan	Wirtschaftsplan gem. § 9	§ 3 Abs. 1 S. 1 iVm. § 110 SÄHO	Gem. § 4 Abs. 3 S. 2

	Nordrhein-Westfalen	Sachsen	Sachsen-Anhalt
Beirat	Bildung eines achtköpfigen Beirats, der Berichte über die Anlage und Verwaltung der Mittel entgegenzunehmen und grundsätzliche Fragen der Konzeption und langfristigen Strategie des Sondervermögens zu erörtern hat; § 11 Abs. 1 und 2	Nein	Nein
Auslagen/ Vergütungen	Keine Vergütung sowie keine Auslagenerstattung, § 11 Abs. 2 S. 3	Keine Vergütung für die Anstaltsleitung, § 2 Abs. 1 S. 2; keine Erstattung der Auslagen des Landesamtes für Finanzen, § 3 Abs. 2	Nicht geregelt