

# Implizite Schulden abbauen – Vorschlag für eine Kapitaldeckung der Beamtenversorgung

## Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

- Neben expliziten Schulden in Höhe von rund 2,7 Billionen Euro hat Deutschland fast 17 Billionen Euro **implizite Schulden**. Letztere sind darauf zurückzuführen, dass das gegenwärtige und für die Zukunft zugesagte staatliche Leistungsniveau auf Dauer weder mit den derzeit gesetzlich festgelegten Steuer- und Beitragssätzen finanziert werden können noch entsprechende Rücklagen gebildet werden. Dadurch wird der **Handlungsspielraum kommender Generationen** stark eingeschränkt.
- Um die tatsächlichen Kosten aktueller politischer Entscheidungen sichtbar zu machen und der Verschiebung fiskalischer Lasten in die Zukunft entgegenzuwirken, wäre es sinnvoll, eine **verpflichtende Rücklagenbildung** für zukünftige Ausgaben vorzuschreiben – insbesondere im Bereich der Beamtenversorgung. Zwar hat die Politik in der Vergangenheit durchaus erkannt, wie notwendig der Aufbau eines solchen Kapitalstocks wäre. Allerdings sind die **bisherigen Ansätze** vollkommen **unzureichend**: Die Rücklagenbildung fällt zu gering aus, wurde teilweise eingestellt und bestehende Mittel wurden sogar zweckentfremdet.
- Die Stiftung Marktwirtschaft schlägt daher vor, die **Beamtenversorgung** im Bund und in den Ländern bis zum Jahr 2050 sukzessive auf eine **vollständige Kapitaldeckung** umzustellen. Dazu sollten zum einen für neu eingestellte Beamte ab dem Jahr 2026 kapitalgedeckte Rücklagen für die Alterssicherung und spätere Gesundheitsversorgung (Beihilfe) im Ruhestand gebildet werden. Zum anderen sollte für alle Bestandsbeamten bis zum Jahr 2049 in jährlich gleichen Raten ein Kapitalstock aufgebaut werden, mit dem ab dem Jahr 2050 ihre Versorgungsausgaben gedeckt werden können. Dies wäre ein wichtiger Beitrag, um die **Solidität der Staatsfinanzen** und **Generationengerechtigkeit** langfristig zu gewährleisten.

## Ungedeckte Versorgungslasten für Beamte

Aktuelle ProJEktionen für Deutschland zeigen, dass die Schuldenquote in den kommenden Jahren deutlich anzusteigen droht, je nach (ausbleibenden) Wachstumsimpulsen auf Werte um die 90 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bis zum Jahr 2040 – eine Größenordnung, die derzeit Frankreich (er)drückt. Ursächlich sind insbesondere die im Frühjahr 2025 beschlossenen Lockerungen und Umgehungen der Schuldenbremse, darunter das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK), die Bereichsausnahme für Verteidigungs- und Sicherheitsausgaben sowie die Anhebung der maximal zulässigen Neuverschuldung der Länder. Gleichwohl stellt die Aufweichung der Schuldenbremse nicht das einzige Problem für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland dar.

Hinzu kommen weitere gravierende fiskalische Herausforderungen, u.a. durch die voranschreitende Bevölkerungsalterung in den kommenden Jahrzehnten. Während vor allem bei den altersabhängigen öffentlichen Ausgaben für Renten und Pensionen sowie Gesundheits- und Pflegeleistungen mit einem starken Anstieg zu rechnen ist, drohen die öffentlichen Einnahmen aufgrund eines absehbar stark schrumpfenden Erwerbspersonenpotentials unter Druck zu geraten. Die heute gegebenen Leistungsversprechen des Staates werden sich mit den gegenwärtigen Steuer- und Beitragssätzen nicht dauerhaft finanzieren lassen. Berechnungen des Forschungszentrums Generationenverträge der Universität Freiburg für die Stiftung Marktwirtschaft zeigen, dass bei Fortführung des Status quo in Zukunft mit erheblichen gesamtstaatlichen Haushaltsdefiziten zu rechnen ist. Diese können als derzeit noch nicht direkt sichtbare implizite Schulden interpretiert

werden, deren Barwert sich auf 391,6 Prozent des BIP oder 16,8 Billionen Euro beläuft.<sup>1</sup> Über kurz oder lang werden sie zu expliziten Belastungen, die entweder durch höhere Steuer- und Beitragssätze sowie zusätzliche explizite Schulden finanziert oder durch Kürzungen der zugesagten Leistungen reduziert werden müssen. In jedem dieser Szenarien würde der politische Handlungsspielraum zukünftiger Generationen massiv eingeschränkt. Eine Möglichkeit, dieser Entwicklung bereits heute entgegenzutreten, besteht darin, gegenwärtige Zusagen für zukünftige Staatsausgaben durch den Aufbau eines Kapitalstocks abzusichern, aus dem die Ausgaben in der Zukunft finanziert werden. Damit würde man den Gesamtkosten Rechnung tragen, die mit der heutigen Politik verbunden sind, anstatt weiterhin einen Teil dieser Kosten auf zukünftige Generationen zu verlagern.

Ein häufig genanntes Anwendungsfeld für eine solche Kapitaldeckung sind die Versorgungsausgaben für pensionierte Beamte. Diese werden bisher im Wesentlichen aus den laufenden Einnahmen der Gebietskörperschaften getragen, mit der Folge, dass die zukünftigen Versorgungsausgaben der heutigen Beamten auf kommende Generationen verlagert werden. Damit sind mehrere Probleme verbunden:

1. ProJEKTionsrechnungen zeigen, dass die Versorgungsausgaben in den kommenden Jahrzehnten stärker als das BIP steigen dürften und damit insbesondere für die Haushalte der Länder eine immense Belastung darstellen (vgl. Abbildung 1). In den zugrunde liegenden Projektionen wird von einer konstanten Zahl an Beamten ausgegangen. Berücksichtigt man jedoch den vor allem auf Länderebene zu beobachtenden Trend steigender Beamtenzahlen, ist von einer noch höheren finanziellen Belastung auszugehen.
2. Die derzeitige Finanzierungsweise lässt Beamte im Vergleich zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten kurzfristig „günstig“ erscheinen, da für ihre Versorgungsausgaben keine Beiträge entrichtet werden müssen. Dem unmittelbaren Nutzen der scheinbar günstigen Verbeamtung stehen verzögerte Kosten gegenüber, die in Form von Pensions- sowie Krankheits- und Pflegeausgaben (Beihilfe) auf zukünftige Regierungen und Generationen verlagert werden. Ohne eine verbindliche Verpflichtung zur Kapitaldeckung würde dieser Fehlanreiz für Bund und Länder fortbestehen und zeitinkonsistentes Handeln weiterhin begünstigen.
3. In den kommenden Jahren treffen die steigenden Versorgungsausgaben für Beamte auf öffentliche Haushalte, die aufgrund des demografischen Wandels und auseinanderlaufender Einnahmen und Ausgaben ohnehin vor gravierenden finanziellen Problemen stehen werden.

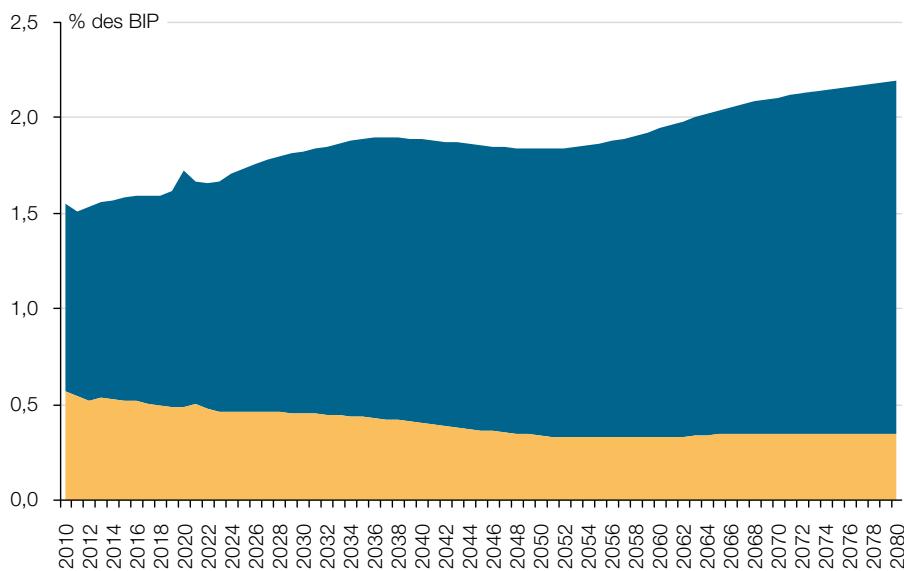


Abbildung 1:  
**Steigende Ausgaben  
für die Beamtenver-  
sorgung (2010-2080)**

Anmerkung: Ausgaben umfassen Ruhegehälter und Hinterbliebenenversorgung.

■ Länder und Kommunen  
■ Bund

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023), Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, Jahresgutachten 2023/24, Wiesbaden.

Zwar gab es in der Vergangenheit durchaus zaghafte Versuche, die Beamtenversorgung stärker kapitalgedeckt auszustalten und entsprechende Versorgungsrücklagen zu bilden. Allerdings sind die bislang gebildeten Rücklagen – nicht zuletzt als Folge der Verlagerung des Versorgungsrechts auf Landes- und Kommunalebene im Zuge der Föderalismusreform Anfang der 2000er Jahre – heute vollkommen unzureichend, um die Versorgungsausgaben auch nur ansatzweise zu finanzieren (vgl. Abbildung 2). In den vergangenen Jahren wurden in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen entsprechende Zuführungen eingestellt und in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein Reserven sogar „geplündert“ – nur Sachsen steht solide da.<sup>2</sup> Bei Fortführung des Status quo müssten zukünftige Versorgungsausgaben demnach fast vollständig aus laufenden Einnahmen finanziert werden.

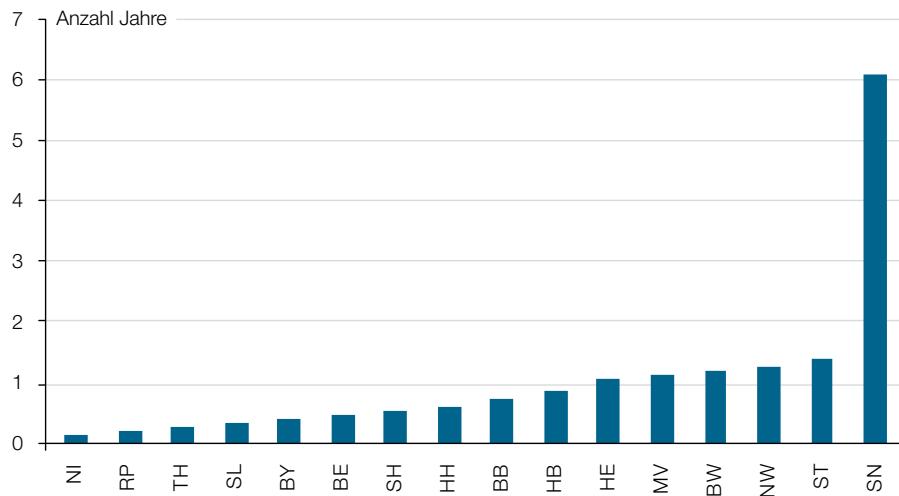


Abbildung 2:  
**Bestehende Pensionsfonds decken die Versorgungsausgaben nur unzureichend**

Anmerkung: Anzahl der Jahre, in denen die Versorgungsausgaben der Länder durch Pensionsfonds gedeckt sind.

Quelle: Kohlstruck, T. (2023), Ver- sorgungsausgaben schnüren die Länder ein, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 167, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Die Umstellung der Beamtenversorgung auf ein kapitalgedecktes System wäre nicht zuletzt eine wichtige Ergänzung der Schuldenbremse. Diese ist in erster Linie gegenwartsorientiert und berücksichtigt lediglich das aktuelle Haushaltsdefizit sowie die expliziten Schulden. Eine vorausschauende Berücksichtigung der absehbaren staatlichen Leistungsverpflichtungen findet demgegenüber nicht statt. Erst wenn implizite Schulden sukzessive zu expliziten Schulden transformieren, werden sie für die Schuldenbremse relevant. Dann ist es allerdings angesichts der Trägheit und Langfristigkeit demografischer Prozesse für ein wirksames Gegensteuern in der Regel zu spät. Eine kapitalgedeckte Beamtenversorgung würde demnach die Glaubwürdigkeit erhöhen, dass die Schuldenbremse auch in Zukunft eingehalten werden kann.

## Vorschlag zur sukzessiven Kapitaldeckung der Beamtenversorgung

Die impliziten Schulden verteilen sich etwa zu gleichen Teilen auf die Sozialversicherungen und die Gebietskörperschaften. Während in den Sozialversicherungen eine Verringerung der impliziten Schulden vorrangig durch entsprechende Reformen angestrebt werden sollte, ist für die Gebietskörperschaften ein partielles Vorziehen der fiskalischen Belastungen durch einen schrittweisen Umstieg auf eine (vollständige) Kapitaldeckung in der Beamtenversorgung bis zum Jahr 2050 anzustreben.

Daher plädiert die Stiftung Marktwirtschaft für folgendes Vorgehen:

- Für Beamte, die ab dem 1.1.2026 in den Dienst von Bund und Ländern eintreten, werden – analog zu Zusagen in der betrieblichen Altersversorgung – jährlich versicherungsmathematisch begründete Rücklagen gebildet. Auf diese Weise entsteht im Zeitablauf ein wachsender Kapitalstock, aus dem die künftigen Pensionen und Beihilfen sukzessive ausfinanziert werden. Die individuellen Anwartschaften werden dabei rechtssicher ausgestaltet und vor einem willkürlichen staatlichen Zugriff geschützt.
- Für alle zum 31.12.2025 im Dienst befindlichen „Bestandsbeamten“ wird bis zum 31.12.2049 in jährlich gleichen Raten ein Kapitalstock aufgebaut. Dieser stellt sicher, dass die Auszahlung ihrer Pensionen ab dem 1.1.2050 unabhängig von laufenden Haushalten und Steuereinnahmen erfolgen kann und schafft dadurch zusätzliche fiskalische Spielräume und Transparenz.
- Um eine fiskalische Überforderung zu vermeiden, werden Versorgungsleistungen für bereits zum Ende des Jahres 2025 pensionierte Beamte sowie für Beamte, die zwischen 2026 und 2049 in den Ruhestand treten, bis zum Jahr 2050 weiterhin aus den laufenden Haushalten finanziert.

Eine sukzessive Umstellung der bestehenden Versorgungsansprüche auf Kapitaldeckung würde zwar in den kommenden Jahren eine Mehrbelastung für die öffentlichen Haushalte mit sich bringen. Demgegenüber stünde allerdings ein erheblicher staatlicher Vermögensaufbau zur Deckung der zukünftigen Versorgungsleistungen sowie eine deutliche Zunahme an Transparenz, Vorsorge und Ehrlichkeit in den öffentlichen Finanzen. Eine Kapitaldeckung der Versorgungsansprüche würde letztlich das Grundkonzept der betrieblichen Altersvorsorge auf die Beamtenversorgung übertragen und zeitinkonsistentes politisches Handeln in diesem Bereich unterbinden.

# Finanzierungsbedarf einer kapitalgedeckten Beamtenversorgung

Die nachfolgend skizzierte überschlägige Modellrechnung verdeutlicht grob die fiskalischen Implikationen für Bund und Länder, wenn die Beamtenversorgung bis zum Jahr 2050 vollständig auf Kapitaldeckung umgestellt wird. Dabei wird zwischen neu eingestellten Beamten (Neuzugänge) und bereits im Dienst befindlichen Beamten (Bestandsbeamte) differenziert.

Der für einen neu einzustellenden Beamten erforderliche Kapitalstock beläuft sich im Barwert auf rund 808.000 Euro. Wird diese Verpflichtung als laufender Dienstaufwand über die aktive Beschäftigungsdauer verteilt, resultiert ein jährlicher Rücklagenbedarf von 33.844 Euro je Beamten. Bei einer unterstellten Zahl von 40.000 Neueinstellungen pro Jahr resultieren daraus jährliche Kosten in Höhe von rund 1,35 Mrd. Euro je Einstellungskohorte. Entsprechend steigen die aggregierten Kosten für Bund und Länder jährlich um diesen Betrag, bis im langfristigen Gleichgewicht (ca. 33 Kohorten) ein jährlicher Rücklagenbedarf von etwa 44,67 Mrd. Euro erreicht ist. Im Jahr 2050, in dem 25 aktive Kohorten berücksichtigt werden, beträgt die Belastung etwa 33,84 Mrd. Euro.

Der Kapitalwert der ab dem Jahr 2050 fällig werdenden Versorgungsverpflichtungen für den heutigen Beamtenbestand beträgt rund 1.175 Mrd. Euro. Um diesen Kapitalstock bis dahin über ein kapitalgedecktes Sondervermögen aufzubauen, wären bei einer unterstellten Anlagerendite von 2 Prozent in den Jahren 2026 bis 2049 jährliche Zuführungen in Höhe von jeweils rund 38,63 Mrd. Euro erforderlich. Abbildung 3 veranschaulicht die daraus resultierenden jährlichen Aufwendungen für Bund und Länder bis zum Jahr 2060, sowohl für den Aufbau des Kapitalstocks für Neuzugänge (gelb) als auch für den heutigen Beamtenbestand (blau).

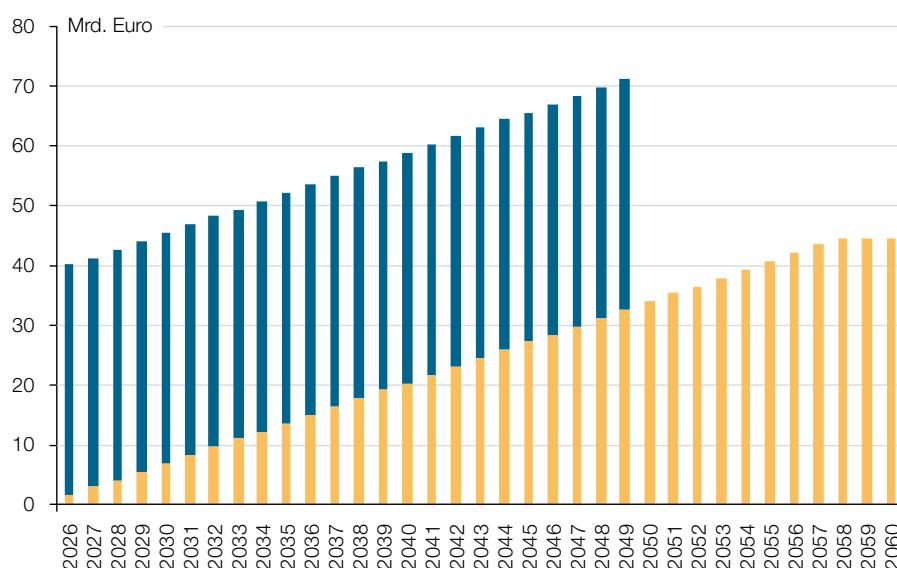


Abbildung 3:  
Jährlicher Finan-  
zierungsbedarf für  
den Aufbau des  
Kapitalstocks für die  
Beamtenversorgung

■ Bestand  
■ Neuzugänge

Quelle: Berechnungen basierend  
auf Kohlstruck (2023) a.a.O.

Anzumerken ist, dass Bund und Länder einen entscheidenden Hebel haben, den Finanzierungsbedarf für den Aufbau des Kapitalstocks für die Beamtenversorgung erheblich zu senken, indem sie den bestehenden Trend des Personalaufwachses bei den Planstellen für Beamte umkehren und den Beamtenbestand schrittweise reduzieren. Insbesondere die Länder, aber auch die Bundesministerien und die Bundesverwaltung haben seit dem Jahr 2015 ihre Planstellen für Beamte massiv erhöht.<sup>3</sup> Eine Möglichkeit zur schrittweisen Reduktion der Beamtenstellen läge in der Nutzung der Altersstruktur. Da in den nächsten Jahren infolge des demografischen Wandels viele Beamte in den Ruhestand eintreten, würde sich die Zahl der Stellen durch einen (teilweisen) Wiederbesetzungsstopp zügig verringern.

1 Vgl. Raffelhüschen, B. et al. (2025), Ehrbarer Staat? Update 2025 der Generationenbilanz: Rentengratifikation, Sozialstaatexpansion, Schuldenanstieg, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 183, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

2 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023), Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, Jahresgutachten 2023/24, Wiesbaden, sowie Kohlstruck, T. (2023), Versorgungsausgaben schnüren die Länder ein, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 167, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

3 Vgl. Meyer, T. (2025), Bürokratie und Bundesverwaltung, Auf den Punkt Nr. 8, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin, sowie Werding, M. et al. (2024), Neue Wege bei der Beamtenversorgung: Versorgungslasten eindämmen, ifo Schneldienst, 77. Jg., 4/2024, S. 49-57.