

An die  
Mitglieder und  
ständigen Ersatzmitglieder der  
Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“

**Kommunale Pensionsverpflichtungen**  
**Auswertung der Anhörung**

Anliegend erhalten Sie den von der Enquete-Kommission seitens des Wissenschaftlichen Dienstes erbetenen und mit dem Vorsitzenden der Enquete-Kommission 16/1 abgestimmten Bericht zur Anhörung am 28. August 2013 zum Thema „Kommunale Pensionsverpflichtungen“.

Wissenschaftlicher Dienst



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen WD 1-2/52-1642

25. November 2013

## **„Kommunale Pensionsverpflichtungen“**

### **Bericht über das Anhörverfahren der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Pensionsverpflichtungen“ vom 28. August 2013**

#### **A. Gegenstand des Anhörverfahrens**

Die Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ hat in ihrer 21. Sitzung am 28. August 2013 ein Anhörverfahren zu dem Thema „Kommunale Pensionsverpflichtungen“ durchgeführt und diesem die nachstehenden Leitfragen zugrundegelegt:

1. Welche Belastung pro Versorgungsfall besteht durchschnittlich für die Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise je Laufbahngruppe? Welche Versorgungslasten bestehen durchschnittlich für kommunale Wahlbeamte?
2. Wie wird sich bei den Kommunen die Zahl der Versorgungsfälle bis zum Jahr 2020 (2025, 2030) voraussichtlich entwickeln und welche finanziellen Belastungen sind hierdurch für die Kommunen zu erwarten, gliedert nach Jahren?
3. Wie ist das tatsächliche Alter der Beamten zum Zeitpunkt des Eintritts in den Ruhestand und wie hat es sich in den letzten 15 Jahren entwickelt?
4. Wie ist das Zahlenverhältnis - umgerechnet in Vollzeitäquivalente - von Beamten und Angestellten in den Kommunalverwaltungen?
5. Gibt es Überlegungen/Tendenzen in den Kommunalverwaltungen, getrennt nach Kernverwaltung und operativem Bereich, künftig mehr Angestellte als Beamte einzustellen?
6. Wie werden kommunale Pensionsverpflichtungen im Finanzmanagement der Kommunen in Rheinland-Pfalz mit der Einführung der Doppik bilanziert? Was ist die rechtliche Grundlage dafür in Rheinland-Pfalz?
7. Welche Bilanzierungsmethoden werden in den anderen Ländern angewandt und wie ist die aktuelle Rechtsprechung auf Bundesebene?
8. Haben die Kommunen Vorsorge für die Finanzierung der Beamtenversorgung getroffen? Wenn ja, in welcher Form? Welche Rolle spielt dabei die Mitgliedschaft der Kommunen in einer Versorgungskasse? Welche Art der Vorsorge kann finanzwirtschaftlich empfohlen werden?

An dem Anhörverfahren haben Herr Michael Ebling (Oberbürgermeister der Stadt Mainz), Herr Dr. Fritz Brechtel (Landrat des Landkreises Germersheim), Herr Peter Grieshaber (Rheinische Versorgungskassen/Bereich Beamtenpensionen) und Herr Jürgen Schmitt (Direktor der Pfälzischen Pensionsanstalt) teilgenommen.

## B. Berichte der Auskunftspersonen

### I. Wesentliche Ausführungen von Herrn Oberbürgermeister Michael Ebling<sup>1</sup>

Herr Ebling hat den Mitgliedern der Enquete-Kommission über die Pensionsverpflichtungen der Stadt Mainz Bericht erstattet. Die Pensionslasten der Landeshauptstadt seien überschaubar, weil in der Vergangenheit die Anzahl der Beamtinnen und Beamten ein Drittel der Gesamtbeschäftigtenzahl nicht überschritten habe. Verbeamtungen erfolgten bis heute unter Berücksichtigung des Funktionsvorbehalts des Berufsbeamtentums, so dass entsprechende Planstellen überwiegend im Kernbereich der Stadtverwaltung und der Berufsfeuerwehr vorgesehen seien. Das Beschäftigungsverhältnis nach dem TVöD stehe für die Stadt weiterhin im Vordergrund. Infolgedessen betrage das momentane Verhältnis von Tarifbeschäftigten und Beamten 4 zu 1 (2.516 zu 648).

Nach Einschätzung der Stadt Mainz bleibt die Anzahl der Versorgungsfälle (gegenwärtig 459 einschließlich Hinterbliebenenversorgung) konstant. Kostensteigerungen seien jedoch auf Grund der zunehmenden Lebenserwartung und Besoldungsanpassungen möglich. Zu erwarten sei, dass sich die steigenden Kosten im Gesundheitssystem auch in den Beihilfekosten der Stadt niederschlagen werden. Das Durchschnittsalter der Beamten zum Zeitpunkt der Pensionierung sei in den vergangenen 15 Jahren von 61,0 auf aktuell 63,3 Jahre gestiegen.

Herr Ebling hat mitgeteilt, dass die Bilanzierung der kommunalen Pensionsverpflichtungen gemäß § 36 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. § 47 Abs. 5 Nr. 3.1 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) als Rückstellungen auf der Passivseite erfolge. Die Ermittlung des Betrags (ca. 197 Mio. EUR in der Bilanz 2009) erfolge nach dem Teilwertverfahren (§ 36 Abs. 2 Satz 2 GemHVO).

Auf der Aktivseite der Bilanz seien der städtische Pensionsfonds als Sondervermögen (7,9 Mio. EUR zum 31. Dezember 2009) und der sog. „Kantherfonds“ nach dem Kommunalversorgungsrücklagengesetz (KomVersRücklG) als Wertpapier des Anlagevermögens (2,4 Mio. EUR zum 31. Dezember 2009) aufgeführt (§ 47 Abs. 4 Nr. 1.3.5 und 1.3.7 GemHVO). Alle anderen Vorgänge wie bspw. der Aufwand oder die Auszahlungen für die Pensionen seien Bestandteil der Ergebnis- und/oder der Finanzrechnung.

Herr Ebling hat abschließend betont, dass die Stadt Mainz letztlich in zweifacher Hinsicht Vorsorge für die Finanzierung der Beamtenversorgung getroffen habe, indem sie neben dem sog. „Kantherfonds“ einen städtischen Pensionsfonds gegründet habe, der für die Versorgungsansprüche der ab 1997 eingestellten Beamtinnen und Beamten aufkommen soll.

### II. Wesentliche Ausführungen von Herrn Landrat Dr. Fritz Brechtel<sup>2</sup>

Herr Dr. Brechtel hat gegenüber den Kommissionsmitgliedern dargelegt, dass der Landkreis Germersheim im Zeitraum 2009 bis 2013 einen Personalzuwachs von 47 Mitarbeitern (331 auf 378 Mitarbeiter, + 15 Prozent) zu verzeichnen habe. Der Personalanstieg sei damit zu erklären, dass den Landkreisen durch den Bundes- und Landesgesetzgeber neue Aufgaben zugewie-

<sup>1</sup> Protokoll der EK 16/1 vom 28. August 2013, S. 5, 19 ff., 26; Vorlage EK 16/1-98.

<sup>2</sup> Protokoll der EK 16/1 vom 28. August 2013, S. 6 f., 14, 18; Vorlage EK 16/1-102 und 103.

sen worden seien, z.B. in Bezug auf die Jobcenter, den Jugendhilfebereich und die Kindertagesstätten.

In dem vorgenannten Zeitraum habe der Anteil der Beamten an der Gesamtbeschäftigtenzahl ebenso wie bei der Stadt Mainz gleichbleibend 25 Prozent betragen. Gegenwärtig werde geprüft, ob die Anzahl der Beamten erhöht werden könne, um junge Fachkräfte an die Kreisverwaltung dauerhaft zu binden.

Die Personalkosten seien im Zeitraum 2009 bis 2013 von 15,581 Mio. EUR auf 18,871 Mio. EUR gestiegen (+ 18 Prozent). Gegenwärtig betrage der Personalkostenanteil 13,67 Prozent des Haushaltsvolumens i.H.v. 138 Mio. EUR. Gegenüber 2009 sei der Anteil der Personalkosten am Gesamtvolumen des Haushalts – prozentual gesehen – konstant geblieben.

Der Landkreis Germersheim habe im Moment für 32 Versorgungsfälle aufzukommen. Die diesbezüglichen Versorgungsaufwendungen beliefen sich auf 1,1 Mio. EUR (Pensionskosten: 647.000 EUR, Beihilfekosten: 456.000 EUR). Im Durchschnitt schieden die Beamtinnen und Beamten des Landkreises mit 64,5 Jahren aus dem aktiven Dienst aus.

Herr Dr. Brechtel informierte die Kommissionsmitglieder darüber, dass die Pensionslasten des Landkreises Germersheim in den Jahren 2035 und 2038 schätzungsweise mit rund 2,5 Mio. EUR ihren Höhepunkt erreichen werden. Vor dem Hintergrund dieser finanziellen Belastung plädierte Herr Dr. Brechtel für die Einführung eines einheitlichen Versorgungsfonds auf kommunaler Ebene, wie er bereits für die Landesbeamten existiere. Anhand verschiedener prognostischer Berechnungen hat Herr Dr. Brechtel u.a. dargelegt, dass der Landkreis für eine hundertprozentige Ausfinanzierung der Pensionslasten nach 40 Jahren und einer anfänglichen Entnahme in 10 Jahren bei einer jährlichen Verzinsung des Vermögens i.H.v. 3,5 Prozent rund 729.000 EUR jährlich als Rücklage in den Fonds einzahlen müsse. Dies entspreche einem Sonderumlagesatz von 3,3 Prozent des Barwerts der bestehenden Verpflichtungen.<sup>3</sup>

### **III. Wesentliche Ausführungen von Herrn Peter Grieshaber<sup>4</sup>**

Herr Grieshaber hat den Mitgliedern der Enquete-Kommission über das Geschäftsfeld der Rheinischen Versorgungskassen, deren Geschäftsgebiet die ehemaligen Regierungsbezirke Koblenz und Trier umfasst, Bericht erstattet. Insgesamt seien 12 rheinland-pfälzische Kreise und 122 rheinland-pfälzische Städte, Gemeinden, Verbandsgemeinden und Zweckverbände, teils auf freiwilliger Basis, Mitglied der Rheinischen Versorgungskassen.

Versicherungsmathematischen Berechnungen zufolge müssten die Mitglieder der Rheinischen Versorgungskassen bis 2030 mit kontinuierlich steigenden Versorgungsempfängerzahlen und Versorgungslasten rechnen (2020: 2.216 Versorgungsfälle, 74.334.625 EUR Versorgungsaufwand/2030: 2.723 Versorgungsfälle, 105.580.710 EUR Versorgungsaufwand). Ein Grund hierfür sei auch die steigende Lebenserwartung der Versorgungsempfänger, die momentan im Durchschnitt bei knapp 85 Lebensjahren liege. Das durchschnittliche Alter der Beamten zum Zeitpunkt des Eintritts in den Ruhestand sei von 58 Jahren im Jahr 2000 auf gut 62 Jahren im Jahr 2013 gestiegen. Momentan betrügen die durchschnittlichen finanziellen Belastungen der

<sup>3</sup> Nähere Angaben in Vorlage EK 16/1-102, S. 3 f.

<sup>4</sup> Protokoll der EK 16/1 vom 28. August 2013, S. 8 ff., 13 f., 16, 22 f., 28; Vorlage EK 16/1-94, 97 und 101.

rheinland-pfälzischen Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise pro Versorgungsfall rund 27.705 EUR jährlich (2020: 33.544 EUR/2030: 38.773 EUR). Für die Gruppe der kommunalen Wahlbeamten ergeben sich nach Auskunft von Herrn Grieshaber durchschnittliche Versorgungslasten i.H.v. 51.178 EUR (Landkreise) bzw. 42.995 EUR (Gemeinden/Verbandsgemeinden).

Nach Auskunft von Herrn Grieshaber haben die Rheinischen Versorgungskassen im Jahr 2004 mit der Einführung eines differenzierten Umlageverfahrens, das auch Merkmale eines Kapitaldeckungsverfahrens aufweist, auf die bevorstehenden finanziellen Herausforderungen der kommunalen Beamtenversorgung reagiert. Danach werden alle unvorhersehbaren Versorgungsrisiken eines Dienstherrn (z.B. die Dienstunfähigkeit des Beamten, Nachversicherung, Langlebigkeit, etc.) solidarisch finanziert, während die vorhersehbaren Versorgungslasten (z.B. der Eintritt in den Ruhestand mit Erreichen der Regelaltersgrenze bis zum Erreichen der Langlebigkeitsgrenze) mitgliedsbezogen zu finanzieren sind. Die solidarisch finanzierten Risiken machten 30 Prozent des differenzierten Umlageverfahrens aus, während der mitgliedsbezogene Anteil mit 70 Prozent überwiege, um die Eigenverantwortung der Kommunen zu stärken.

Ein Vorteil dieses Verfahrens liege, so Herr Grieshaber, insbesondere darin begründet, dass sich die kommunalen Versorgungslasten verstetigten, weil bereits heute Rücklagen für Leistungsansprüche künftiger Versorgungsempfänger gebildet würden. Hierin bestehe ein wesentlicher Unterschied zu den bilanziellen Pensionsrückstellungen in der Doppik (§ 36 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GemHVO), die keine Liquiditätsvorsorge ersetzen könnten, gleichwohl aber zur Transparenz steigender Versorgungslasten der Kommunen beitragen würden. Die Möglichkeit, Vorsorgekapital im Kommunalen Versorgungsrücklagen-Fonds zu bilden, habe u.a. den Vorteil, dass die individuelle Haushaltssituation einer Kommune bei den Zuführungen berücksichtigt werden könne und dass das zurückgelegte Kapital einschließlich der erzielten Rendite im Bedarfsfall verfügbar sei. Der Versorgungsfonds, an dem sich fünf weitere Versorgungskassen aus dem Bundesgebiet beteiligen, verfolge eine konservative Anlagestrategie und habe daher auch in Zeiten der Finanzkrise eine stabile Rendite von durchschnittlich 4 Prozent erzielt. Das Fondsvolumen betrage momentan über 600 Mio. EUR.

Auch vor dem Hintergrund intergenerativer Gerechtigkeit hat Herr Grieshaber abschließend die Forderung nach strikteren gesetzlichen Regelungen aufgestellt, nach denen die Mitglieder der Versorgungskassen verpflichtet werden, einen bestimmten Betrag für den Aufbau eines Kapitalstocks aufbringen zu müssen. Eine vollständige Ausfinanzierung der Beamtenversorgung verbinde er mit dieser Forderung jedoch nicht.

#### **IV. Wesentliche Ausführungen von Herrn Jürgen Schmitt<sup>5</sup>**

Herr Schmitt hat die Mitglieder der Enquete-Kommission über Vorschläge der Pfälzischen Pensionsanstalt zur Bewältigung der hohen kommunalen Pensionslasten informiert. Aus Erhebungen zu den kommunalen Haushalten des ehemaligen Regierungsbezirks Pfalz könne die Schlussfolgerung gezogen werden, dass für die rheinland-pfälzischen Kommunen im Jahr 2011 insgesamt Pensionsverpflichtungen i.H.v. 3,2 Mrd. EUR bestanden. Die vorhandene Sonderrücklage (sog. „Kantherrücklage“) mit ihrem Aufkommen i.H.v. 112,5 Mio. EUR könne

<sup>5</sup> Protokoll der EK 16/1 vom 28. August 2013, S. 11 ff., 15 f., 20 ff.; Vorlage EK 16/1-93, 99 und 106.

demzufolge nur in geringem Umfang zur Begleichung der bisherigen kommunalen Pensionsverbindlichkeiten beitragen. Herr Schmitt hat desweiteren ebenso wie Herr Grieshaber gegenüber der Enquete-Kommission darauf hingewiesen, dass die Anzahl der Versorgungsempfänger und die Versorgungslasten bis in das Jahr 2035 weiter deutlich zunehmen werden. Insofern sei eine weitergehende Kapitalstockbildung zur Finanzierung der Pensionslasten unumgänglich. Die Pfälzische Pensionsanstalt habe vor diesem Hintergrund eine Matrix entwickelt, die aufzeigt, welche finanziellen Anstrengungen notwendig seien, um die Pensionslasten einer Kommune zu einem bestimmten Grad ausfinanzieren zu können. So ergebe sich z.B. für die Ausfinanzierung der Pensionsverbindlichkeiten zu 50 Prozent bei einer Laufzeit von 40 Jahren, einer Verzinsung i.H.v. 3,5 Prozent und einer erstmaligen Entnahme nach 10 Jahren ein Sonderumlagesatz i.H.v. 1,637 Prozent des Barwerts der bestehenden Pensionslasten (ca. 51,96 Mio. EUR jährlich für Rheinland-Pfalz insgesamt).<sup>6</sup>

Herr Schmitt hat ebenso wie Herr Grieshaber deutlich gemacht, dass die Rückstellungen für zukünftige Pensionslasten, die in der Regel zu hohen Belastungen auf der Passivseite der Bilanz führten (§§ 36 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 47 Abs. 5 Nr. 3.1 GemHVO), nur in den seltensten Fällen mit entsprechendem Kapital auf Aktivseite hinterlegt seien. Herr Schmitt plädierte daher für die Einführung landesgesetzlicher Regelungen, die eine verpflichtende Teilnahme aller rheinland-pfälzischen Kommunen an Maßnahmen zur Ausfinanzierung der kommunalen Pensionslasten vorsehen.

### **C. Fazit - übereinstimmende Positionen der Auskunftspersonen**

Nach Einschätzung aller Auskunftspersonen sind vor dem Hintergrund der bestehenden Pensionslasten und -anwartschaften, die bis in das Jahr 2035 deutlich anwachsen werden, finanzielle Anstrengungen der rheinland-pfälzischen Kommunen erforderlich, die über die bisherige Verpflichtung zur Bildung von Versorgungsrücklagen deutlich hinausgehen. Begrüßt wurde, dass die kommunalen Pensionslasten mit Einführung der Doppik transparenter dargestellt werden können. In diesem Zusammenhang wurde jedoch betont, dass die bilanziell ausgewiesenen Pensionsrückstellungen auch mit Eigenkapital hinterlegt sein müssen, um einen wirksamen Vorsorgeeffekt erzielen zu können. Die Vertreter der Versorgungskassen haben in dieser Hinsicht auf die Vorteile eines differenzierten Umlageverfahrens und einer fondsgestützten Kapitalbildung (Kommunaler Versorgungsrücklagen-Fonds) hingewiesen. Herr Landrat Dr. Brechtel, Herr Grieshaber und Herr Schmitt sprachen sich für landesgesetzliche Regelungen aus, mit denen die rheinland-pfälzischen Kommunen verpflichtet werden, eine weitreichendere Ausfinanzierung der Pensionsverbindlichkeiten zu gewährleisten. Herr Oberbürgermeister Ebling wies darauf hin, dass sich die Stadt Mainz im Jahr 1997 zur Vorfinanzierung der Versorgungsansprüche ihrer Beamten neben dem sog. „Kantherfonds“ für ein zusätzliches Finanzierungsinstrument, den sog. städtischen Pensionsfonds, entschieden habe.

Wissenschaftlicher Dienst

<sup>6</sup> Nähere Angaben in Vorlage EK 16/1-93, S. 3 f.