

E: 22.08.2013 *lee*



Rheinische
Versorgungskassen

Rheinische Versorgungskassen · Postfach 21 09 40 · 50533 Köln

Bitte stets angeben

042.10
20. August 2013

Enquete-Kommission 16/1
„Kommunale Finanzen“
des Landtags Rheinland-Pfalz
Platz der Mainzer Republik 1

55116 Mainz



Peter Grieshaber
Beamtenpensionen
Tel. (02 21) 82 73-29 23
Fax (02 21) 82 84-04 44
peter.grieshaber@rvk-koeln.de

**Leitfragen zur Anhörung der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ am 28. August 2013;
Thema: „Kommunale Pensionsverpflichtungen“**

Sehr geehrte Damen und Herren,

unter Bezugnahme auf Ihre Schreiben WD 1-2 - EK 16/1 vom 05. und 14. August 2013 beantworte ich die o.a. Leitfragen wie folgt:

1. Durchschnittliche Belastung pro Versorgungsfall für Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise:

	Ruhe- gehälter €	Fallzahlen	Hinterblie- benenbezüge €	Fallzahlen	Gesamt- aufwand €	Gesamt- fallzahlen	Ø je Fall €
Kreise	12.587.256	398	2.858.463	170	15.445.719	568	27.193
Gemeinden, Verbandsgem.	29.085.335	872	8.581.133	477	37.666.468	1.349	27.921
Summe					53.112.187	1.917	27.705

Stand: 2012

Die Durchschnittswerte je Laufbahngruppe und für die kommunalen Wahlbeamten werden kurzfristig nachgereicht oder im Rahmen der Anhörung vorgestellt.



Rheinische Versorgungskassen
Rheinlandhaus · Mindener Straße 2 · 50679 Köln-Deutz
Tel. (02 21) 82 73-0 · Fax (02 21) 82 73-21 57
info@versorgungskassen.de · www.versorgungskassen.de

2. Entwicklung der Versorgungsfälle und des Versorgungsaufwands bis 2020 / 2025 / 2030:

	2020	2025	2030
Versorgungsfälle	2.216	2.495	2.723
Versorgungsaufwand	74.334.625 €	90.526.539 €	105.580.710 €

Basis: Versicherungsmathematisches Gutachten der Heubeck AG, Köln, vom 09. Juli 2010;
Datenbasis: 31. Dezember 2009

3. Tatsächliches Alter der Beamtinnen/Beamten bei Eintritt/Versetzung in den Ruhestand einschl. Entwicklung in den letzten 15 Jahren:

	2000	2005	2010	2012
	in Jahren			
Kreise	55,92	61,08	62,67	60,43
Gemeinden, Verbandsgemeinden	58,71	62,70	61,49	61,95
Durchschnitt	57,32	61,89	62,08	61,19

4. Zahlenverhältnis von Beamtinnen/Beamten und Tarifbeschäftigten:

Von den rd. 135 Mitgliedern (Kreise, Gemeinden/Verbandsgemeinden) aus Rheinland-Pfalz in den Rheinischen Versorgungskassen (RVK) sind rd. 3.100 aktive Beamtinnen/Beamten gemeldet worden (Stand: 2012).

Die entsprechende Zahl der Tarifbeschäftigten bitte ich ggf. beim Statistischen Landesamt zu erfragen.

5. Überlegungen/Tendenzen in den Kommunalverwaltungen, künftig mehr Tarifbeschäftigte als Beamtinnen/Beamte einzustellen:

Allgemeingültige Tendenzen in diese Richtung können die Rheinischen Versorgungskassen nicht feststellen (auch nicht für NRW-Mitglieder); einzelne Entscheidungen, mehr Tarifbeschäftigte einzustellen sind aber bekannt.

6. Bilanzierung / Rechtsgrundlage der kommunalen Pensionsverpflichtungen in Rheinland-Pfalz:

Nach § 36 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) i.V.m. § 11 Gemeindeeröffnungsbilanz-Bewertungsverordnung (GemEBilBewVO) werden die Pensionsrückstellungen zum Barwert der erworbenen Versorgungsansprüche nach dem Teilwertverfahren angesetzt. Die Bewertung erfolgt dabei mit dem durch die o.a. Rechtsverordnungen vorgegebenen Rechnungszins von 6 % auf Basis der „Richttafeln 2005 G“ von Prof. Klaus Heubeck.

Rückstellungen für Beihilfen für die Versorgungsberechtigten sind in Höhe eines prozentualen Zuschlags auf die Pensionsrückstellungen anzusetzen (§ 11 Abs. 3 GemEBilBewVO).

7. Bilanzierungsmethoden in den anderen Bundesländern und aktuelle Rechtsprechung auf Bundesebene:

Die anliegende Übersicht der Arbeitsgemeinschaft kommunale und kirchliche Altersversorgung (AKA) e.V. stellt zum Stand 30. September 2010 die Regelungen in den einzelnen Bundesländern dar. Aktuelle Rechtsprechung auf Bundesebene mit Auswirkungen auf die Berechnungen der Pensionsrückstellungen für die RVK-Mitglieder sind nicht bekannt.

8. Kapitalvorsorge der Kommunen zur Finanzierung der Beamtenversorgung:

Ausgehend vom Landesgesetz zur Durchführung des § 14 a Bundesbesoldungsgesetzes vom 09. November 1999 (GVBl. S. 395) waren die Kommunen seit 1999 verpflichtet, eine Versorgungsrücklage („Kanter-Rücklage“) als rechtlich nicht selbständiges Sondervermögen zu bilden. Zur Verwaltung der Versorgungsrücklagen steht den Mitgliedern der von den RVK und fünf weiteren kommunalen Versorgungskassen aufgelegte „Kommunale Versorgungsrücklagen-Fonds“ (KVR-Fonds) zur Verfügung. Neben den Pflichtzuführungen können die Mitglieder auch freiwillige Zuführungen auf ihre jeweiligen Mitgliedskonten im KVR-Fonds einzahlen. Zum Stand 31. Dezember 2012 betragen die Einlagen (Pflicht- und freiwillige Zuführungen) der RVK-Mitglieder (Kreise, Gemeinde/Verbandsgemeinden) aus Rheinland-Pfalz insgesamt rd. 75 Mio. €, die treuhänderisch durch die Versorgungskassen verwaltet werden (§ 2 Abs. 5 des Gesetzes über die kommunalen Versorgungskassen und Zusatzversorgungskassen im Lande Nordrhein-Westfalen).

Die Wertentwicklung des KVR-Fonds beträgt seit seiner Auflage durchschnittlich etwa 4 % im Jahr. Die aktuelle Wertentwicklung belief sich 2012 auf 6,69 %.

Die nachhaltige Absicherung der Beamtenpensionen und ihre Finanzierung stehen vor neuen Herausforderungen. Alle Beteiligten wissen, dass die öffentlichen Haushalte ausgesprochen angespannt sind, immer mehr Beamtinnen und Beamte in den Ruhestand treten und die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger immer älter werden. Dies sind keine unerwarteten Entwicklungen. Bund, Länder und Kommunen haben in den letzten Jahrzehnten allerdings nur unzureichende oder gar keine Vorsorge dafür getroffen.

Neben den aktuellen Pensionszahlungen muss deswegen grundsätzlich die Bereitschaft bestehen, durch zusätzliche Sparleistungen dafür Sorge zu tragen, Pensionszahlungen für die Zukunft zu sichern und künftige Generationen damit nicht übermäßig zu belasten.

Die beiden aktuell diskutierten Finanzierungssysteme (Kapitalbildung in Fonds und/oder Rückdeckungsversicherungen der Versicherungswirtschaft) führen zu einer Kapitaldeckung, die allerdings die Gesamtbelastung für die öffentlichen Haushalte nicht reduzieren können. Dadurch werden die Belastungen aus der Zukunft lediglich vorsorglich in die Gegenwart verlagert und sie können im Interesse der Generationengerechtigkeit im Zeitverlauf gleichmäßiger verteilt werden. Das erfordert jedoch neue Anstrengungen bei der Finanzierung. Die Finanzexperten Prof. Rürup und Prof. Heubeck empfehlen, die herkömmliche Haushalts- bzw. Umlagefinanzierung um Elemente der Kapitaldeckung zu ergänzen (Hybridfinanzierung).

Für einen Systemumstieg in die vollständige Kapitaldeckung sind nicht nur die hierfür zu bewegenden Mittel mit etwa dem Zwölffachen der Jahresaktivbezüge einer Kommune angesichts ihrer Haushaltslage schlichtweg zu groß. Eine vollständige Kapitaldeckung ist für Kommunen (die nicht konkursfähig sind) auch nicht zwingend erforderlich. Im Sinne einer umfassenden Generationengerechtigkeit ist es völlig ausreichend, die Belastungen im Zeitablauf möglichst gerecht und gleichmäßig zu verteilen.

Nach Auffassung der Versorgungskassen kommt es dabei weder darauf an, in Höhe der gesamten Pensionsrückstellungen tatsächlich verfügbares Kapital zu bilden, noch für jede einzelne Beamtin bzw. jeden Beamten alle denkbaren Risiken exakt vorauszusehen und abzuschern. Der Fokus liegt eher darauf, für die Kommunen eine möglichst gleichmäßige und planbare Haushaltsbelastung für Pensionszahlungen heute und in der Zukunft zu ermöglichen.

Die fondsgestützte Kapitalbildung ist eine solche haushaltsverträgliche und kalkulierbare Finanzierung der steigenden Versorgungsauszahlungen. Kapitalzuführungen sind über einen längeren Zeitraum verteilt und können bei schwieriger Haushaltslage angepasst werden. Zudem wird der Kapitalaufbau von Beginn an durch den Zinshebel unterstützt. Die finanzielle Vorsorge im Rahmen einer fondsbasierten Kapitalbildung zeichnet sich durch ihre hohe Flexibilität aus. Laufende Zuführungen sind genauso möglich wie Einmalzahlungen. Die Fondslösung wurde deswegen auch bereits vom Bund und von einigen Ländern für ihren Kapitalaufbau gewählt.

Freiwillige Zuführungen der Kommunen sollten dabei zumindest im Rahmen der Haushaltsgenehmigungen durch die Aufsichtsbehörden der Kommunen in jedem Fall als Erfüllung einer heutigen Leistungspflicht (wenn auch nur einer künftigen Zahlungspflicht) und damit als genehmigungsfähig angesehen werden. Denn wenn auch eine Pensionszahlung erst in der Zukunft zu erbringen ist, ist die erworbene Anwartschaft schon heute ein Anspruch (im Wachsen), dem eine Leistungspflicht (im Wachsen bis zur Zahlungspflicht) gegenüber steht. Insofern wäre hier eine entsprechende Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen sinnvoll und für die Kommunen sehr hilfreich.

Insgesamt muss aus Sicht der Versorgungskassen den Kommunen durch entsprechende Gesetzesformulierungen noch deutlicher eine klare und positive Regelung an die Hand gegeben werden, dass zu den weiterhin auszuweisenden Rückstellungen eine Rücklagenbildung zwingend notwendig dazugehört. Eine solche gesetzliche Regelung würde zudem Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit auch für den Bereich der Beamtenpensionen in den Vordergrund stellen und trotz angespannter Finanzlage die in den Kommunen heute Verantwortlichen in die Lage versetzen, Vorsorge zu Gunsten der kommunalen Zukunft zu betreiben.

Ich hoffe, Ihnen hiermit zunächst die von Ihnen gewünschten weitergehenden Informationen gegeben zu haben. Sicherlich wird im Rahmen der Anhörung der ein oder andere Aspekt noch vertieft werden; hierzu stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Der Geschäftsführer
Im Auftrag

gez. Peter Grieshaber
Abteilungsleiter



Bildung von Pensionsrückstellungen nach dem kommunalen Haushaltsrecht – Übersicht
Stand: 30.09.2010

	Stand	Beginn der Umstellung	Verpflichtung ab	Verfahren	Rechnungszins	Beihilfe ¹	Ermittlung der Rückstellung für Beihilfen
Baden-Württemberg	Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts v. 04.05.2009, GBl. S.185, GemHVO v. 11.12.2009, GBl. S. 770	2009	2016	Keine Pensionsrückstellung der Kommunen ²	entfällt	entfällt	entfällt
Bayern	KommHV-Doppik v. 05.10.2007, GVBl. S. 678, Bewertungsrichtlinie v. 29.09.2008, MBl. S. 558	2007	--	grds. Teilwert ³	EstG (z.Zt. 6%)	nein	--
Brandenburg	KommHKVO v. 14.02.2008 (GVBl. S. 14), geänd.d.VO v. 12.03.2009 (GVBl. S. 121)	2007	2011	Teilwert	5%	ja	Künftiger Aufwand wird auf Grundlage d. Daten d. priv. Krankenversicherer von d. Bafin ermittelt. Er wird für jedes d. letzten 5 Kalenderjahre dem tats. Aufwand gegenübergestellt u. unter Berücks. eines Sicherheitszuschlags angepasst.
Hessen	GemHVO-Doppik v. 02.04.2006	2005	2009	Teilwert	6%	ja	Berechnung in Anlehnung an einen einen – fiktiven – (Krankenversicherungs-) Tarif
Mecklenburg-Vorpommern	GemHVO-Doppik v. 25.02.2008, GVBl. S. 34	2008	2012	Teilwert	EstG (z. Zt. 6%)	offen	--
Niedersachsen	GemHKVO v. 22.12.2005, GVBl. S. 458	2006	2012	Barwert	5%	ja	Erhöhung d. Rückstellung um Relation zw. Versorgungs- u. Beihilfeaufwand für Versorgungsempfänger

¹ Verpflichtung zur Bildung von Rückstellungen für Beihilfeleistungen im Versorgungsfall

² Der Kommunale Versorgungsverband bildet die Pensionsrückstellung für seine Mitglieder, so dass die einzelne Kommune keine Pensionsrückstellung zu bilden hat, Art. 5 des Gesetzes zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts. Anhangsangabe der Gemeinde, § 53 Abs. 2 Nr. 4 GemHVO

³ Verzichtet die Kommune aus wichtigen Gründen darauf, Pensionsrückstellungen in voller Höhe zu bilden, so ist der vollständige Betrag gem. § 86 Abs. 2 Nr. 1 KommHV-Doppik zu erläutern und unter der Bilanz zu vermerken

	Stand	Beginn der Umstellung	Verpflichtung ab	Verfahren	Rechnungszins	Beihilfe ⁴	Ermittlung der Rückstellung für Beihilfen
Nordrhein-Westfalen	GemHVO v. 16.11.2004, GVBl. S. 644, zul. geänd. d. VO v. 08.12.2009, GVBl. S. 837	2005	2009	Teilwert	5%	ja	Kopfpauschale
Rheinland-Pfalz	GemHVO v. 18.05.2006, GVBl. S. 203; Gemeindeeröffnungsbilanz-Bewertungsverordnung v. 28.12.2007, GVBl. 2008, S. 23	2007	2009	Teilwert	6%	ja	Prozentualer Zuschlag, im Zweifel 25%
Saarland	KommHVO v. 10.10.2006, ABI. S. 1842	2007	2010	Teilwert	6%	ja	versicherungsmathematisch oder Prozentsatz der Pensionsrückstellung
Sachsen	KommHVO-Doppik v. 08.02.2008, GVBl. S. 202	2008	2013	Teilwert	6%	ja	Berechnung auf der Grundlage der (künftigen) besonderen Umlage für Versorgungsempfänger.
Sachsen-Anhalt	GemHVO Doppik v. 30.03.2006, GVBl. S. 204	2006	2016	Keine Pensionsrückstellung der Kommunen ⁵	entfällt	entfällt	entfällt
Schleswig-Holstein	GemHVO-Doppik v. 15.08.2007, GVBl. S. 382	2007		Teilwert	5%	ja	--
Thüringen	GemHV-Doppik v. 11.12.2008, GVBl. S.504	2009	--	Münchner Ansatz	Höchstzinssatz nach § 2 Abs. 1 Deckungsrückstellungs-VO, mind. 2,75%	ja	--

⁴ vgl. Fn. 1

⁵ Pflichtmitglieder des Kommunalen Versorgungsverbands dürfen keine Rückstellungen für Pensions- oder Beihilfeverpflichtungen bilden, § 35 Abs. 1 Nr. 1 GemHVO Doppik