

## Anlage

### **Ausführliche Darstellung der Thematik Pensionsfonds**

#### **Anlass**

Das Thema künftiger Pensionslasten ist in der politischen Diskussion, aber auch in der Presse allgegenwärtig. Ganz gleich, ob Bund, Länder oder Kommunen, Post, Bahn oder gar Kirchen. Wo Beamte beschäftigt werden, ist klar, dass die finanziellen Verpflichtungen für den Dienstherrn mit dem Beginn des Ruhestands nicht enden.

Die demografische Entwicklung führt aufgrund längerer Lebenserwartung bei gleichzeitig sinkenden Geburtenzahlen zunehmend zu einer Verschiebung des Verhältnisses zwischen aktiven Arbeitnehmern und Rentnern/Pensionären zugunsten letzterer. Gleichzeitig steigt die durchschnittliche Rentenbezugsdauer. Lag diese im Westdeutschland der 60er-Jahre noch bei etwa 10 Jahren, waren es 2013 bereits 19,3 Jahre.

Im Gegensatz zu den Beschäftigten, deren Rentenanwartschaft durch die Einzahlungen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil in die Rentenversicherung begründet wird und deren Ansprüche gegenüber dem Arbeitgeber damit mit Beginn des Ruhestands abgegolten sind (Versicherungsprinzip), richtet sich die Versorgung der Beamten nach dem sogenannten Alimentationsprinzip. Hiernach hat der Dienstherr dem Beamten während des aktiven Dienstes, bei Krankheit und Dienstunfähigkeit und nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst aus Altersgründen einen angemessenen Lebensunterhalt zu sichern.

Daraus resultiert für den Dienstherrn ein nur schwer zu bezifferndes finanzielles Risiko für die Zukunft, das von vielen Variablen abhängt. Da rund zwei Drittel aller Beamten in Deutschland bei den Ländern beschäftigt werden, sind diese am stärksten betroffen.

Das Land Baden-Württemberg verfügte im Jahr 2013 über etwa 194.600 Beamte, die Kommunen in Baden-Württemberg dagegen beschäftigten nur rund 28.200 Beamte. Die Frage der Abfederung künftiger Lasten ist daher bei den Kommunen nicht ganz so drängend, wie beim Land. Dennoch ist es auch für die Städte und Gemeinden angezeigt, sich mit der Thematik zu beschäftigen, die individuelle Situation zu eruieren und ggf. Vorsorge zu treffen.

Eine Besonderheit in der Versorgung der Kommunalbeamten stellt die Finanzierung über ein Umlagesystem dar, das durch sein dahinter stehendes Solidarprinzip auch bereits für eine gewisse Abfederung der Belastungen unter den Kommunen sorgt.

Die Pensions- und Beihilfeansprüche der Versorgungsempfänger werden dabei vom Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg (KVBW) bedient, der sich wiederum über die Umlagen seiner Mitglieder finanziert. Diese Umlagen richten sich maßgeblich nach der Anzahl der Beamten und Versorgungsempfänger des jeweiligen Mitglieds.

Im Jahr 2007 hat der KVBW den Einstieg in eine teilweise Kapitaldeckung beschlossen, was zunächst zu einer Erhöhung der Umlagen führte, langfristig jedoch die Umlagen „spürbar reduzieren“ soll.

Der KVBW bildet in seiner Bilanz Pensionsrückstellungen für die Mitgliedsstädte und –gemeinden. Im Geschäftsbericht 2013 werden dafür 11,5 Mrd. € ausgewiesen. Diese sind freilich nur teilweise mit liquiden Mitteln hinterlegt, die Aktivseite der Bilanz enthält daher einen Ausgleichsposten „versicherungstechnischer Fehlbetrag“ mit einem Wert von 9,9 Mrd. €

Jede Kommune muss ihren individuellen Anteil an der Rückstellung im Anhang der Jahresrechnung (nicht in der Bilanz) ausweisen. Zum 31.12.2014 sind dies für Offenburg 37,8 Mio. €.

Schon einige Jahre vor dem Erreichen des Entschuldungsziels im Jahr 2014 wurden erste Überlegungen angestellt, wie der zusätzliche finanzielle Spielraum im Sinne einer nachhaltigen und vorausschauenden Haushaltspolitik genutzt werden kann. Neben dem „Nachhaltigkeitskonzept Gebäude und Straßen“, für das ab 2015 jährlich eine Mio. € reserviert wurde, enthielt der Doppelhaushalt 2014/15 dann schließlich auch eine Reservierung von zunächst 4,5 Mio. € in den Jahren 2016/17 sowie den Auftrag an die Verwaltung, ein Konzept zur Absicherung der Zahlungen auf Lebenszeit für ausgeschiedene Beamte vorzulegen.

### **Vergleich mit anderen Kommunen**

Entscheidend für die Beurteilung künftiger Risiken ist die Zahl der aktiven Beamten. Die Zahl der Planstellen liegt aktuell bei 48 (inkl. der drei Dezernenten).

In den Kernhaushalten der Kommunen in Baden-Württemberg sind etwa 15,3% der Stellen durch Beamte besetzt (zum Vergleich: Beim Land sind es 62%).

Auf 1.000 Einwohner kommen in Baden-Württemberg 2,5 Kommunalbeamte.

Ein Vergleich mit den Werten der Stadt Offenburg zeigt, dass wir mit lediglich 5,4% Beamtenanteil bzw. 0,8 Beamten pro 1.000 Einwohner in beiden Kategorien wesentlich unter dem Durchschnitt liegen.

Mit einer durchschnittlichen Ausstattung würde die Stadt Offenburg also 135 bis 146 Beamte beschäftigen.

### **Prognose der künftigen Lasten**

Wie oben dargestellt, ist das finanzielle Risiko für die Stadt nicht durch unmittelbare Pensionszahlungen oder Beihilfeleistungen, sondern durch die künftig zu leistenden Umlagen an den KVBW begründet.

Beamte sind in Ihrer aktiven Zeit aufgrund geringerer Lohn- und vor allem Lohnnebenkosten in der Regel günstiger, als vergleichbare Angestellte. In ihrer Zeit als Versorgungsempfänger holen die Beamten dann aber auf bzw. überholen die Angestellten teilweise.

Letztlich ist es von einigen individuellen Faktoren (insbesondere der Lebensdauer) abhängig, ob ein Beamter oder ein Angestellter insgesamt mehr Kosten verursacht. Es geht also im Kern nicht um zusätzliche Kosten, sondern darum, dass ein Großteil der Aufwendungen für Beamte erst in ferner Zukunft, für eine ungewisse Dauer und in ungewisser Höhe anfällt.

Von den insgesamt 887 Beschäftigten der Stadt Offenburg (ohne TBO und Beteiligungen) sind 48 Beamte (Planstellen Stand 30.06.2015). Die Anzahl der Versorgungsempfänger liegt derzeit bei 70. Die Umlagezahlungen an den KVBW für die Versorgungsempfänger betrug im Jahr 2014 1,66 Mio. €.

Ausgehend von diesen Werten und der tatsächlichen Altersstruktur unserer Belegschaft lässt sich hochrechnen, wie sich die Zahl der Versorgungsempfänger voraussichtlich entwickeln wird.

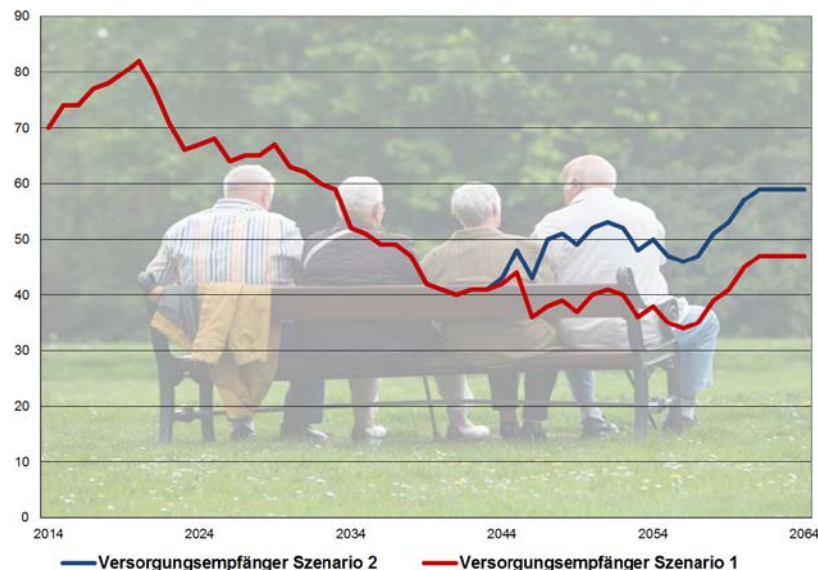
Darauf aufbauend sind dann auch Aussagen zu den künftigen Umlagezahlungen möglich. Berücksichtigt wurde auch eine Dynamisierung der Gehälter und Umlagen.

Zur Verdeutlichung der Auswirkung einer Aufstockung von Beamtenstellen wurden zwei Szenarien zugrunde gelegt.

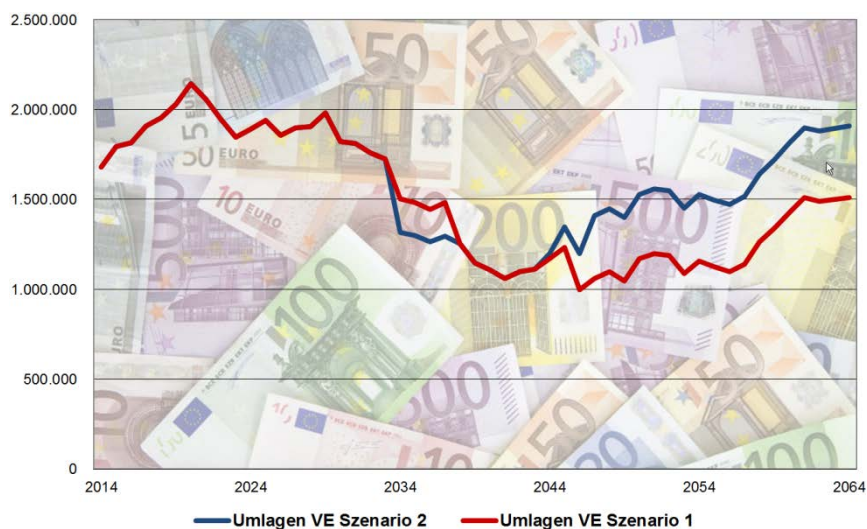
**Szenario 1:** Unveränderte Zahl der Beamten-Planstellen

**Szenario 2:** Erhöhung der Zahl der Beamten um 12 auf 60

### Anzahl der Versorgungsempfänger 2014 – 2064



### Entwicklung der Umlagezahlungen für Versorgungsempfänger 2014 – 2064



Im Szenario 1, der „status-quo-Variante“, ist nach Erreichen des Peaks im Jahr 2020 ein deutlicher Rückgang der Versorgungsempfänger zu erkennen, deren Anzahl sich schon nach etwa 25 Jahren der Zahl der aktiven Beamten angleicht und diese in der Folge gar unterschreitet. Erst nach weiteren 20 Jahren beginnt erneut ein Anstieg. Die Zahl der Versorgungsempfänger vermag die Zahl der aktiven Beamten jedoch nicht mehr zu übersteigen.

Die Kurve von Szenario 2 verläuft zunächst gleich, um sich dann nach 30 Jahren um maximal 12 nach oben zu verschieben. Für die zusätzlichen 12 Beamten (wie auch für die Nachbesetzungen der vorhandenen) wurde die Annahme getroffen, dass diese im Schnitt 33 Jahre alt sind und mit 63 Jahren in Pension gehen.

Weitgehend analog zur Zahl der Versorgungsempfänger verlaufen die Kurven der Umlagezahlungen. Dies ist nur logisch, da die Umlage hauptsächlich von der Zahl der Versorgungsempfänger abhängt. Eine Besonderheit ist dennoch herauszuheben: Der KVBW legt der Umlageberechnung eine Regelung zugrunde, nach der Kommunen einen höheren Umlagesatz zahlen, wenn ihre Versorgungsbezüge ein bestimmtes Verhältnis zu den Bezügen der aktiven Beamten überschreiten (über 33% das 1,25fache, über 75% das 1,5fache). Uns wird momentan der Höchstsatz berechnet, da in den letzten Jahrzehnten vergleichsweise wenige Beamte eingestellt wurden.

Dies bedeutet aber auch, dass wir durch die künftige Angleichung der Anzahl Aktiver und Passiver früher oder später in den Geltungsbereich des günstigeren Faktors 1,25 kommen werden und die Umlagen damit einen Sprung nach unten machen werden.

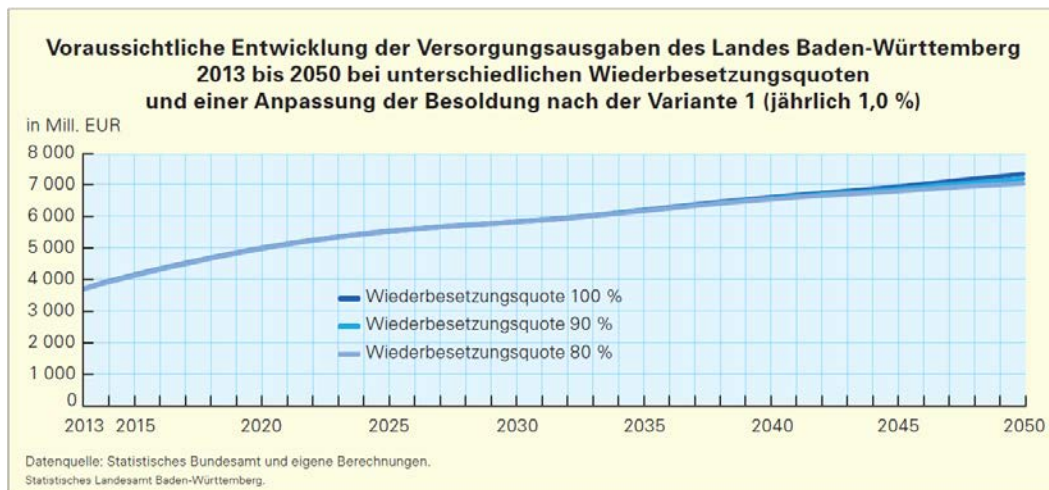
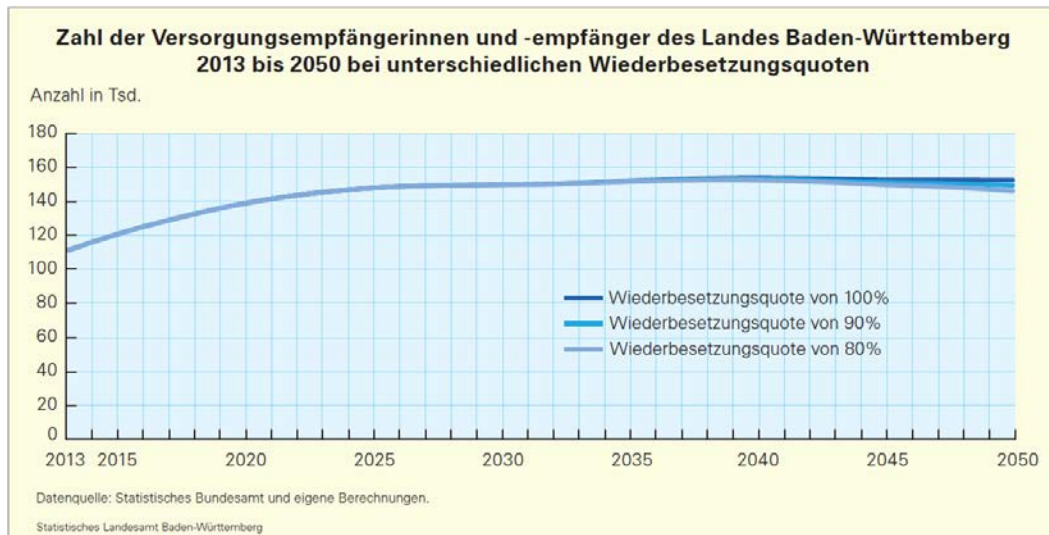
Im Szenario 1 geschieht dies nach etwa 25 Jahren, in Szenario 2 bereits 4 Jahre früher. Grund dafür sind die 12 zusätzlichen Beamten, deren Bezüge das Verhältnis positiv beeinflussen.

In den folgenden 20 Jahren werden sich die Umlagen mit 1 bis 1,2 Mio. € weit unter dem heutigen Niveau bewegen. Erst nach über 40 Jahren von heute an gerechnet beginnen die Umlagen dann wieder nennenswert zu steigen. Trotz Dynamisierung bleiben sie mit jährlich ca. 1,5 Mio. € jedoch immer noch unterhalb des heutigen Werts von 1,66 Mio. €

Die 12 zusätzlichen Beamten aus Szenario 2 erhöhen die jährliche Belastung ab Mitte der 2040er-Jahre dauerhaft um etwa 400.000 €. Selbst in diesem Fall wäre das heutige Umlageniveau erst etwa 2060 wieder erreicht.

Umlagezahlungen dieser Größenordnung sollten im laufenden Haushalt – wie bereits heute – relativ problemlos finanzierbar sein.

Zum Vergleich im Folgenden der vollkommen konträre Verlauf bei den Landesbeamten. Da die Zahl der aktiven Beamten die der Ruhegehaltsempfänger bei weitem übersteigt (194.600 zu 113.500), führt die sogenannte Pensionslawine zu einem enormen Anstieg der Pensionäre wie auch der Versorgungsausgaben. Diese werden sich bis 2050 von heute etwa 3,6 Mrd. € auf dann 7,5 Mrd. € mehr als verdoppeln.



Sofern man nur die Kosten der Beamten während ihrer aktiven Zeit vergleicht, sind diese günstiger als vergleichbare Angestellte, was grundsätzlich zunächst einmal den Haushalt entlastet. Diese Entlastung sollte aber genutzt werden, um Vorsorge für die Versorgungslasten zu treffen. Dies wird oft nicht in ausreichendem Umfang gemacht – darin liegt die eigentliche Ursache der allseits befürchteten Pensionslawine und nicht im Beamtenstatus.

## Zwischenfazit

Im Sinne einer nachhaltigen und vorsichtigen Haushaltswirtschaft macht es für jeden öffentlichen Arbeitgeber Sinn, die eigene Struktur von Beamten und Versorgungsempfängern zu untersuchen und künftige Belastungen frühzeitig abzuschätzen.

Die detaillierte Betrachtung unserer Situation führt zu folgendem Ergebnis:

**In Offenburg wurde die Zahl der Beamten in den letzten Jahren sukzessive abgebaut, indem Neubesetzungen weitgehend im Angestelltenverhältnis erfolgten.**

Dementsprechend haben wir mit 6,8 zu 10 im Gegensatz zum Land und den anderen Kommunen in Baden-Württemberg ein vollkommen anderes und – bezogen auf künftige Belastungen – weitaus günstigeres Verhältnis zwischen aktiven Beamten und

Versorgungsempfängern.

„Der Beamte, der heute nicht da ist, hat morgen keine Pensionsansprüche.“

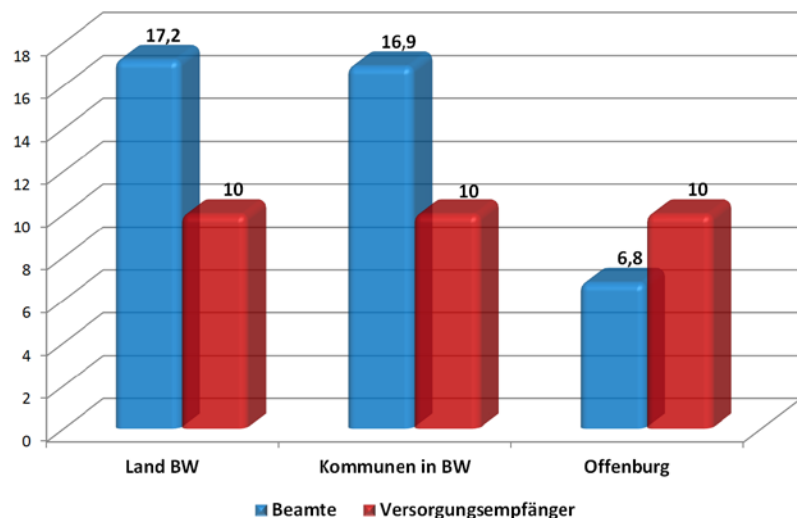
Als direkte Folge davon werden wir in weniger als zehn Jahren erleben, dass die bis dahin noch im Steigen begriffene Kurve der Umlageverpflichtungen für Versorgungsempfänger eine Kehrtwende machen und eine lang anhaltende Entlastungsphase einläuten wird, um erst in den 2060er-Jahren wieder annähernd heutiges Niveau zu erreichen.

**Das Risiko künftig überproportional steigender Umlagezahlungen ist in Offenburg daher weitaus geringer, als bisher angenommen bzw. vor allem wesentlich geringer, als bei den meisten anderen Kommunen und beim Land. Auf Offenburg rollt – im Gegensatz zum Land – keine Pensionslawine zu. Künftige Umlagen können aus dem laufenden Haushalt gedeckt werden.**

**Der Aufbau eines großen Pensionsfonds für alle Beamten und Versorgungsempfänger mit beispielsweise 37,8 Mio. € (so hoch wird der Anteil Offenburgs an der Pensionsrückstellung des KVBW beziffert), aus dem später dann die volle Versorgungsumlage gezahlt werden könnte, ist daher zur Risikovorsorge nicht erforderlich und haushaltswirtschaftlich auch nicht wirklich sinnvoll.**

Weitere Gründe sprechen dagegen:

Je nach Modell wären diese Mittel langfristig gebunden und stünden dem Haushalt zur kurzfristigen Überbrückung von Engpässen nicht zur Verfügung. Das Horten



finanzieller Rücklagen in so großem Umfang auf der einen und die Aufnahme von Krediten auf der anderen Seite könnte die kaum vermittelbare Folge sein. Zudem erscheint es vor allem in der momentanen Niedrigzinsphase mehr als fraglich, ob langfristig Zinsen in ausreichender Höhe erwirtschaftet werden könnten, um die Versorgungsumlagen zu decken. Eine Verzinsung von 4 – 5% wäre dafür notwendig.

Auch der Verlauf der Be- und Entlastungen wäre kontraproduktiv. Wir würden die kommenden Jahre, also die Phase mit den höchsten Umlagezahlungen, zusätzlich mit dem Aufbau eines Pensionsfonds erheblich belasten, um uns damit in der ohnehin folgenden Phase niedriger und im Sinken begriffener Umlageverpflichtungen zusätzlich zu entlasten. Anstatt einer Abschwächung und Verstetigung der Belastungen würden wir die Schwankungen sogar verstärken.

### **Absicherung der Lasten durch zusätzliche Verbeamtungen**

Aufgrund der Veränderungen am Stellenmarkt wird sich der niedrige Anteil von Beamten in Offenburg mittelfristig nicht halten lassen. Genau dieser niedrige Anteil ist aber – wie oben gezeigt – der Grund für unsere vergleichsweise komfortable Situation.

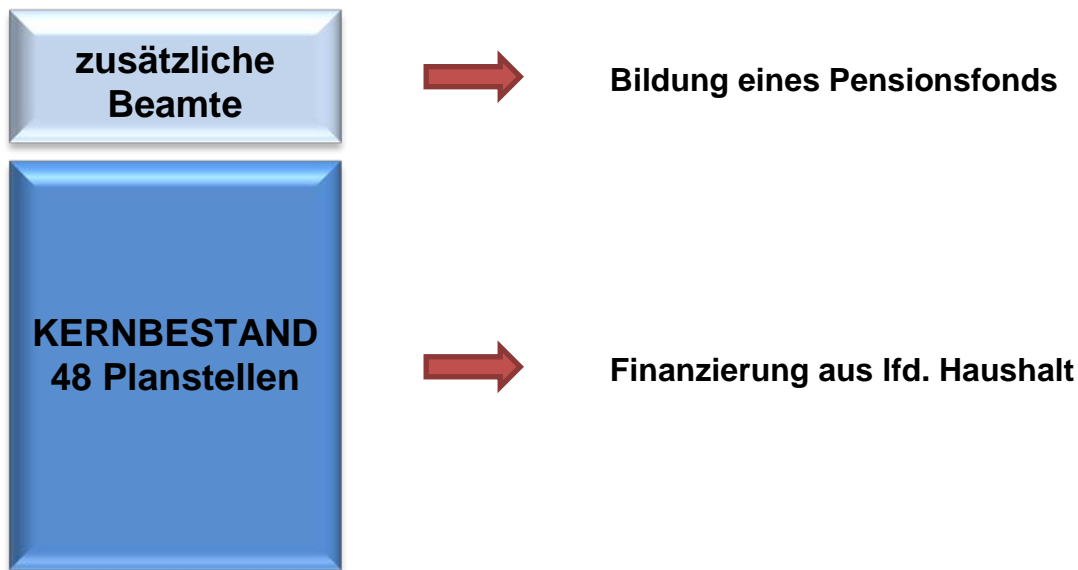
Momentan ist auch nicht abzuschätzen, wie stark sich die Zahl der Beamten erhöhen wird, welches Alter, Geschlecht, Familienstand oder Besoldungsgruppe diese haben werden.

Sicher ist nur, dass jeder zusätzliche Beamte zu einer Erhöhung der künftigen Umlagezahlungen führen wird und wir damit den sicheren Boden unseres „status-quo-Szenarios“ verlassen. Wir haben also ein zusätzliches Risiko, dessen Absicherung Sinn macht.

Es wird deshalb vorgeschlagen, für alle zusätzlichen Beamtenstellen oberhalb der derzeit finanzierten 48 Stellen eine Rücklage aufzubauen. Die Absicherung dieses zusätzlichen Risikos erfolgt dabei nicht in Form einer bilanziellen Rückstellung auf der Passivseite der Bilanz, der im Zweifel keine Liquidität gegenüber steht, sondern in Form einer echten Liquiditätsvorsorge.

Konkret bedeutet dies, dass ein Teil des Finanzierungsmittelbestands für künftige Umlagezahlungen reserviert und tatsächlich zur Seite gelegt wird.

Aus diesem Pensionsfonds können dann später die Umlageverpflichtungen für die zusätzlichen Beamten bedient werden.



Zur Bestimmung der Höhe der zu reservierenden Mittel gibt es prinzipiell zwei Ansätze:

1. Individuelle Berechnung für den Beamten Nr.49, Nr.50, Nr.51, usw. nach Alter, Geschlecht, Besoldungsgruppe, etc. oder
2. Zuführung pauschaler Sätze, die aufgrund einer Durchschnittsbetrachtung ermittelt werden, also Pauschale multipliziert mit der Anzahl der Stellen über 48 ergibt die Höhe der Zuführung

Bei näherer Betrachtung stellt die zweite Alternative, die Bildung von Pauschalen, die wesentlich sinnvollere und praktikablere Lösung dar.

Während bei individueller Berechnung schon nach wenigen Jahren bei Schwankungen im Personalbestand kaum noch nachvollziehbar ist, welcher Beamte noch als „zusätzlich“ gilt bzw. welcher dem ursprünglichen Kernbestand von 48 zuzuordnen ist, stellt sich diese Frage mit einer Pauschale gar nicht.

Dazu kommt, dass die individuelle Berechnung im direkten Vergleich nur scheinbar mehr Genauigkeit mit sich bringt, da auch sie auf sehr vielen Annahmen beruht.

Die Durchschnittsbetrachtung eines Beamten, der die Laufbahn von Besoldungsgruppe A9 bis A12 durchläuft, verheiratet ist und ein Kind hat ergibt eine jährliche Zuführung von derzeit 13.500 €, damit am Ende der Laufbahn ausreichend Mittel zur Zahlung der Versorgungsumlagen zur Verfügung stehen. Dieser Betrag wird mit jährlich 1,5% dynamisiert, um mit den Besoldungsanpassungen Schritt zu halten.

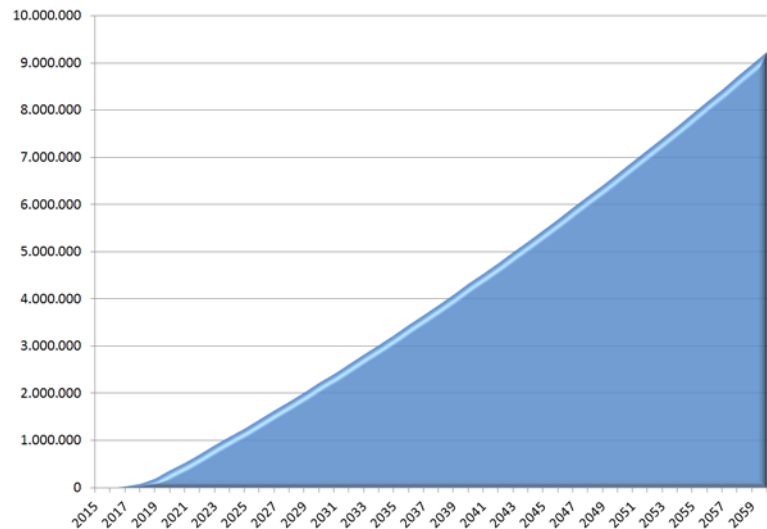
Die weit überwiegende Anzahl unserer Beamten sind im gehobenen Dienst (77%).

Konkret bedeutet dies:

48 Beamte	0 x 13.500 €	=	Zuführung 0 €
50 Beamte	2 x 13.500 €	=	Zuführung 27.000 €
54 Beamte	6 x 13.500 €	=	Zuführung 81.000 €
60 Beamte	12 x 13.500 €	=	Zuführung 162.000 €



In einer Modellrechnung mit einem Anstieg der Zahl der Beamten auf max. 60 würde sich der Pensionsfonds wie in nebenstehender Abb. gezeigt entwickeln und im Jahr 2060 einen Wert von über 9,2 Mio. € erreichen.



Entnahmen würden dann auf folgende Art und Weise ebenfalls pauschal erfolgen:

Sobald die Umlagen für Versorgungsempfänger eine bestimmte Höhe überschreiten – basierend auf dem heutigen Wert bietet sich hier eine „Nulllinie“ von 1,6 Mio. € an – wird dieser zusätzliche Anteil aus dem Pensionsfonds bestritten.

In Abhängigkeit von der tatsächlichen Entwicklung der Beamtenzahlen sollte dies erst in 30 bis 40 Jahren der Fall sein. Wir haben also ausreichend Zeit, die notwendigen Mittel anzusparen.

Das System ist flexibel und kann jederzeit an evtl. veränderte Gegebenheiten angepasst werden. Wir bleiben Herr über unsere Finanzmittel und sorgen im Sinne einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft gleichzeitig dafür, dass für künftige Zahlungsverpflichtungen, die aufgrund heutiger Entscheidungen entstehen, ausreichend Mittel zur Verfügung stehen.