

# Pensionsrückstellungen – kommunale Finanzierungs- herausforderungen im Fokus

Mittelstandsbank

Gemeinsam mehr erreichen



# Liebe Leser,



Martin Fishedick

die Kommunen in Deutschland stehen seit Jahren vor extremen Herausforderungen. Dazu gehören die Bereitstellung einer guten Infrastruktur, die die Wirtschaft stärken und weiter aufbauen soll. Hinzu kommt weitere Leistungserbringung für ihre Bürger sowie der gleichzeitige Wunsch nach einer soliden Haushaltspolitik. Eine faire Politik wird auch dafür sorgen müssen, den künftigen Generationen einen geordneten Haushalt mit angemessenen Handlungsspielräumen zu hinterlassen. In dieser Situation ist die Entwicklung der Lasten, die durch die Pensionsverpflichtungen in den nächsten Jahren auf die Kommunen zukommen, dramatisch: In den nächsten 25 Jahren werden sich die Pensionslasten der Kommunen mehr als verdoppeln. Das Thema Pensionen bietet eine Vielzahl von Herausforderungen und potenziellen Lösungsansätzen, die in dieser Studie beleuchtet werden.

Die Commerzbank sieht sich im Öffentlichen Sektor als kompetenter Ansprechpartner. Unsere spezialisierten Betreuer im Öffentlichen Sektor stehen Kommunen und kommunalen Eigengesellschaften als strategischer Berater zur Seite. Die Commerzbank stellt Instrumente und Dienstleistungen bereit, mit denen sie ihre finanziellen Ziele erreichen und öffentliche Aufgaben effizient erfüllen können. Mit diesem Angebot unterstreichen wir den Anspruch, unsere Kunden als strategische Berater zu unterstützen.

Ich freue mich daher, Ihnen diese Studie präsentieren zu können – sie ist das Ergebnis einer für beide Seiten sehr fruchtbaren Zusammenarbeit zwischen der Commerzbank und der Universität Leipzig.

Martin Fishedick  
Bereichsvorstand der Commerzbank AG

# Vorwort

Seit den frühen 1990er-Jahren befindet sich die öffentliche Verwaltung, insbesondere das Haushalts- und Finanzwesen, in einem Prozess der Neuorientierung. Im Zuge dieser Reformen wird beabsichtigt, von der Methode der Kameralistik zur doppelten Buchführung überzugehen. Zielsetzung ist, Kosten und Erlöse, Aufwendungen und Erträge separat zu verbuchen, um damit ein aussagekräftigeres Bild über die kommunale Finanzsituation zu erhalten.

Im Rahmen der Kameralistik blieben die Gesamthöhe und die Entwicklung der kommunalen Pensionsverpflichtungen und der jährlichen Ausgaben weitgehend intransparent. Darüber hinaus verhinderte die jährliche Orientierung der Ausgaben die Einrichtung langfristiger Konzepte und den Aufbau eines Kapitalstocks, der zur Übernahme der Pensionszahlungen in der Zukunft gedient hätte.

Im Zuge der Doppikumstellung wird eine Bilanzposition „Pensionsrückstellungen“ gebildet. Für Kommunen und Bürger bringt die Offenlegung der Pensionslasten zum ersten Mal Transparenz in die Belastungen, die durch die Altersversorgung auf die Kommunen zukommen. Es wird deutlich, dass sich die kommunale Belastung aus Verbindlichkeiten für die Altersvorsorge kommunaler Beschäftigter aufgrund der zunehmenden Zahl an Versorgungsberechtigten mit steigender Lebenserwartung demografiebedingt erhöhen wird. Hier liegt eine wesentliche, neue Herausforderung für Kommunen, wie sie mit den zukünftigen finanziellen Belastungen umgehen werden. Die vorliegende Studie soll einen Beitrag zur Bewältigung dieser Herausforderung leisten.

Leipzig, im März 2010<sup>1</sup>

Prof. Dr. Thomas Lenk  
Dipl.-Vw. Oliver Rottmann



Prof. Dr. Thomas Lenk



Dipl.-Vw. Oliver Rottmann

<sup>1</sup> Die Autoren danken Herrn Florian F. Woitek und Frau Romy Albrecht für ihr großes Engagement im Rahmen der Auswertung und Analyse der Erhebung.

# Einführung

## Von der Kameralistik zur Doppik

Den Effizienz- und Transparenzanforderungen einer modernen und zukunftsorientierten Verwaltung kann die Kameralistik, die die Einhaltung des Haushaltsplans und die Sicherung gesetzmäßiger Verwaltungstätigkeit zu dokumentieren hat, in nur geringem Maße entsprechen.

Der wesentliche Kritikpunkt an der Kameralistik besteht in deren isolierter Betrachtung von Einnahmen und Ausgaben. Damit besteht die Gefahr einer möglichen Fehllenkung der finanziellen Mittel und Entscheidungen, die Aufwendungen und Erträge nicht in Betracht ziehen.

Durch Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) im Allgemeinen und der Doppik im Besonderen wird ein kommunales Haushalts- und Kassenwesen eingeführt, das ein effizientes und zukunftsorientiertes Handeln der Kommunen ermöglicht.

## Pensionsrückstellungen

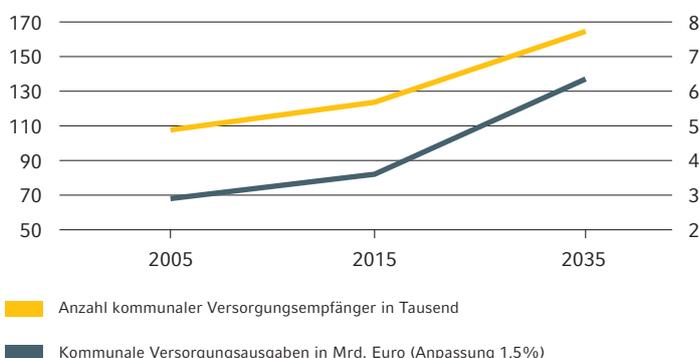
Im Zuge der Umstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens von der Kameralistik zur Doppik steht die Bilanzposition Pensionsrückstellungen im Mittelpunkt. Pensionsrückstellungen bilden die Versorgungsverbindlichkeiten gegenüber den versorgungsberechtigten Personen ab. Sie stellen eine Momentaufnahme der derzeitigen, bereits entstandenen Verpflichtungen dar.

Während der aktiven Beschäftigungsphase erwerben kommunale Beamte Ansprüche (Anwartschaften) auf Versorgungsleistungen gegenüber der Kommune. Die Gesamthöhe der kommunalen Pensionsverbindlichkeiten und die Ausgaben der Folgejahre bleiben in der Kameralistik unberücksichtigt. Die Orientierung auf die jährlichen Ausgaben verhindert, dass man sich mit langfristigen Konzepten und dem Aufbau eines Kapitalstocks, der zur Übernahme der Pensionszahlungen in der Zukunft in Anspruch genommen werden könnte, beschäftigt. Der demografische Aspekt wird außer Acht gelassen, Finanzplanung damit unmöglich.

Dies ist im doppischen System nicht mehr möglich. Es müssen Pensionsrückstellungen gebildet werden. Für Kommunen bringt dies einen höheren Grad an Transparenz. Es wird deutlich, dass sich die Belastung aus Verbindlichkeiten für die Altersvorsorge aufgrund der zunehmenden Zahl an Versorgungsberechtigten mit steigender Lebenserwartung erhöhen wird. Abbildung 1 illustriert die kommunalen Pensionsverbindlichkeiten nach Pensionsempfänger und -ausgaben perspektivisch bis zum Jahr 2035.

Es wird deutlich, dass eine Kapitaldeckung von Pensionsrückstellungen notwendig wird, um den erwarteten starken Anstieg der Leistungen abzufedern.

### 1. Kommunale Pensionsverbindlichkeiten, Entwicklung Versorgungsempfänger und -ausgaben



# Teil 1: Finanzierung von Pensionsrückstellungen

## **Notwendigkeit und Umfang einer Finanzierung**

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, ob eine Finanzierung der Verpflichtungen, die in den Rückstellungen abgebildet sind, erforderlich ist bzw. ob es überhaupt sinnvoll ist, Verpflichtungen, die teilweise sehr weit in der Zukunft liegen, bereits heute mit Finanzmitteln auszustatten.

## **Vollständige Ausfinanzierung der Verpflichtungen**

Mit der Position Pensionsrückstellungen in der Doppikbilanz weist die Kommune Rückstellungen für die Verbindlichkeiten im Rahmen ihrer Beamtenversorgung aus. Fällig sind diese Verpflichtungen zu dem Termin, an dem die jeweilige einzelne, monatliche Pensionszahlung erfolgen muss.

Finanziert die Kommune die Rückstellungen vollständig aus, so hat sie die bis zum Finanzierungstermin aufgelaufenen Verpflichtungen getilgt und muss in Zukunft keine weitere Liquidität mehr für diesen in der Vergangenheit liegenden Teil der Pensionszahlungen einsetzen. Wenn sie die jährlichen Zuführungen weiter laufend ausfinanziert, entledigt sie sich der Verpflichtung bereits bei deren Entstehen und nicht, wie bisher, erst bei deren Fälligkeit. Die Ausfinanzierung von Pensionsrückstellungen ist Teil des Schuldenabbaus und spiegelt eine Abkehr von der bisher angewandten Praxis der Finanzierung aus den laufenden Einnahmen wider. Die Kommune lässt mit der Ausfinanzierung die Pensionslasten nicht zu Lasten zukünftiger Generationen faktisch unberücksichtigt, sondern entledigt sich bereits heute der eingegangenen Verpflichtungen.

Die Kommunen stehen vor den folgenden Fragestellungen:

- Wie sollen die laufenden Pensionen aus dem Gemeindehaushalt heraus gezahlt werden?
- Woher erlangt die Kommune zusätzliche Liquidität, um die Ausfinanzierung der Rückstellung zu bewältigen?

Die Praxis zeigt, dass es die Einnahmesituation eines großen Teils der Kommunen nicht zulässt, die bis heute entstandenen Verpflichtungen vollständig auszufinanzieren. Daher bedarf es neuer, intelligenter Konzepte der Finanzierung.

### Gestaltung einer Teilfinanzierung

Es steht fest, dass Pensionsleistungen fällig werden. Der Zeitpunkt der Auszahlung und deren Höhe sind in den Beamtengesetzen der Länder fixiert.

Der einzige Spielraum, den die Kommune hat, liegt darin, die Zahlung der Verpflichtung zeitlich nach vorn zu verlegen. Ob sich die Kommune dadurch einen Vorteil verschaffen kann, ist abhängig davon, in welcher Form bzw. aus welcher Quelle die Pensionszahlungen realisiert werden. Solange die Kommune die Pensionen ausschließlich aus den laufenden Einnahmen bei Fälligkeit zahlt, ist sie auf ausreichende Einnahmen aus dem Gemeindesteueraufkommen angewiesen. Im Gegensatz zu anderen Ausgaben hat sie im Bereich der Pensionen allerdings keine Spielräume. So lässt sich eine Investition verschieben, Erhaltungsaufwendungen können gestreckt, Neueinstellungen von Personal verhindert werden. Die Pensionen laufen weiter, unabhängig von den wirtschaftlichen/konjunkturellen Rahmendaten und der spezifischen Einnahmesituation der Kommune. Dadurch können die Pensionen im ungünstigsten Fall zur völligen Handlungsunfähigkeit einer Kommune führen: Dann nämlich, wenn die gesamten Steuereinnahmen ausschließlich für Pensionen, Gehälter und andere Pflichtaufgaben aufgewendet werden müssen. Der finanzielle Aufwand für Pensionszahlungen verringert sich durch die Ausfinanzierung insgesamt zwar nicht, aber der finanzielle Spielraum der Kommunen kann erhalten bleiben und in vielen Fällen sogar verbessert werden. Die Pensionszahlungen werden planbar und sind nicht mehr von deren einzelnen Fälligkeiten abhängig.

Um den Grad der Ausfinanzierung zu bestimmen, der erforderlich ist, um die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit einer Kommune

sicher zu stellen, sind zwei Faktoren maßgeblich:

- die gesamtwirtschaftliche und die regionale Situation sowie die Frage, wie die Einnahmesituation der nächsten Jahre zu beurteilen ist,
- die tatsächliche jährliche finanzielle Belastung durch die Pensionszahlungen. Ist bekannt, welche Pensionslast in welchem Jahr zu bewältigen ist, kann auf Basis einer planbaren gleichbleibenden Belastung berechnet werden, welcher Betrag jährlich aufgewendet werden soll – für laufende Pensionen und die Finanzierung der zukünftigen Pensionslasten.

Zwei Varianten stehen zur Verfügung:

- Wird jeder einzelne Beamte separat versorgt, kann die Kommune Anwärter und Leistungsempfänger getrennt finanzieren, sie kann die Finanzierung nach Jahrgängen und Geschlecht unterscheiden. Der Vorteil liegt darin, dass gezielt die Belastung ab einem bestimmten Zeitraum abgesenkt werden kann. Werden zunächst nur neu eingestellte Beamte in die Finanzierung einbezogen, reichen wegen der langen Einzahlungsdauer und des Zinseffekts relativ niedrige Zuführungen aus, um bei Pensionsantritt eine volle Kapitaldeckung aufgebaut zu haben. Dieses System führt erst bei Renteneintritt der heute neu eingestellten Beamten zu Entlastungen, obwohl sofort zusätzlich Liquidität entzogen wird. Gehen die ersten ausfinanzierten Beamten in Pension, müssen für diese allerdings keine Leistungen aus dem laufenden Haushalt mehr erbracht werden. Die Belastung durch die Pensionszahlungen sinkt folglich in dem Umfang, wie „Neupensionierte“ hinzu-

kommen. Finanziell anspruchsvoll ist die Zeit, in der sowohl alte Pensionen als neue Ausfinanzierung parallel laufen.

- Anders stellt sich die Situation im System der kollektiven Finanzierung dar: Hier wird nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Kommune eingezahlt. Ausfinanziert sind jeweils nur einige Jahre, diese aber für alle Leistungsempfänger. Dieser Puffer verschiebt sich je nach Einnahmesituation der Kommune und Anzahl der zu versorgenden Pensionäre. Eine Verlagerung von einem System der Zahlung bei Fälligkeit auf ein System der Vorfinanzierung findet hier nur teilweise, nämlich im Umfang des jeweiligen Finanzierungsgrads, statt. Dafür erfordert es aber auch weniger Liquidität, und die Einzahlungen – und Entnahmen für Pensionszahlungen – können völlig flexibel gehandhabt werden.

**Absicherung der Finanzierung und Beschaffung von Finanzierungsmitteln**

**Rechtliche Rahmenbedingungen für Städte/ Gemeinden und Landkreise**

Für die Geldanlage durch die Kommunen existieren bundeslandspezifische Richtlinien. Diese Regelungen verlangen von der Geldanlage:

- ausreichende Sicherheit,
- einen angemessenen Ertrag,
- den Grundsatz der Greifbarkeit.

Der Grundsatz der ausreichenden Sicherheit fordert, dass der eingesetzte Kapitalstock erhalten bleibt. Es muss mit hinreichender Sicherheit gewährleistet sein, dass der Kapitalwert am Ende der Laufzeit ungeschmälert verfügbar ist. Das Gesetz räumt dabei der Sicherheit einen deutlich höheren Stellenwert ein als

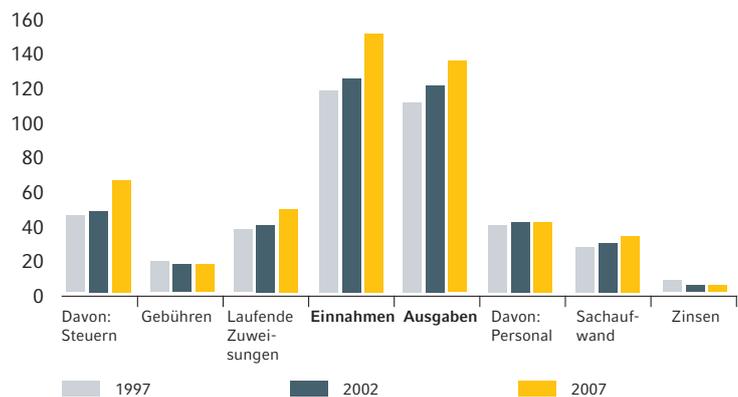
dem Ertrag. Der Grundsatz des angemessenen Ertrags stellt eine Soll-Vorschrift dar. Es ist sowohl ein angemessener Ertrag des Kapitals sowie die Sicherheit des erzielten Ertrags zu gewährleisten. Der Grundsatz der Greifbarkeit regelt, dass die Mittel für ihren Verwendungszweck rechtzeitig zur Verfügung stehen.

**Beschaffung von Finanzierungsmitteln**

**Allgemeine Haushaltsmittel**

Im Folgenden werden die grundsätzlichen Wege der Finanzierung der kommunalen Altersvorsorgeverpflichtungen dargestellt. Den Kommunen steht ein weitgehend durch Bundes- und Landesrecht bestimmtes und damit eingeschränktes Spektrum an Finanzierungsquellen zur Verfügung. Im Rahmen des kommunalen Verwaltungshandelns und Wirtschaftens stehen Einnahmen kommunale Ausgaben gegenüber, die in der Regel ebenfalls durch höherrangiges Recht bestimmt sind. Abbildung 2 illustriert die Ausgaben-Einnahmen-Relation für die Gemeinden und Gemeindeverbände für den Zeitraum 1997 bis 2007.

**2. Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände (Vermögenshaushalte) 1997 bis 2007, in Mrd. Euro**



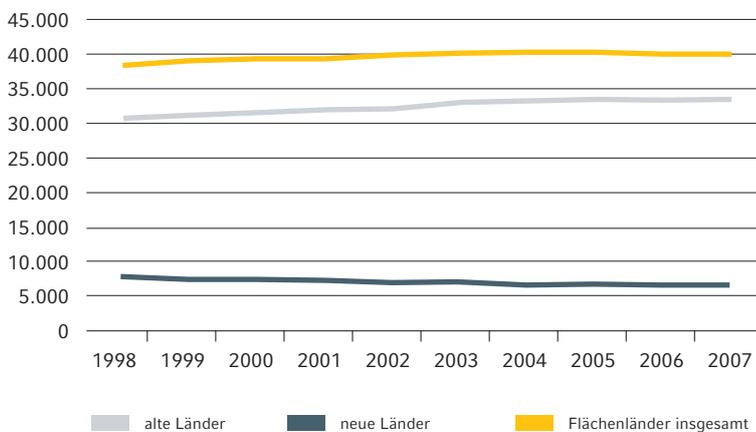
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Deutschen Städtetages (2008)

### 3. Finanzierungssalden der Gemeinden/ Gemeindeverbände (ohne Stadtstaaten) in Mrd. Euro



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF (2008a); Rechnungsergebnisse, ab 2007 Kassenstatistik

### 4. Personalausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände (ohne Stadtstaaten)



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF (2008b); Rechnungsergebnisse, ab 2007 Kassenstatistik

Die deutlichen konjunkturellen Schwankungen erschweren insbesondere Finanzierungslösungen, die auf Langfristigkeit angewiesen sind – zum Beispiel größere Investitionsvorhaben. Auch die kontinuierliche Bedienung von Pensionsverpflichtungen stellt die Kommunen in konjunkturell schwächeren Phasen vor zusätzliche Herausforderungen.

Bei den öffentlichen Haushalten machen die Personalausgaben den größten Anteil aus. In den Ländern erreichten sie 2007 einen Anteil von 37,7%, bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden 25,2% und beim Bund 12,8% des Ausgabenvolumens.<sup>2</sup> Alle öffentlichen Haushalte zusammen wendeten 2006 einen Betrag von 182,5 Mrd. Euro oder fast ein Fünftel (18,2%) ihrer Ausgaben insgesamt für das Personal (einschl. Pensionen u. ä.) auf.<sup>3</sup>

Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der Personalausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände im Zeitraum von 1998 bis 2007. Diese stiegen in diesem Zeitraum von 38,7 Mrd. Euro auf insgesamt 40,5 Mrd. Euro an. Die Pro-Kopf-Ausgaben erhöhten sich demnach von 508 Euro je Einwohner im Jahr 1998 auf 530 Euro je Einwohner im Jahr 2007. Da in der gleichen Periode die Zahl der Beschäftigten insgesamt (im Wesentlichen durch Personalabbau und Auslagerung) zurückgegangen ist, lässt sich dieser Anstieg neben der allgemeinen Steigerung der Bezüge auch auf die Zunahme der Pensionszahlungen zurückführen.

<sup>2</sup> Statistisches Bundesamt (2008a), S. 442, 444

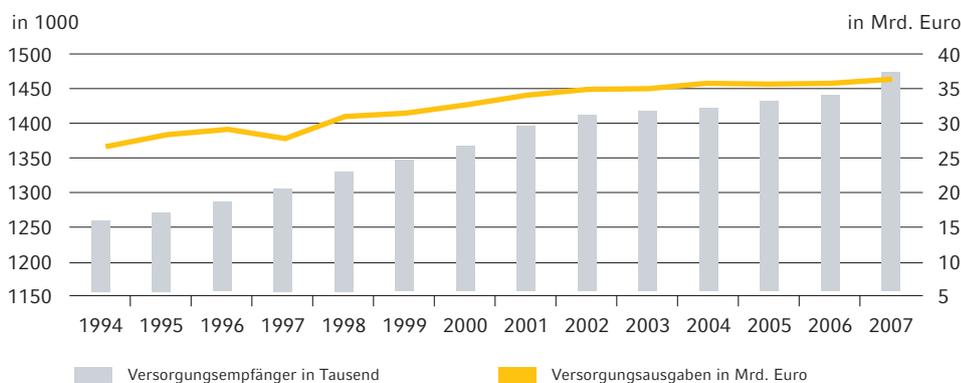
<sup>3</sup> Statistisches Bundesamt (2006)

Abbildung 5 zeigt den Anstieg der Versorgungsempfänger und der absoluten Versorgungsausgaben für die öffentlichen Haushalte im Zeitraum 1994 bis 2007.

Bei den Kommunen bestätigt sich der Trend der Ausweitung sowohl der Versorgungsausgaben als auch der Zahl der Versorgungsempfänger. Im Jahr 2008 hatten insgesamt rund 108.033 Personen Versorgungsansprüche gegenüber den Kommunen, die dafür insgesamt 2,9 Mrd. Euro (2,3 Mrd. Euro Ruhegehälter; 0,6 Mrd. Euro Hinterbliebenenbezüge) aufwendeten.<sup>4</sup>

Die insgesamt positive Entwicklung der kommunalen Einnahmesituation aus Steuern und Zuweisungen in der vergangenen Periode bis 2007 darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die kommunalen Einnahmen (insbesondere aufgrund der Konjunkturreakibilität der Gewerbesteuer als wichtigste kommunale Steuer) stark von der gesamtwirtschaftlichen Situation abhängig sind. Vor diesem Hintergrund stellen die stetig wachsenden Verpflichtungen im Bereich der Pensionsversorgung sowie die zunehmende Zahl von Versorgungsberechtigten die Kommunen vor große Herausforderungen – insbesondere in konjunkturell schwächeren Phasen.

## 5. Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes und Versorgungsausgaben von 1994 bis 2007



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Stat. Bundesamtes (2008); Versorgungsausgaben = Bruttobezüge, für 2006 geschätzt

<sup>4</sup> Statistisches Bundesamt (2009), S. 55

### Verschuldung

Soweit bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben die Ausgaben nicht durch Einnahmen der laufenden Periode oder durch in früheren Jahren gebildete Rücklagen gedeckt werden können, nehmen die öffentlichen Haushalte Finanzmittel am Kreditmarkt auf. Da dies seit 1950 in fast allen Haushaltsjahren der Fall war, stiegen bis zum Jahresende 2007 die öffentlichen Schulden auf 1.502,2 Mrd. Euro. Davon entfallen 937,6 Mrd. Euro auf den Bund und seine Sondervermögen, 482,8 Mrd. Euro auf die Länder und 81,8 Mrd. Euro auf die Gemeinden und Gemeindeverbände.<sup>5</sup> Direkte Darlehen bei inländischen Banken und Versicherungen sind die bei Ländern und Gemeinden/Gemeindeverbänden bevorzugten Verschuldungsformen. Eine Gegenüberstellung von Zinsausgaben und Steuereinnahmen verdeutlicht dabei die zunehmende Einengung des finanziellen Spielraums der öffentlichen Haushalte durch die Verschuldung.

### Formen der Finanzierung

#### Vorbemerkung

Pensionsrückstellungen sind keine Finanzierung, sie bilden nur den aktuellen Stand der Verpflichtungen ab. Zur Ausfinanzierung muss ein entsprechender Aktivposten gebildet werden (z. B. Wertpapierdepot, Lebensversicherung etc.).

Kommunen müssen sich mit der Tatsache der Ausfinanzierung von Pensionsrückstellungen vertraut machen. Dabei sind zwei Dinge grundsätzlich zu klären:

- Zu welchem Grad wollen sie die Rückstellungen ausfinanzieren und
- in welcher Form soll dies geschehen?<sup>5</sup>

Zwei Formen der Ausfinanzierung sind möglich: kapitalmarktorientierte und versicherungsförmige. Kapitalmarktorientierte Formen beinhalten das verpfändete Wertpapierdepot und die doppelseitige Gruppentreuhand/CTA. Versicherungsförmige Ausfinanzierungsformen implizieren die rückgedeckte Unterstützungskasse und die Rückdeckungsversicherung. Die übrigen Durchführungswege der betrieblichen Altersvorsorge sind zur Ausfinanzierung von Rückstellungen nicht geeignet.

Im Rahmen der Gestaltung der Finanzierung wurde zudem deutlich, dass es grundsätzlich zwei Wege der Ausfinanzierung gibt:

- individuell, indem jeder Versorgungsbeneficiäre einzeln berechnet und finanziert wird, und
- kollektiv, indem Kapital für alle Versorgungsberechtigten ohne konkrete Zuordnung angelegt wird.

Für beide Wege gibt es unterschiedliche Finanzierungsinstrumente: die Rückdeckungsversicherungen als direkter Vertrag zwischen Kommune und Versicherungsunternehmen, die rückgedeckte Unterstützungskasse für die individuelle Finanzierung sowie die freie Kapitalanlage für die kollektive Finanzierung (Abbildung 6).

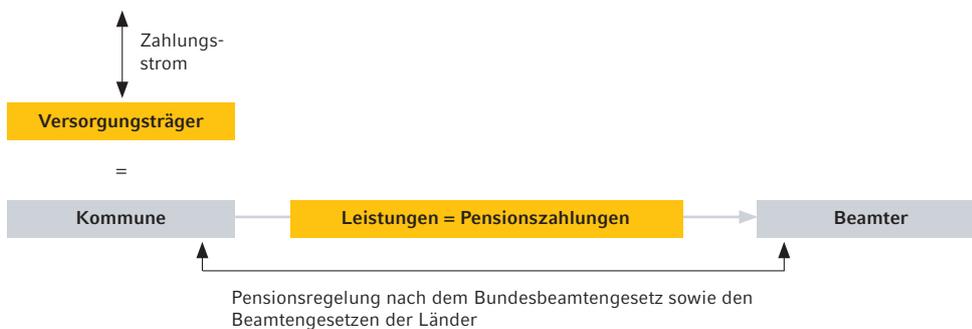
<sup>5</sup> Statistisches Bundesamt (2007), S. 589

<sup>6</sup> Vgl. forum! (Hrsg.) (2006), S. 15

## 6. Rückdeckungsversicherung und rückgedeckte Unterstützungskasse

Finanzierungsmittel in Form von Kapitalanlage in

- Rückdeckungsversicherung
- Rückgedeckte Unterstützungskasse
- Investmentfonds



Quelle: Eigene Darstellung

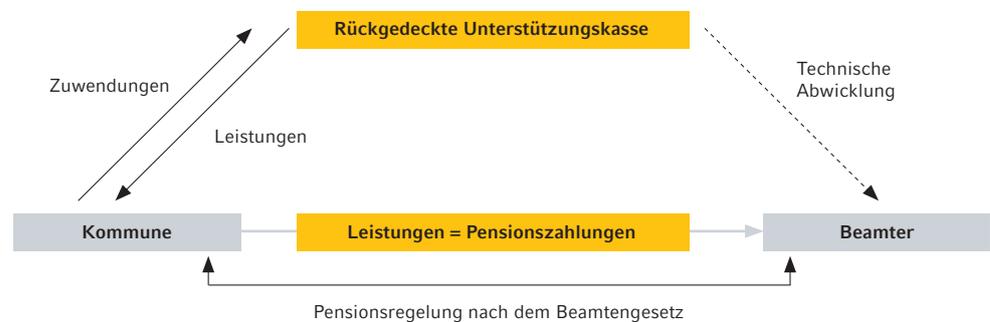
### Rückdeckungsversicherung

Die Versicherung übernimmt für die versicherte Person die biometrischen Risiken wie Dienstunfähigkeit, Todesfall und das heute immer wichtigere Langlebkeitsrisiko. Da Versicherungsnehmer und Leistungsempfänger die Kommune ist, wird sie dauerhaft in die Lage versetzt, die zugesagten – und versicherten – Leistungen erbringen zu können. Dies gilt auch bei zukünftigen Liquiditätseingüssen der Kommune, soweit die vertraglichen Beiträge an den Versicherer abgeführt sind und die Versicherungsleistungen mit den Leistungen aus dem landesspezifischen Beamtengesetz übereinstimmen.

Da die Lebensversicherer für die von ihnen garantierten Leistungen lediglich mit einer Verzinsung des Deckungskapitals von 2,25% p.a. kalkulieren dürfen, erfordert eine Rückdeckung auf dem Niveau der garantierten Leistungen einen erheblichen Finanzierungsaufwand. Positive Entwicklungen des Kapitalmarkts können nur über die zukünftige Beitragsentwicklung nutzbar gemacht werden.

Wird die Ausfinanzierung auf Basis der vom Versicherer nicht garantierten Ablaufleistungen durchgeführt, bleibt das Finanzierungsrisiko offen: Kann der Versicherer die prognostizierte Verzinsung nicht erwirtschaften, muss die Kommune die Fehlbeträge bei Pensionsbeginn nachfinanzieren.

## 7. Rückgedeckte Unterstützungskasse



Quelle: Eigene Darstellung

### Rückgedeckte Unterstützungskasse

Die Unterstützungskasse ist eine rechtsfähige, rechtlich selbstständige Versorgungseinrichtung, deren ausschließlicher Zweck die Durchführung der betrieblichen Altersversorgung darstellt. Durch die Aufnahme in die Unterstützungskasse werden den Arbeitnehmern Versorgungsleistungen versprochen, die von der Unterstützungskasse zu zahlen, aber vom Trägerunternehmen mit freiwilligen Zuwendungen zu finanzieren sind. Damit die Unterstützungskasse in die Lage versetzt wird, die Pensionsleistungen zu erbringen, schließt sie auf das Leben der versorgten Beamten Rückdeckungsversicherungen ab (rückgedeckte Unterstützungskasse).

Der Vorteil gegenüber der von der Kommune direkt abgeschlossenen Rückdeckungsversicherung liegt darin, dass die rückgedeckte Unterstützungskasse die gesamte Abwicklung der Pensionszahlungen übernimmt und damit eine eigene Verwaltung der Pensionsempfänger überflüssig macht.

### Freie Kapitalanlage

#### Fondsanlage

Eine geeignete Möglichkeit zur kollektiven Ausfinanzierung von Pensionsverpflichtungen besteht in der Anlage in Investmentfonds. Sie bietet im Gegensatz zu den bisher dargestellten Versicherungslösungen den Vorteil, dass die Anlage weitgehend frei vom Anleger bestimmt werden kann. Dem Anleger obliegt die Wahl, in welche Asset-Klassen (z. B. Aktien-, Renten- oder Immobilienfonds) investiert werden soll, sowie die Bestimmung des Verhältnisses seiner Ertrags Erwartungen in Relation zu seiner Risikoneigung. Insoweit partizipiert die Kommune als Anleger unmittelbar an den Chancen, aber auch an den Risiken des Kapitalmarkts.

Durch die kollektive Finanzierung ergibt sich ein weiterer Vorteil: Die Einbringung der Mittel kann auf mehrere Teilabschnitte verteilt werden und ist auch in der jeweiligen Dotierungshöhe variabel.

Das gebildete Fondsvolumen ist frei verfügbar. Soll die Fondsanlage exklusiv für die Pensionsfinanzierung zur Verfügung stehen, genügt es nicht, das Kapital lediglich gedanklich für die Ausfinanzierung zu „reservieren“ oder in ein kommunales Sondervermögen einzubringen, denn dessen Nutzung kann umgewidmet werden. Es wäre durch einfachen Beschluss der zuständigen Gremien möglich, das Fondsvermögen zu liquidieren oder das eingesetzte Kapitel in eine alternative Verwendung im Rahmen der kommunalen Tätigkeit zu lenken. Aus diesem Grund besteht in den Kommunen häufig der Wunsch, die getätigten Anlagen gegen einen späteren Zugriff abzusichern, d. h. exklusiv für die im Rahmen der Pensionsverpflichtungen zukünftigen Belastungen zu reservieren.

#### **CTA-Modell (Contractual Trust Arrangement = doppelseitig Treuhand)**

Das CTA stellt sicher, dass das Kapital ausschließlich für die Deckung der Versorgungsverpflichtungen zur Verfügung steht und vor dem Zugriff für andere Investitionszwecke geschützt ist. Die Umsetzung kann unkompliziert über ein Gruppen-Treuhand-Modell erfolgen. Das Contractual Trust Arrangement stellt eine vertragliche Treuhandkonstruktion zur externen, folglich rechtlich unabhängigen, Ausfinanzierung von Versorgungsansprüchen dar. Die Basis eines solchen CTA bildet die bestehende und unverändert fortgeführte Versorgungszusage des Dienstherrn an seine Arbeitnehmer/Beamten. Deshalb ist die Zustimmung der Versorgungsberechtigten zu einer solchen Lösung nicht erforderlich. Zur Sicherung der Pensionsverpflichtungen überträgt der Dienstherr die entsprechenden Vermögenswerte dem CTA als Treuhänder.

Dieser verwaltet die Vermögenswerte im Rahmen einer Verwaltungstreuhand für den Dienstherrn, dem sie wirtschaftlich weiterhin zugerechnet werden. Ein wichtiger Vorteil eines CTA liegt in der Möglichkeit zur flexiblen Dotierung und Anlage der Vermögensmittel nach Vorgaben des Treugebers.

Gleichzeitig sichert ein Vertrag zugunsten Dritter die Sicherungstreuhand, die Arbeitnehmer/Beamten ab. Beispielsweise steht im Fall der Nichtzahlung der Pensionen das Treuhandvermögen für die Ansprüche der Bezugsberechtigten zur Verfügung, die sich direkt an den Treuhänder wenden können. Durch diese Sicherung sind die Vermögenswerte gleichzeitig auch dem kommunalen Zugriff für andere Zwecke als der Pensionsrückdeckung entzogen.

#### **Derivative Lösungen**

Aus dem dritten Versorgungsbericht<sup>7</sup> der Bundesregierung geht hervor, dass sich die Anzahl der Versorgungsempfänger bei den Gemeinden um rund 57% bis 2030 erhöht, die allgemeine Lebenserwartung künftig weiter steigen wird und die Renteneintrittsgehälter sich aufgrund einer Strukturveränderung bei den Dienstlaufbahnen erhöhen werden.

Vor diesem Hintergrund werden künftig die Pensionsverpflichtungen nicht nur ansteigen, sondern sie werden auch aufgrund geänderter Rechnungslegung stärkere Schwankungen in der Bilanz hervorrufen. Diesen Anforderungen gilt es Rechnung zu tragen. Es sind daher notwendige Maßnahmen zu ergreifen, die eine stärkere Flexibilität, Individualität und Synchronisation innerhalb der Pensionsverpflichtungen ermöglichen.

Derivative Finanzinstrumente können diesen Anforderungen entsprechen. Mit Hilfe dieser

<sup>7</sup> BMI (Hrsg.) (2005)

Instrumente lässt sich eine exakte Abstimmung zwischen dem Anlageportfolio für die Vorsorgeaufwendungen auf der Aktivseite und den Pensionsverpflichtungen auf der Passivseite erzielen.

Im Gegensatz zu bisherigen Lösungen – wie beispielsweise reinen Fonds- oder Versicherungsanlagen – ermöglichen Derivate eine stärkere Absicherung der Pensionen, nicht nur für die Anlagen, sondern gerade auch für die Verbindlichkeiten. Hierbei dienen jene Instrumente als Absicherung, die aufgrund ihrer flexiblen Ausgestaltungsmöglichkeit auch weit in der Zukunft stattfindende Zahlungsströme zinssichern können. Bestenfalls entsprechen im Ergebnis die Zahlungsströme aus den Anlagen genau den Zahlungsverbindlichkeiten aus den Pensionen. Solche Strategien sind in der Fachliteratur auch als „Liability Driven Investment“ (LDI) oder Verbindlichkeiten orientierte Anlagen bekannt.

Anders als bei Standardlösungen fokussiert sich die LDI-Strategie nicht auf potenziellen Anlage- bzw. Renditemöglichkeiten, sondern zielgerichtet auf die jeweiligen Pensionsverpflichtungen. Somit erschließt sich eine optimale Anlagestrategie aus der Entwicklung der Pensionsverpflichtungen und den tatsächlichen Versorgungsleistungen. Die Zielsetzung einer solchen Strategie impliziert nicht, den Markt hinsichtlich der erzielten Rendite zu übertreffen, sondern die kontinuierliche Bedienung der Pensionsverbindlichkeiten zu einem bestimmten Wert zu halten.<sup>8</sup> Entscheidend für die Pensionszahlungen ist demnach nicht die Renditemaximierung, sondern vielmehr die Liquiditätssicherung zum Zahltag der Pension. Ziel der Strategie des Einsatzes von Derivaten ist insofern das Design eines zum jeweiligen Zeitpunkt benötigten Cashflows.

Bei der Umsetzung dieser Strategie gilt es, sich zuallererst mit den Risiken aus der Inkongruenz zwischen Aktiv- und Passivseite zu befassen. Verpflichtungen auf Seiten der Verbindlichkeiten reagieren in der Regel aufgrund der längeren Bindungsdauer bzw. Laufzeit sensitiver auf Zins und Inflation als die Anlageseite. Hieraus entsteht die Gefahr einer zunehmenden Pensionsunterdeckung – selbst wenn hervorragende Anlagerenditen erreicht wurden.

Ferner reicht es auch nicht aus, Anlagen nach dem Prinzip „Sicherheit geht vor Rendite“ zu platzieren, da der Begriff Sicherheit lediglich auf den Kapitalerhalt, jedoch nicht auf den benötigten Zahlungszeitpunkt abzielt.

Ähnlich wie beim aktiven Schuldenmanagement im Kreditportfoliobereich sollte eine Umsetzung der Ausfinanzierung von Pensionsverpflichtungen konservativ und unter ständiger Einhaltung interner und externer Richtlinien erfolgen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass derivative Instrumente ähnlich wie im Zinsmanagement alternative Handlungsmöglichkeiten zur Risikosteuerung von Pensionslösungen schaffen. Sie ermöglichen verfeinerte Strategien, mit deren Hilfe Risiken besser gesteuert, Auszahlungsprofile individueller gestaltet und Aktiva mit Passiva genauer synchronisiert werden können. Letztendlich tragen sie als eine der wenigen Lösungsmöglichkeiten genau damit den besonderen Anforderungen der einzelnen Kommune Rechnung.

<sup>8</sup>Kinzler/ Ripka (2006), S. 546

# Teil 2: Auswertung Befragung Pensionsrückstellungen

Im Rahmen der Befragung wurden alle deutschen Kommunen mit einer Einwohnerzahl über 20.000 angeschrieben. Von 699 versandten Fragebögen liefen insgesamt 100 zurück, was einer Quote von 14,31 Prozent entspricht. Die Befragung gliedert sich dabei in zwei Abschnitte. In Teil A wurden der aktuelle Stand und die Beweggründe der Umstellung des öffentlichen Rechnungswesens im konkreten Einzelfall erfragt. In Teil B wurden die Struktur und der Umfang der bestehenden und zukünftigen Pensionsverpflichtungen sowie der verschiedenen Instrumentarien der Gewährleistung von Pensionsverpflichtungen erhoben. Im Folgenden werden die Erhebungsergebnisse nach den einzelnen Teilen des Fragebogens ausgewertet.

## Teil A) Öffentliches Rechnungswesen

Auf die Frage, welche Form der Verwaltungsbuchführung in der teilnehmenden Kommune Anwendung findet wurde deutlich, dass 61 Prozent der Kommunen weiterhin die Kameralistik anwenden, während lediglich zwei Prozent auf die erweiterte Kameralistik zurückgreifen. 39 Prozent der Kommunen haben bisher bereits die Doppik eingeführt (vgl. Abbildung 8).

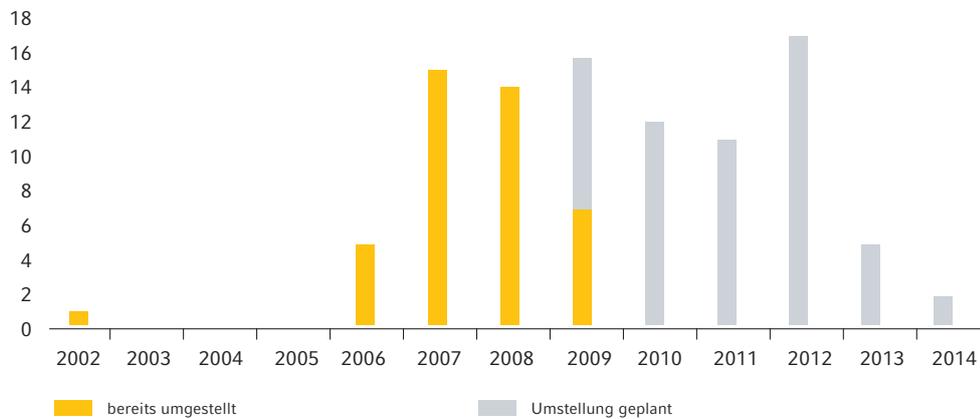
Mit Bezug auf den Umstellungszeitpunkt zeigt sich, dass der Schwerpunkt der Umstellungen auf die Doppik – auch begründet durch entsprechend landesgesetzliche Regelungen – im Zeitraum 2007 bis 2012 liegt. Darüber hinaus offenbart sich abermals der prozessuale Charakter, der der Umstellung zugrunde liegt.

## 8. Anwendungsformen der Verwaltungsbuchführung (in Prozent)



(n=100)

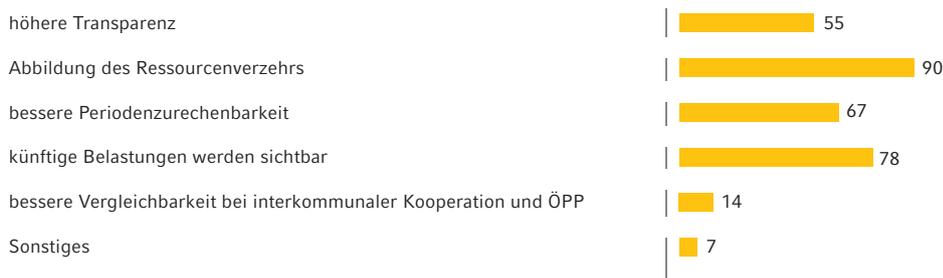
### 9. durchgeführte/geplante Umstellung auf Doppik



(n=100)

Quelle: Eigene Darstellung

### 10. Mit der Doppik-Umstellung verbundene Vorteile (n=94, 311 Nennungen insg.)



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Zeitraum von 2006 bis 2009 (vgl. Abbildung 9) konnten bereits viele Kommunen Erfahrungen mit der neuen Verwaltungsbuchführung sammeln. Dies kommt nicht zuletzt auch im Zuge der Befragung zu den Spezifika der Pensionsrückstellungen zum Ausdruck. Die übergroße Mehrheit der befragten Kommunen sieht insbesondere durch die Abbil-

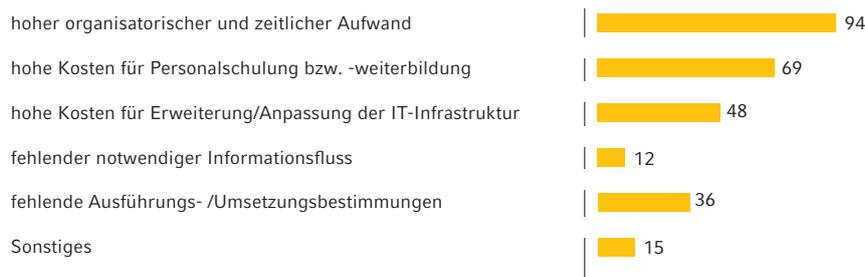
dung des Ressourcenverzehr einen Vorteil in der Umstellung auf die Doppik (vgl. Abbildung 10). Darüber hinaus werden auch eine höhere Transparenz, bessere Periodenzurechenbarkeit und die Sichtbarkeit zukünftiger Belastungen positiv mit der Umstellung verknüpft. Mit lediglich 14 Nennungen ist die Zuordnung möglicher Vorteile mit Bezug auf die bessere

Vergleichbarkeit im Rahmen interkommunaler Kooperationen oder Öffentlich-Privater-Partnerschaften weniger evident. Weitere Nennungen hoben insbesondere „Liquiditätsbetrachtungen“, „Vereinfachung von Haushaltsvorlagen“, „Erleichterung der Anbindung einer Kostenrechnung“, „vollständige Vermögenserfassung und dessen Zustand (Unterhaltungsbedarf)“ sowie „intergenerative Gerechtigkeit“ als zu erwartende Vorteile hervor. Dennoch bleibt die Doppik-Umstellung auch mit diversen Problemen behaftet. So führen nahezu alle Kommunen den hohen organisatorischen und zeitlichen Aufwand, den die Umstellung mit sich bringt, als negativen Faktor an. Darüber hinaus stellen sich hohe Kosten der Personalschulung und für die entsprechende IT-Ausstattung als problematisch dar. Ferner bemängelt ein Drittel der befragten Kommunen das Fehlen einschlägiger Ausführungs- und Umsetzungsbestimmungen. Weiterhin werden unzureichende praktische Erfahrungen, fehlende Motivation der Mitarbeiter durch verzögerte Sichtbarkeit der Vorteile der Doppik, die unklaren und z. T. als kritisch bewerteten Bewertungsfragen und

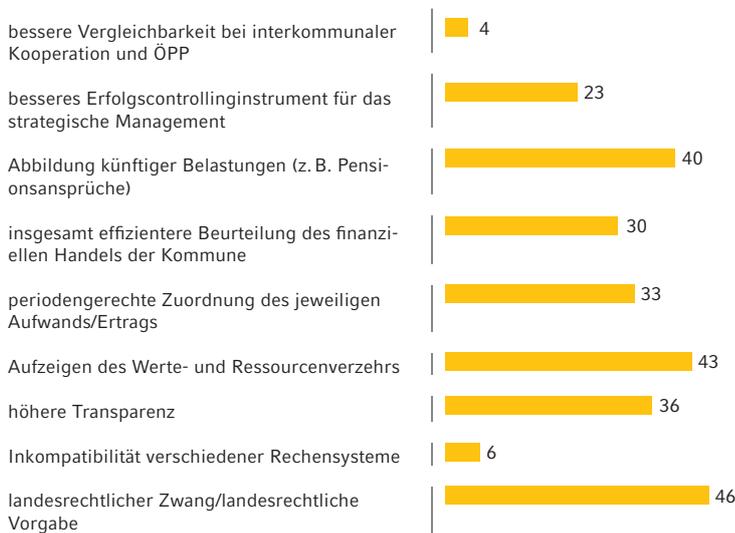
-richtlinien sowie ständige Änderungen der Vorschriften zur Ausführung des Gesetzes als problematisch wahrgenommen. Weiterhin werden die mangelnde Akzeptanz, Know-how und Unterstützung bei den politischen Entscheidungen bemängelt.

Als mit der Doppik-Umstellung verbundene Ziele werden insbesondere das Aufzeigen des Werte- und Ressourcenverzehr (70 Prozent) und die Abbildung künftiger Belastungen (66 Prozent), explizit der Pensionslasten, genannt. Darüber hinaus geben 75 Prozent der befragten Kommunen eine entsprechende landesgesetzliche Vorgabe als Begründung für die Umstellung auf die Doppik an. Höhere Transparenz, bessere periodengerechte Zuordnung und eine insgesamt bessere Beurteilung des finanziellen Handelns der Kommune machen mehr als die Hälfte der befragten Städte und Gemeinden als Zielstellung der Doppik-Umstellung fest. Weniger relevant sind wiederum eine mögliche Inkompatibilität der Rechnungssysteme und die bessere Vergleichbarkeit im Rahmen interkommunaler Kooperationen oder Öffentlich-Privater-Partnerschaften.

### 11. Mit der Doppik-Umstellung verbundene Probleme (n=96, 274 Nennungen insg.)

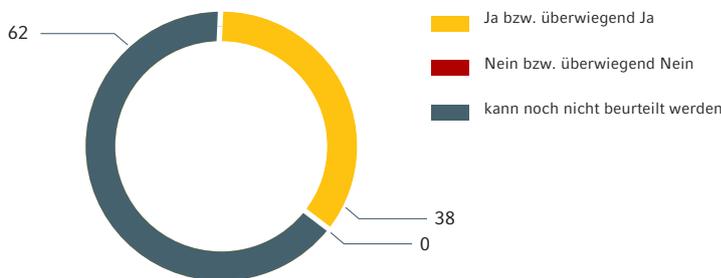


**12. Ziele/Gründe der Doppik-Umstellung (n=61, 261 Nennungen insg.)**



Quelle: Eigene Darstellung

**13. Zielerreichung im Zuge der Doppik-Umstellung (in Prozent)**



(n=100)

Quelle: Eigene Darstellung

Die bisherige Beurteilung der (soweit bereits erfolgten) Doppik-Umstellung stellt sich auch uneinheitlich dar. Während 38 Prozent der befragten Kommunen die überwiegende Zielerreichung feststellen, geben über 62 Prozent an, dies zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beurteilen zu können. Dies mag mit der verzögerten Sichtbarkeit der Effekte einer Umstellung der Verwaltungsbuchführung korrespondieren, zeigt aber auch, dass der Prozess der flächendeckenden Doppik-Einführung erst am Anfang steht und sich diese tiefgreifende Reform der kommunalen Verwaltungsbuchführung derzeit einer abschließenden Beurteilung verschließt. Wie Abbildung 14 verdeutlicht, besteht abweichend davon allerdings überwiegende Einigkeit, dass mit der Umstellung auf die Doppik die Relevanz des Themas Pensionsrückstellungen noch zunimmt. Da der Prozess der Umstellung noch am Anfang steht, ist zu erwarten, dass diese Einschätzung im Zeitverlauf noch eine Bedeutungszunahme erfahren wird.

**14. Bedeutungsgewinn des Themas Pensionsrückstellungen (in Prozent)**



(n=100)

Quelle: Eigene Darstellung

(n=100)

Quelle: Eigene Darstellung

### Teil B) Struktur der Pensionsverpflichtungen

Im Rahmen des Fragebogenteils B wurde erhoben, wie sich die Altersstruktur in den befragten Kommunen darstellt, wie die Struktur und die Anzahl der Leistungsberechtigten derzeit und zukünftig gestaltet sowie welche Instrumentarien mit Blick auf den Umgang mit Pensionsverpflichtungen Anwendung finden.

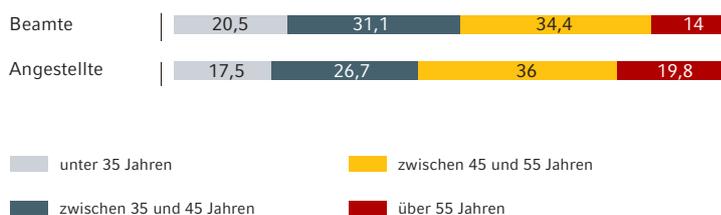
#### 15. Beschäftigtenstruktur der befragten Kommunen nach Altersgruppen (absolute Zahlen)

	Beamte		Angestellte	
	Mittelwert	Median	Mittelwert	Median
unter 35 Jahren	53,7	12,5	170,0	86,0
zwischen 35 und 45 Jahren	81,7	22,5	262,0	113,5
zwischen 45 und 55 Jahren	89,2	27,0	354,1	156,5
über 55 Jahren	36,3	13,0	194,2	88,5

Das arithmetische Mittel/Mittelwert bezeichnet den durchschnittlichen rechnerisch bestimmten Mittelwert. Der Median teilt die Kommunen in zwei gleich starke Gruppen – die mittlere Kommune bildet dabei den Median – damit wird der Verzerrung durch „Ausreißer“ entgegengewirkt. Er bildet damit den Zentralwert als Grenze zwischen den beiden Hälften der Verteilung. Er kann als robuster gegenüber Extremwerten in der Verteilung gelten und soll so zur besseren Einschätzung der Durchschnittswerte dienen.

Quelle: Eigene Darstellung

#### 16. Altersstruktur der Beschäftigten der befragten Kommunen (in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung

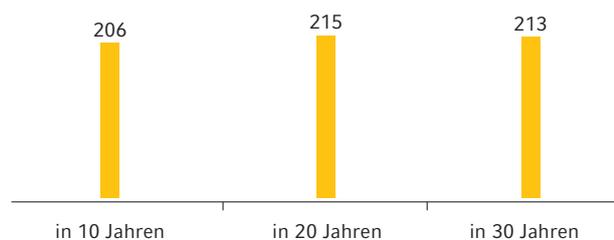
Im Mittel empfangen derzeit jeweils rund 175 Personen Leistungen aus Pensionsrückstellungen, wobei der Median mit 42,5 Personen allerdings weit unter diesem Wert liegt. Den Umfang der derzeitigen Pensionszahlungen geben die Kommunen dabei mit im Durchschnitt 4.863 T€ an, wobei der Median mit 1.282 T€ wiederum weit darunter liegt. Sofern bereits die Doppik Anwendung findet, werden die entsprechenden Pensionsverpflichtungen im Zuge von Pensionsrückstellungen abgebildet. Deren Umfang geben die 37 Kommunen, die dazu Angaben gemacht haben, mit

derzeit im Durchschnitt 144,9 Mio. € (Median: 29,4 Mio. €) an.

Hier spiegelt sich die stadtspezifisch höchst unterschiedliche Zahl der Empfänger/Anspruchsberechtigten wider.

Nahezu alle Kommunen geben an, dass sie aufgrund der Höhe fälliger Pensionszusagen in der Vergangenheit keine Kürzungen in anderen Ausgabepositionen vornehmen mussten. Lediglich eine Kommune weist auf den Zusammenhang der „grundsätzlichen Einschränkung freiwilliger Aufgaben zugunsten pflichtiger Leistungen“ in dieser Frage hin.

### 17. Durchschnittliche Anzahl zukünftiger Leistungsberechtigter

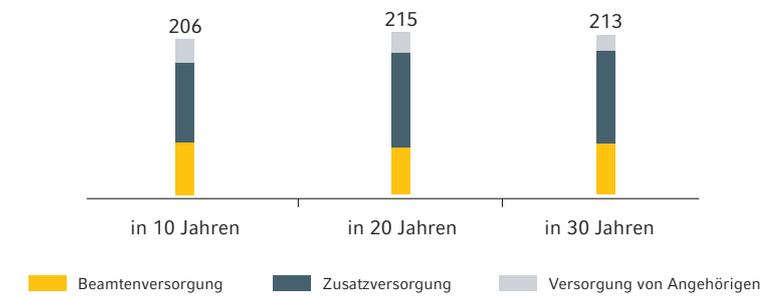


Quelle: Eigene Darstellung

Auch in den kommenden drei Jahrzehnten wird die Relevanz der Pensionsverpflichtungen für die Kommunen noch zunehmen. Gegenüber dem heutigen Stand wächst die durchschnittliche Zahl der Leistungsberechtigten in den nächsten zehn Jahren auf 206 an und wird auch in den darauffolgenden Dekaden weiter auf hohem Niveau verbleiben. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Gruppe der Angestellten im öffentlichen Dienst, gefolgt von den Beamten und der Versorgung von Angehörigen.

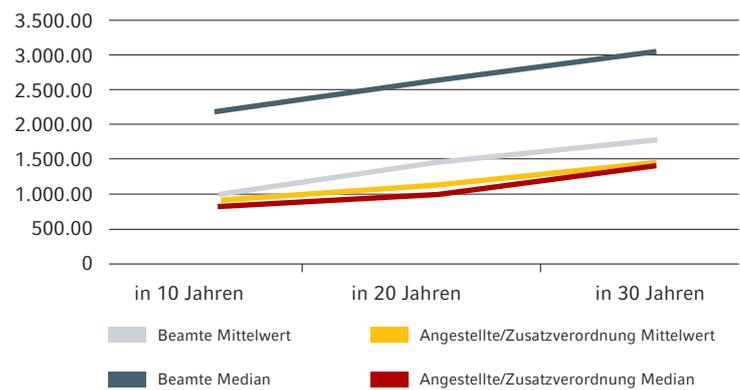
Entsprechend dieser Voraussage werden auch die erwarteten Pensionszahlungen in den kommenden Jahrzehnten deutlich ansteigen. Die Zahlungen für Pensionen für Beamte und Angestellte wachsen in den kommenden 30 Jahren auf mehr als 3 Mio. Euro im Durchschnitt je Kommune an. Die Auszahlungen an Angestellte aufgrund vorheriger Pensionszusagen steigen im gleichen Zeitraum auf rund 1,75 Mio. Euro an. Auch wenn die Angaben der Kommunen sehr divers sind, bleibt doch der Trend steigender Pensionszahlungen auch bei einer Median-Betrachtung evident.

**18. Durchschnittliche Anzahl zukünftiger Leistungsberechtigter (nach Versorgungsgruppe)**



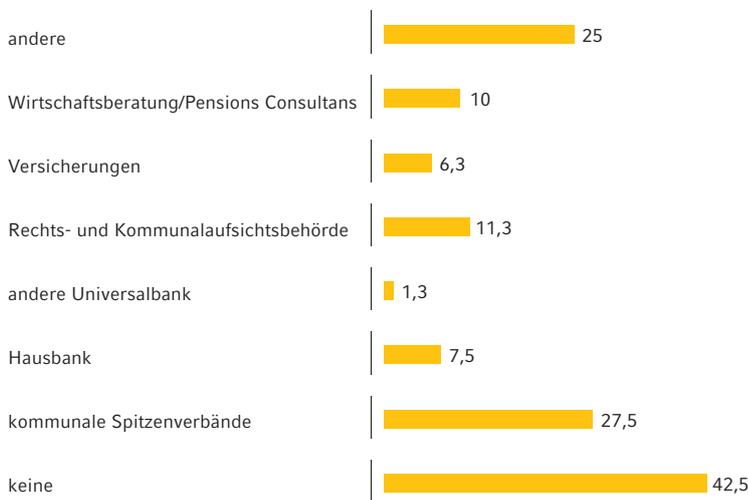
Quelle: Eigene Darstellung

**19. Durchschnittlich erwarteter Umfang der Pensionszahlungen**



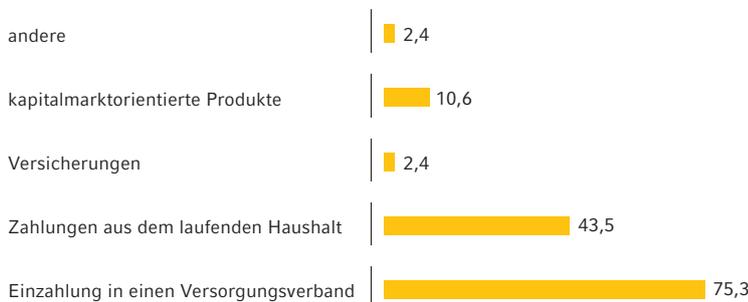
Quelle: Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Berlin, 25.05.2005, S.61ff)

**20. Externe Beratungsinstitutionen im Bereich von Pensionsverpflichtungen (in Prozent)**



Quelle: Eigene Darstellung

**21. Derzeitige Vorsorge für die Pensionsverpflichtungen gegenüber Beamten (Mehrfachnennungen möglich)**

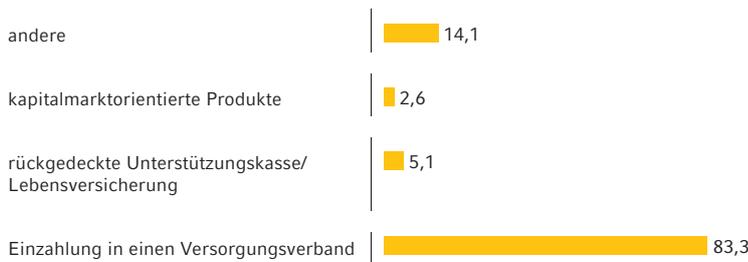


Quelle: Eigene Darstellung

Fast 60 Prozent der befragten Kommunen greifen im Management ihrer Pensionsverpflichtungen auf eine oder mehrere Beratungsinstitutionen zurück. Dabei nehmen die kommunalen Spitzenverbände mit 27,5 Prozent eine herausgehobene Stellung ein. Nur auf Versorgungsverbände bzw. -kassen greifen ähnlich viele Kommunen (25 Prozent; hier unter „andere“) bei der Beratung zu Pensionsverpflichtungen zurück. Jeweils etwa zehn Prozent der befragten Kommunen beziehen zudem Wirtschaftsberatungen bzw. Pensions Consultants oder die Rechts- und Kommunalaufsichtsbehörden beratend ein. Eine weniger große Rolle bei der Beratung im Bezug auf die Pensionsverpflichtungen spielen mit 7,5 Prozent die Hausbanken, 6,3 Prozent Versicherungen und 1,3 Prozent andere Universalbanken. Jeweils eine Kommune gab zudem Finanzdienstleister und andere Kommunen als externe Berater an. Wie aus Abbildung 21 ersichtlich wird, überwiegt bei der Abwicklung der Pensionsverpflichtungen gegenüber Beamten der Weg über die Einzahlung in einen Versorgungsverband. 75,3 Prozent der Kommunen machen hiervon Gebrauch, wobei im Durchschnitt dann rund 65 Prozent der Pensionsverpflichtungen über diesen Weg abgewickelt werden, der oftmals auch eine Pflicht der Kommunen darstellt. Dieser Wert liegt lediglich bei der Zahlung aus dem laufenden Haushalt mit rund 79 Prozent höher. Dieser Finanzierungsweg wird von 43,5 Prozent der Kommunen genutzt. Versicherungsförmige oder kapitalmarktorientierte Produkte spielen hingegen (noch) eine nur untergeordnete Rolle.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Finanzierung der Altersvorsorgeverpflichtungen für Angestellte im öffentlichen Dienst (Abbildung 22). 83,3 Prozent der Kommunen nutzen hier wiederum den Versorgungsverband als Instrument. Mit 14,1 Prozent ist der Anteil an anderen Instrumenten recht hoch. Unter diesem Begriff werden hier zum Beispiel Direktversicherungen, Zusatzversorgungskassen und Pensionskassen genannt. Im Durchschnitt sichern jene Kommunen, die auf einen Versorgungsverband zurückgreifen, rund 50,8 Prozent ihrer Verpflichtungen gegenüber ihren Angestellten ab. Lediglich jene wenigen Kommunen, die auf kapitalmarktorientierte Produkte zurückgreifen, wenden diese dann für die Sicherung des Gesamtbestandes ihrer Verpflichtungen gegenüber ihren Angestellten an.

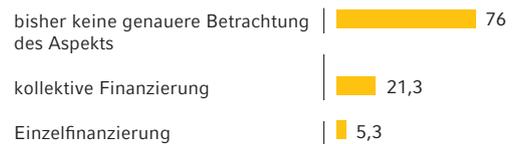
**22. Derzeitige Sicherung der Vorsorgeverpflichtungen gegenüber Angestellten im öffentlichen Dienst (in Prozent; Mehrfachnennungen möglich)**



Quelle: Eigene Darstellung

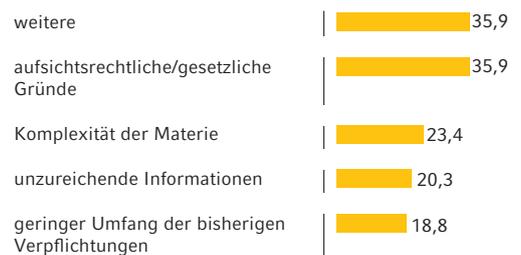
Hinsichtlich des Weges der Finanzierung zukünftiger Pensionsverpflichtungen besteht aufgrund mangelnder Befassung mit dieser Frage bei fast drei Vierteln der befragten Kommunen keine Präferenz. Etwa 80 Prozent der Entscheidenen (21,3 Prozent der Gesamtheit) würden sich für eine kollektive Finanzierungsmethode entscheiden, während rund 20 Prozent (5,3 Prozent der Gesamtheit) einer Einzelfinanzierung den Vorzug geben würden.

**23. Bevorzugter Weg der Finanzierung zukünftiger Pensionsansprüche (in Prozent) (in Prozent; Mehrfachnennungen möglich)**



Quelle: Eigene Darstellung

**24. Gründe für die Nicht-Anwendung versicherungsförmiger/ kapitalmarktorientierter Instrumente**



Quelle: Eigene Darstellung

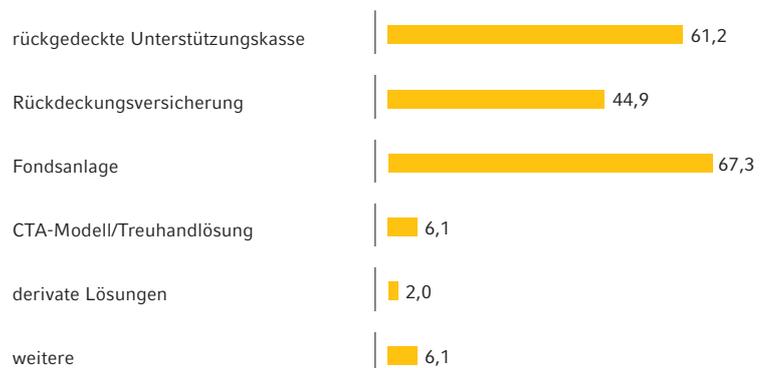
Etwa die Hälfte der Kommunen hat im Zuge der Finanzierung ihrer Pensionsverpflichtungen bisher nicht von versicherungsförmigen oder kapitalmarktorientierten Lösungen Gebrauch gemacht. Hierfür wird eine Vielzahl von Ursachen benannt. Neben der Komplexität der Materie (23,4 Prozent) und unzureichenden Informationen (20,3 Prozent) werden insbesondere die bestehenden Finanzierungswege über Versorgungskassen und die positiven Erfahrungen mit diesen sowie der (bisher) geringe Umfang der Verpflichtungen (18,8 Prozent) angeführt. Darüber hinaus werden „mangelndes Vertrauen“, „Risikoaversion“, auf entsprechende „Gewinnaufschläge Dritter“, „kein Interesse der Beschäftigten“ sowie die mangelnde Transparenz möglicher Vorteile als Gründe für die bisherige Nicht-Anwendung versicherungsförmiger oder kapitalmarktorientierter Lösungen benannt.

Intern wird zudem auf die Problematik einer bestehenden Haushaltssicherung, Mittelknappheit bzw. bereits vorhandener Liquiditätskreditierung verwiesen.

Den zeitnahen Einbezug versicherungsförmiger oder kapitalmarktorientierter Lösungen planen demnach lediglich 10,8 Prozent der befragten Kommunen, während 89,2 Prozent dies derzeit ablehnen.

---

## 25. Bekanntheit alternativer Finanzierungsinstrumente




---

Quelle: Eigene Darstellung

Eine Begründung in der bereits beschriebenen Skepsis gegenüber versicherungsförmigen oder kapitalmarktorientierten Lösungen mag auch in der stark begrenzten Bekanntheit bestimmter Finanzierungsinstrumente liegen. Während die rückgedeckte Unterstützungskasse und Fondsanlagen (Immobilie-, Renten- und Geldmarktfonds) etwa zwei Drittel der Kommunen bekannt sind, erreicht die Rückdeckungsversicherung noch einen Bekanntheitswert von 44,9 Prozent, so sind Treudhandlösung und derivative Lösungen weitestgehend unbekannt. Als weitere bekannte Formen werden ergänzend noch die „Direktversicherung“, eine „Lebensversicherung“ sowie die „Pflichtmitgliedschaft in der rückgedeckten Unterstützungskasse“ (als landesgesetzliche Regelung) genannt.

Ein anderes Bild zeigt sich in Bezug auf das Instrument der Entgeltumwandlung für Angestellte. Dieses ist für die überwiegende Mehrzahl der befragten Kommunen (95,3 Prozent) bekannt. Der hohe Bekanntheitswert kann auch als Indiz für den hohen Grad der Anwendung dieser Methode gelten. 93 Prozent der befragten Kommunen wenden die Entgeltumwandlung für Angestellte im öffentlichen Dienst an. Lediglich sieben Prozent machen davon keinen Gebrauch.

Im Durchschnitt nehmen die Entgeltumwandlung 12,42 Prozent der Angestellten im öffentlichen Dienst der befragten Kommunen in Anspruch (Median bei zehn Prozent).

---

## 26. Durchführungswege der Entgeltumwandlung für Angestellte im öffentlichen Dienst

Durchführungsweg	Anteil in Prozent*
Direktversicherung	43,84
Pensionskasse	82,19
Pensionsfonds	6,85

\*Aufgrund der Möglichkeit von Mehrfachnennungen aggregieren die Anteile nicht zu 1.

Quelle: Eigene Darstellung

# Fazit

Im Zuge der neuen Herausforderungen für Kommunen im Rahmen der Umstellung des Rechnungswesens von Kameralistik auf Doppik wurde mit dieser Studie exemplarisch und vertiefend die Problematik der Pensionsrückstellungen analysiert. Vor diesem Hintergrund wurden alle Kommunen in Deutschland mit mehr als 20.000 Einwohnern schriftlich befragt. Die Antwortquote lag bei 14,31 Prozent und lag damit auf repräsentativem Niveau.

Es wurde deutlich, dass ein Großteil der teilnehmenden Kommunen (61 Prozent) (noch) auf die Kameralistik als Verwaltungsbuchführung zurückgreift, sich die Entwicklung in den nächsten Jahren jedoch weiter in Richtung Doppik bewegen bzw. entsprechend der landesgesetzlichen Vorgaben erfolgen wird. Die im Rahmen der Doppikumstellung unterstellten Vorteile, wie das Aufzeigen des Ressourcenverzehr, der höheren Transparenz oder besseren Periodenzurechenbarkeit wurden bestätigt. Allerdings wurde ebenfalls deutlich, dass der Umstellungsprozess für Kommunen einen erheblichen Aufwand impliziert (Organisation, Ressourcen, IT, Personal). Ob im Rahmen der Doppikeinführung die intendierten Ziele erreicht wurden, lässt sich aufgrund des sich gegenwärtig vollziehenden prozessualen Charakters noch nicht hinreichend feststellen. So konnte von nahezu zwei Drittel der teilnehmenden Kommunen noch keine abschließende Beurteilung der Zielerreichung im Rahmen der Doppikumstellung dargelegt werden.

Dennoch ist unstrittig, dass die Thematik Pensionsrückstellungen einen enormen Bedeutungszuwachs in der politischen Wahrnehmung erfahren hat (84 Prozent). Ebenfalls wurde deutlich, dass sowohl die Anzahl der Leistungsempfänger als auch der durchschnittlich erwartete Umfang der Pensionszahlungen in den nächsten Dekaden steigen wird. Aus dieser Tatsache heraus sowie aus der Struktur der derzeitigen Ausfinanzierung der Pensionszahlungen – nicht zuletzt mit Blick auf versicherungsförmerige oder kapitalmarktorientierte Lösungen – wird evident, dass im Rahmen dieser Problematik nicht nur eine höhere Sensibilisierung vonnöten ist, sondern auch neue Wege zu suchen sind, den finanziellen Anforderungen des kommunalen Haushalts vor diesem Hintergrund in Zukunft gerecht zu werden.

# Literaturverzeichnis

- Binus, Karl-Heinz (2007), Begleitende Prüfung zur Einführung der Doppik, in: Sächsischer Städte- und Gemeindegeld e.V. (Hrsg.) (2007): Sachsenlandkurier, 05/2007, S. 201-222, Dresden.
- Bolsenkötter, Heinz (2007), Die Zukunft des öffentlichen Rechnungswesens, Einführung, in Bolsenkötter Heinz (Hrsg.), Die Zukunft des öffentlichen Rechnungswesens, Reformtendenzen und internationale Entwicklung, Baden-Baden, S. 13-25.
- Bayrisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (2001), Runderlass vom 19.11.2001 an Regierungen: „Geldanlagen von Kommunen in Aktien“; Ministerialrat Puhr, München, 2001.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2008a), Finanzsituation der Kommunen 2007, Juli 2008, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2008b), Eckdaten und Struktur der Kommunalfinanzen 1998 bis 2007, Dezember 2008, Berlin.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2005), Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung vom 25. Mai 2005, Berlin.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2007), Aktuelle Finanzlage der Städte – Rückblick auf 2006 und Prognose für 2007, 9. Februar 2007, Berlin.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2008), Gemeindefinanzbericht 2008, in: Der Städtetag, 5/2008, Berlin, 2008.
- Dill/ Kanitz (1994), Grundlagen praktischer Kommunalpolitik Haushalt & Finanzen Heft 2 (Hrsg.); Autoren: Klaus Ehrhart, Silvia R. Schwarz-Jung, Helmut Welge; Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 36 Sankt Augustin.
- forum! Marktforschung GmbH (Hrsg.) (2006), Pensionsrückstellungen – Bestandsaufnahme und Chancen für die Zukunft, Mainz, 2006.
- Häfner, Philipp (2005), Doppelte Buchführung für Kommunen nach dem NKF, Einführung in die Praxis nach dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement, 3. Auflage, Freiburg.
- Hagemann, Thomas (2004), Pensionsrückstellungen – Eine praxisorientierte Einführung in die gutachterliche Methodik der Berechnung von Pensionsrückstellungen, Karlsruhe, 2004.
- Hesselberger, Dieter (2000), Das Grundgesetz – Kommentar für die politische Bildung, Bonn, 2000.
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2006): Kommunalpolitik und NKF, Basisinformationen für rats- und Kreistagsmitglieder zum nordrhein-westfälischen Neuen Kommunalen Finanzmanagement, Düsseldorf.
- Kinzler H. und T. Ripka (2006), Liability Driven Investment – Marketing-Gag oder Aufbruch zu neuen Ufern? in: Betriebliche Altersversorgung 6/2006, S. 546 ff.
- Klippstein, Gerhard (2005), Das Neue Kommunale Finanzmanagement, NKF in der gemeindlichen Haushaltswirtschaft, Düsseldorf.
- Lenk, Thomas und Anja Birke (2002), Solidarpakt-II-Verhandlungen im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich vom 11. November 1999 in: Ipsen, D./ Peukert, H. (Hrsg.): Institutionenökonomie: Theoretische Konzeptionen und empirische Studien, Frankfurt am Main, S. 155-174.
- Lenk, Thomas und Heide Köpping (2004), Cross-Border-Leasing: Ein Risiko für die Kommunalfinanzen?, Eine finanzwissenschaftliche Analyse, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 27, Heft 4, S. 331-345.
- Lenk, Thomas und Oliver Rottmann (2007), Die kommunalen Finanzen vor dem Hintergrund der Doppik-Einführung, Studie des Instituts für Finanzen der Universität Leipzig im Auftrag der Commerzbank AG, Frankfurt am Main.
- Raupach, Björn und Katrin Stangenberg (2006), Doppik in der öffentlichen Verwaltung, Grundlagen, Verfahrensweisen, Einsatzgebiete, Wiesbaden.
- Rehm, Hannes und Michael Tholen (2008), Kommunalverschuldung – Befund, Probleme, Perspektiven, Band 214, Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, Berlin.
- Schwarting, Gunnar (2007), Kommunales Kreditwesen, Haushaltsrechtliche Grundlagen – Schuldenmanagement – öffentlich-private Partnerschaften, Berlin.
- Stadtkämmerei München (2008), Der Stadthaushalt 2008, München.
- Statistisches Bundesamt (2004), Datenreport 2004, Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland; Bundeszentrale für politische Bildung, S. 238-245 Bonn.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2007), Statistisches Jahrbuch 2007, Wiesbaden, 2007.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2008a), Wirtschaft und Statistik, 5/2008, Wiesbaden, 2008.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2008b), Finanzen und Steuern – Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14 Reihe 6, Wiesbaden, 2008.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2009), Finanzen und Steuern – Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14 Reihe 6.1, Wiesbaden, 2009.
- Wyborny, Andreas (2006), Die Ziele des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Doppik) und ihrer Einführung in die öffentliche Haushaltswirtschaft, Wismarer Diskussionspapier der Hochschule Wismar, Heft 15, Fachbereich Wirtschaft, Wismar.
- Zeis, Adelheid (2007), Pflicht zur Bildung von Pensionsrückstellungen für Beamte trotz Mitgliedschaft im Versorgungsverband?, in: Die Wirtschaftsprüfung, 18/2007, S. 788-790.

