

öffentliche
Mitteilungsvorlage

Organisationseinheit Finanzen	Datum 24.04.2017	Drucksachen-Nr. 127/2017
----------------------------------	---------------------	------------------------------------

↓ Beratungsfolge Finanzausschuss	↓ Sitzungstermin 09.05.2017
-------------------------------------	--------------------------------

Tagesordnungspunkt:

Antrag der UWG-Fraktion:

Konzept zum Aufbau eines Kapitalstocks zur Finanzierung der Beamtenversorgung der Stadt Gütersloh;

hier: ergänzende Informationen

Personelle Auswirkungen	<input checked="" type="checkbox"/> X	<input type="checkbox"/> Nein	<input type="checkbox"/> Ja
Art		Im Zeitraum/ab Zeitpunkt	Anzahl der Stellen und Bewertungen
Finanzielle Auswirkungen	<input checked="" type="checkbox"/> X	<input type="checkbox"/> Nein	<input type="checkbox"/> Ja
Art	Im Zeitraum/ab Zeitpunkt	Haushaltsbelastung Euro	Veranschlagt unter Produkt-Nr. u. -bezeichnung
Beschlusskontrolle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Nein	<input type="checkbox"/> Ja
Falls ja:			
Verantwortlicher Fachbereich:		Umsetzung bis zum:	

Erläuterungen:

Der Finanzausschuss hat die Verwaltung in seiner Sitzung am 9.11.2016 aufgrund eines Antrages der UWG – vergl. DS 364/2016 - beauftragt, konzeptionell die alternativen Anlageformen eines spezifischen Kapitalstocks der Pensionsauszahlungen der Stadt Gütersloh aufzuzeigen.

Zu diesem Auftrag wird Ihnen folgender Bericht gegeben.

1. Darstellung der Rechtsgrundlagen

Durch das Versorgungsreformgesetz 1998 ist in das Bundesbesoldungsgesetz ein neuer § 14 a eingefügt worden. Zur Sicherstellung der Versorgungsleistungen angesichts des Anstiegs der Zahl der Versorgungsempfänger müssen Bund und Länder Versorgungsrücklagen als Sondervermögen bilden. Nach dem Gesetz zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in NRW - Versorgungsfondsgesetz - EFoG – v. 20.4.1999 waren das Land und die Kommunen verpflichtet, 0,2 % der Ist-Besoldungsausgaben einem Versorgungsfond zuzuführen. Die Kommunen wurden gem. § 12 EFoG verpflichtet, eine Sonderrücklage zu bilden. Die Stadt hat sich der Beteiligung an dem Fond der kvw verpflichtet.

Das Innenministerium hat mit Erlass vom 1.2.2005 ausgeführt, dass mit der Einführung der Doppik die Regelung aus § 12 EFoG entfallen ist. Die Rechtsauffassung war dann auch Veranlassung für die städt. Entscheidung, die Einzahlungen in den Fond bei der kvw mit Umstellung auf NKF zum 1.1.2007 einzustellen. In den Fond bei der kvw sind in den Jahren 1999 bis 2006 insgesamt 0,786 Mio. € eingezahlt worden

Die 7. Handreichung zum NKF führt unter 1.1.4.3 aus, dass es keine gesetzliche Verpflichtung der Gemeinde gebe, für die künftigen Versorgungsauszahlungen Liquiditätssicherung zu betreiben.

Das EFoG ist durch das Pensionsfondgesetz NRW vom 2.2.2016 ersetzt worden. Es gilt ausschließlich für die Beamten des Landes und nicht der Kommunen. Es soll ein Sondervermögen „Pensionsfond des Landes NRW“ gebildet werden, dem jährlich 200 Mio. € aus dem Landeshaushalt zugeführt werden sollen.

2. Praxis in anderen Kommunen sowie Bund und Land NRW

Die Liquiditätsvorsorge der Kommunen in NRW ist sehr heterogen. Der weitaus größte Teil der Kommunen ist aufgrund der Haushaltssituation, insbesondere der Liquiditätskredite, überhaupt nicht in der Lage, sich mit dieser Fragestellung zu beschäftigen. Die wenigsten Städte haben zur Sicherstellung der Liquidität ihrer Pensionslasten Vorsorge getroffen. Bei den Kreisen ist es ähnlich, wobei die Kreise durch die Umlagefinanzierung in einer anderen Situation sind. Detaillierte Erhebungen, welche Kommunen in welcher Art hier Vorsorge betreiben, werden weder von der Gemeindeprüfungsanstalt noch von den Kommunalen Spitzenverbänden erhoben.

Es ist festzuhalten, dass aus den Gesprächen mit Kommunen, der GPA und dem Städte- und Gemeindebund die Erkenntnis gewonnen wurde, dass selbst die Kommunen, die Vorsorge betreiben, nur einen Bruchteil der eigentlich notwendigen Vorsorge betreiben können. Der Kreis Gütersloh leistet überschüssige Liquidität in den Fond der Kommunalen Versorgungskassen Westfalen-Lippe – kvw.

Selbst das Land NRW ist nicht in der Lage, für die Landesbeamten ausreichend Vorsorge zu treffen. Durch das Pensionsfondgesetz vom 2.2.2016 werden dem Sondervermögen jährlich 200 Mio. € zugeführt. Den Materialien zum Gesetzgebungsverfahren ist zu entnehmen, dass der ehemaligen Versorgungsrücklage wesentlich höhere Beträge zugeführt worden sind. Der Landesrechnungshof NRW hat in seiner Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren ausgeführt, dass jährlich 1,3 Mrd. € der Versorgungsrücklage oder dem Fond zugeführt werden müsste. Zugeführt wird jedoch nur ein Betrag von 200 Mio. € jährlich.

Ähnlich verhält sich der Bund. 2007 hatte dieser einen Kapitalstock für künftige Pensionslasten eingeführt, in den für alle neu eingestellten Beamten Beiträge in einen Fonds, der von der Bundesbank verwaltet wird, eingezahlt werden sollten. Nach den amtlichen Vorberechnungen ließ sich erwarten, dass 2050 etwa jeder 4. Bundespensionär vollständig aus dem Fonds hätte bedient werden können. Durch die anhaltende Niedrigzinsphase geht diese Rechnung jedoch nicht mehr auf. Die nunmehr eigentlich notwendigen höheren Beitragszuführungen, sollen jedoch nach einem Gesetzentwurf nicht geleistet werden. Stattdessen soll zukünftig ein höherer Anteil der Pensionen aus den laufenden Haushalten finanziert werden.

3. Mögliche Anlageformen

Um Liquiditätsvorsorge für die künftigen Versorgungsauszahlungen zu betreiben, sind grundsätzlich zwei Möglichkeiten eröffnet. Die Kommune kann Einzahlungen in einen Fond leisten oder eine Versicherung für die künftigen Versorgungsauszahlungen abschließen. Beide Möglichkeiten werden von Kommunen genutzt, wie entsprechende Recherchen ergeben haben.

Einer der Fonds ist der Fond der Kommunalen Versorgungskassen Westfalen-Lippe – kvw. Zusammengefasst lässt sich dieser Fond wie folgt beschreiben:

- Langfristiger Spezialfonds nur für kommunale Beamtenversorgung.
- Konservative Anlagepolitik nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz.
- Aufgrund der hohen Anlagesumme ist eine breite Streuung möglich.
- Gute Ergebnisse auch in Finanzkrisen bisher
- Geringe Administrationskosten, keine Vertriebskosten
- Höhe und Zeitpunkt der Ein- und Auszahlungen sind frei bestimmbar

Die Wertentwicklung ist seit 1999 insgesamt sehr positiv. Nur in den Jahren 2001, 2002 und 2008 war eine negative Entwicklung zu verzeichnen. Selbst in 2011 im Jahr nach der Finanzkrise war die Entwicklung geringfügig positiv. Erst in den beiden letzten Jahren 2015 und 2016 ist der positive Wert merklich zurückgegangen.

Auch von anderen Institutionen werden solche Fonds angeboten. Die Verwaltung sieht sich jedoch nicht in der Lage, eine Bewertung der unterschiedlichen Chancen und Risiken verlässlich aufzuzeigen. Hierfür bedarf es externer fachlicher Unterstützung.

Die Kommunen, die Vorsorge über eine Versicherung leisten, haben externe Hilfe in Anspruch genommen. Die Versicherungen vertreiben ihre Angebote nicht als Standardangebot, sondern nach speziellen Bedürfnissen, die dann auch in dem Angebot eingepreist sind.

4. Vorschlag der Verwaltung zum weiteren Vorgehen

Grundsätzlich wäre es für die öffentlichen Haushalte ideal, wenn aus den laufenden Einnahmen (bei möglichst niedrigen Steuersätzen) sowohl die laufenden Ausgaben zur Deckung der notwendigen und wünschenswerten Aufgabenwahrnehmung als auch die Finanzierung der Investitionen sowie Liquiditätsvorsorge für Beamten- und Rentenanwartschaften gedeckt werden könnten. Diese idealen Verhältnisse herrschen allerdings weder bei Bund noch bei den Ländern und allenfalls bei sehr wenigen Kommunen. Stattdessen ist es permanente Aufgabe von Politik und Verwaltung den grundsätzlichen Mangel an Finanzausstattung zwischen den verschiedenen Anforderungen immer wieder auszugleichen.

Im Rahmen der letzten Haushaltsberatung ist deutlich geworden, dass es keine politische Mehrheit im Rat der Stadt Gütersloh gibt,

- Die Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuern zu erhöhen
- Beschränkungen und Einsparungen bei den laufenden Ausgaben vorzunehmen
- Das Investitionsprogramm soweit zu beschränken, dass keine Neuverschuldung erforderlich ist.

In der Mittelfristplanung zeichnen sich nur noch geringe Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit ab, so dass ein großer Teil der künftigen Investitionen über Kredite finanziert werden muss. Glücklicherweise zeichnet sich die Notwendigkeit, auch laufende Ausgaben über Liquiditätskredite finanzieren zu müssen, nicht ab. Die gute Liquiditätslage wird aber durch den hohen Investitionsbedarf abgebaut werden, so dass davon ausgegangen werden muss, dass in Höhe der Einzahlungen in einen Fonds oder eine Versicherung zusätzliche Kredite aufgenommen werden müssen.

Die Gemeindeprüfungsanstalt widmet sich in ihrem Bericht über die überörtliche Prüfung der Stadt Gütersloh auch dem Thema der Liquiditätsvorsorge der Pensionsauszahlungen. Sie hebt positiv hervor, dass die Stadt Gütersloh sich im Gegensatz zu vielen anderen Städten mit diesem Thema überhaupt beschäftigt. Aber auch die GPA sieht sich in Anbetracht der Situation nicht in der Lage, eine Empfehlung abzugeben.

Die Verwaltung ist nach wie vor skeptisch, dass es Sinn macht, Einzahlungen in Fonds oder Versicherungen über höhere Kredite zu finanzieren. Wenn die Politik dies gleichwohl nicht ausschließen will, bietet sich folgendes gestuftes Verfahren an:

1. Grundsatzbeschluss, dass Liquiditätsvorsorge notfalls auch unter Kreditfinanzierung betrieben werden soll.
2. Einschaltung eines externen Beraters, der Berechnungen zu einer anzustrebenden Höhe eines Kapitalstocks, dem Einzahlungszeitraum und dem Entnahmeplan anstellt und Vorschläge hierzu erarbeitet.
3. Auswahl eines geeigneten Anlageproduktes (Fonds oder Versicherung) unter Begleitung externer Beratung
4. Verbindliche Beschlussfassung zur Umsetzung.

In Vertretung

Christine Lang

Anlagenliste:
(keine)