

Die Finanzierung der Beamtenversorgung

- Arbeitsgemeinschaft kommunale und kirchliche Altersversorgung (AKA) e. V. -
München

I. Bestandsaufnahme

1. Künftige Entwicklung der Versorgungsausgaben

Angesichts der steigenden Ausgaben für die Altersversorgung ist seit Jahren eine Diskussion in der Öffentlichkeit darüber im Gange, wie die Finanzierung dieser Versorgungslasten in der Zukunft bewältigt werden kann. Im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung ist durch das AVmG ein Konzept verwirklicht worden, das die Belastung der gesetzlichen Rentenversicherungsträger deutlich reduziert. Dabei soll die Absenkung des Versorgungsniveaus durch eine steuerlich geförderte private Eigenvorsorge weitgehend ausgeglichen werden. Durch das Versorgungsänderungsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl I Nr.74, S. 3924 ff) soll eine wirkungsgleiche Übernahme dieses Konzepts im Bereich der Beamtenversorgung aus Gründen der sozialen Symmetrie sichergestellt werden. Die Einsparungen, die durch das Versorgungsreformgesetz 1998 und das Versorgungsänderungsgesetz erwartet werden, werden auf mehr als 10 % der Versorgungsausgaben eingeschätzt.

Von den erwarteten Ausgabensteigerungen der Zukunft werden in erster Linie die Länder betroffen sein, während der kommunale Bereich weitaus weniger belastet ist. Nach dem 2. Versorgungsbericht der Bundesregierung (Bundestag-Drs. 14/7220 vom 19.10.2001) werden die Versorgungsausgaben der Länder von 2000 bis 2040 von 28,2 Mrd. DM auf 120,8 Mrd. DM bei durchschnittlicher Anpassung von jährlich 2,5 % steigen; für den kommunalen Bereich wird für denselben Zeitraum bei durchschnittlichen jährlichen Anpassungen von 2,5 % eine Steigerung von 5,2 Mrd. DM auf 20,6 Mrd. DM erwartet. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß hierbei die Einsparungen durch das Versorgungsreformgesetz und das Versorgungsänderungsgesetz noch nicht berücksichtigt sind. Die Steigerungen werden also voraussichtlich deutlich niedriger ausfallen. Entscheidend ist darüber hinaus aber nicht die absolute Steigerung in den Versorgungsausgaben, sondern die Relation im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt bzw. zu den Steuereinnahmen. Berücksichtigt man diese Werte, so ist die Zukunftsentwicklung keineswegs erschreckend. So geht der Versorgungsbericht der Bundesregierung z. B. davon aus, daß sich der Anteil der Versorgungsausgaben bei unterstellten durchschnittlichen Anpassungen in Höhe von 2,5 % am Bruttoinlandsprodukt (Versorgungsquote) von 1,55 % im Jahre 2000 auf 1,8 % im Jahre 2025 erhöhen, jedoch bis zum Jahr 2040 auf 1,44 % zurückgehen wird.

Bei den dargestellten Zahlen handelt es sich lediglich um Durchschnittswerte. Die Verhältnisse bei den einzelnen Dienstherren, die Eigenversorgungsträger sind, sowie bei den Umlagegemeinschaften der kommunalen Versorgungskassen können von diesen Durchschnittswerten stark abweichen. Um die reale Zukunftsbelastung der jeweiligen Dienstherren und Versorgungskassen zu ermitteln, sind daher langfristige versicherungsmathematische Berechnungen erforderlich.

2. Die adäquate Finanzierung

Die AKA hat bereits im Jahre 1998 die Frage auf den Prüfstand gestellt, ob die derzeitigen Methoden der Finanzierung und ihre Handhabung im Bereich der Altersversorgung des öffentlichen Dienstes den veränderten Rahmenbedingungen noch gerecht werden und welche Veränderungen ggf. in Betracht zu ziehen sind. Sie hat daher die Herren Professoren Heubeck und Rürup mit einem Gutachten zur Finanzierung der Altersversorgung des öffentlichen Dienstes beauftragt (veröffentlicht in Sozialökonomischen Schriften, Band 20, Peter-Lang-Verlag, 2000). Das Gutachten kommt dabei zu folgenden Aussagen:

- Das Umlageverfahren vertraut auf die Stabilität des Einkommens der "Aktiven", das Kapitaldeckungsverfahren auf die Stabilität und die Ergiebigkeit der nationalen und internationalen Kapital- und Immobilienmärkte. Diese Voraussetzungen beider Verfahren sind unterschiedlichen Risiken ausgesetzt. Da jedes dieser beiden Finanzierungssysteme spezifische Vor- und Nachteile hat und jeweils unterschiedlich sensibel auf die verschiedenen Arten von ökonomischen, fiskalischen und demographischen Änderungen reagiert, spricht alles dafür, daß - allein aus Gründen des Risikohedging - ein "gutes" Alterssicherungssystem nicht nur auf ein Finanzierungsprinzip vertrauen, sondern als ein "Hybridsystem" immer aus einer Mischung aus Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren bestehen sollte.
- Unter dem Aspekt der Belastungsverstetigung erscheint bei dem von den Beamtenversorgungskassen praktizierten Umlageverfahren eine Erhöhung der Kapitaldeckung wünschenswert. Dabei sollte die Kapitalbildung über den gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen der Versorgungsrücklage hinausgehen. Eine schrittweise und generelle Erhöhung des Beitragssatzes in Richtung auf den "ewigen Umlagesatz" einer Kasse könnte ebenso eine Option sein wie unter bestimmten Voraussetzungen die Ermöglichung von mitgliedsbezogenen zusätzlichen Umlagen zur Glättung der Belastung und zur Nutzung der Zinseffekte.
- Nicht die Ausfinanzierung, sondern nur die Ko-Finanzierung durch Bildung von Kapitalpolstern in Rahmen der bestehenden Umlageverfahren ist also die einzig realistische Alternative. Diese Ko-Finanzierung kann durch individuelle Kapitalbildung innerhalb oder außerhalb einer Umlagegemeinschaft verstärkt werden, wie dies an den geschilderten Beispielen der Umlagevorauszahlungen und der Beteiligung an den Versorgungsrücklagefonds deutlich wird.

- Die Forderung nach einer vollen Ausfinanzierung der Versorgungslasten würde durch einen Finanzierungswechsel nicht behoben, sondern eher noch verstärkt. Ein Übergang zu einer vollkapitalgedeckten Finanzierung der Leistungen ist ebenso abzulehnen wie die Alternative, die kommunale Altersversorgung der privaten Versicherungswirtschaft zu übertragen.

Die Gutachter stehen auch noch heute uneingeschränkt hinter diesen Aussagen.

3. Optimierungskriterien

Die AKA hat sich auf ihrer Mitgliederversammlung im Jahre 2001 mit diesem Gutachten befaßt. Hinsichtlich der Beamtenversorgung sind dabei u. a. folgende Schlußfolgerungen diskutiert worden:

- Eine Umlagegemeinschaft ist in der Regel um so stabiler, je heterogener die Zusammensetzung des Mitgliederbestandes ist. Die Notwendigkeit eines solidarischen Risikoausgleichs wird grundsätzlich bejaht.
- Die Versorgungskassen sollten ein gleitendes Abschnittdeckungsverfahren für ihre Finanzierung in Betracht ziehen.
- Für die Beamtenversorgung wird zu prüfen sein, ob die bisher praktizierten Differenzierungsmöglichkeiten bei der Umlagegestaltung ausreichend sind. Werden bestimmte Mitglieder oder Mitgliedergruppen dauerhaft - risikotechnisch gesehen - zu stark be- oder entlastet, sollte eine Umlagedifferenzierung bei Beibehaltung der Solidargemeinschaft ins Auge gefaßt werden.
- Eine Umlagedifferenzierung nach der Versorgungslastquote ist kein risikotechnisches Kriterium. Die Einführung einer solchen Differenzierung würde die Ausgleichsfunktion der Umlagegemeinschaft beeinträchtigen und zu Mißbräuchen (z. B. Ausgründung) Anlaß geben.
- Übersteigt die Belastung durch den Solidarausgleich - auch unter Ausnutzung von Risikodifferenzierungen - die Belastbarkeit einzelner Mitglieder oder Mitgliedergruppen, so ist eine Einschränkung der Ausgleichsfunktion der Umlagegemeinschaft in Betracht zu ziehen. In diesem Zusammenhang kommen u. a. in Betracht: Einbeziehung der Versorgungsleistungen in die Umlagebemessungsgrundlage, Selbstbehalte, Übergang zu Erstattungsleistungen für bestimmte Leistungen.
- Die Versorgungskassen sollten im Rahmen der Änderung ihres Finanzierungsverfahrens nicht nur auf einen mehrjährigen Deckungsabschnitt übergehen, sondern auch Beitragsumlagetarife und/oder Umlagevorauszahlungen anbieten, um alle Möglichkeiten für eine stärkere Zukunftsvorsorge auszuschöpfen. Auf diese Weise wird es am ehesten möglich sein, einer Schwächungen der Umlagegemeinschaften durch Abwanderung einzelner Mitglieder zur kapitalfinanzierten Lebensversicherung entgegenzuwirken.
- Bei der Festlegung des Umlagesatzes sollten abrupte Umlagesprünge vermieden werden. Zur Steigerung der Akzeptanz sollten mehrjährige Umlageprogramme mit tragbaren Steigerungen vorgesehen werden. Solange das Kapitalisierungsziel nicht erreicht ist, sollten Vermögenserträge zur Verstärkung der Kapitaldeckung verwendet werden.

4. Realisierte Verbesserungen

Das Gutachten Heubeck/Rürup sowie die Meinungsbildung innerhalb der AKA haben eine Reihe von Kassen zu Änderungen und Ergänzungen ihres Finanzierungsverfahrens veranlaßt. Dabei sind folgende Maßnahmen verwirklicht oder in Betracht gezogen werden:

a) Kapitalaufbau

Im Rahmen des grundsätzlich fortgeführten Umlageverfahrens durch:

- Einführung eines Abschnittdeckungsverfahrens ,
- Erhöhung der Umlagesätze über den Bedarf hinaus

b) Individuellen Kapitalaufbau in Ergänzung der Solidarfinanzierung durch:

- Umlagevorauszahlungen,
- Einzahlungen in einen Pensionsfonds

c) Beschränkung der Solidarfunktion auf Teile der Versorgungseinrichtungen sowie Umlagedifferenzierungen

5. Aktuelle Entwicklungen

Auf Länderebene (Nordrhein-Westfalen und Hessen) werden derzeit Überlegungen angestellt, ob und welcher Weise die gegenwärtige Finanzierung verbessert werden soll und kann. So sind im Rahmen einer Anhörung des Nordrhein-Westfälischen Landtags u. a. Versicherungsmodelle vorgestellt worden, die die Versicherungswirtschaft bereits anbietet oder dabei ist zu konzipieren. Diese laufen auf eine sog. Rückdeckungsversicherung hinaus, die allerdings kaum Akzeptanz finden. Bei dieser Versicherungsform werden die Versorgungsaufwendungen eines Dienstherrn - außerhalb der sonst im kommunalen Bereich üblichen Solidarfinanzierung gegen Beitragszahlungen vom Versicherer - bisher allerdings nur teilweise - übernommen.

Die AKA hat sich daher veranlaßt gesehen, nachstehend - über die vorstehend unter Nr. 2 und 3 dargestellten Anregungen hinaus - die versicherungstechnischen Möglichkeiten der Finanzierung der Beamtenversorgung und ihrer Vor- und Nachteile darzustellen. Es bleibt Aufgabe der einzelnen Kassen, unter Abwägung aller Gesichtspunkte zu entscheiden, wie die bestehenden Finanzierungsmethoden weiter optimiert werden können, bzw. ob in inwieweit eine solidarische Finanzierung der Versorgungsaufwendungen ihrer Mitglieder festgesetzt werden soll.

II. Allgemeine Grundsätze

1. **Die Höhe der Versorgungsleistungen - und damit die künftigen Versorgungsaufwendungen werden ausschließlich durch das materielle Versorgungsrecht bestimmt.**

Es ist ein Trugschluß annehmen zu wollen, die Versorgungslasten ließen sich z. B. durch eine Kapitalfinanzierung billiger finanzieren. Die Finanzierungsverfahren berühren die Höhe der Versorgungsaufwendungen nicht, sondern nur den *Zeitpunkt, wann die Mittel aufgebracht werden müssen*. Bei einer Kapitalfinanzierung müssen die Versorgungslasten vorfinanziert werden. Das Kapital muß daher entweder aus eigenen Mitteln bereitgestellt oder durch Kreditaufnahme finanziert werden. Bei einer Umlagefinanzierung werden die Mittel dagegen erst zu einem späteren Zeitpunkt fällig.

2. **Die Versorgungskassen sind landesgesetzlich bestimmte Dienstleister, die den Kommunen zur Durchführung ihrer Beamtenversorgung zur Verfügung gestellt worden sind.**

Sie sind bereit und in der Lage *jede gewünschte Form der Finanzierung* zu konkurrenzlos niedrigen Kosten bereitzustellen. Die kommunalen Versorgungskassen bestehen z. T. seit über 100 Jahren. In dieser Zeitspanne haben sowohl das Beamtenversorgungsrecht als auch die Methoden zur Finanzierung der Versorgungslasten wiederholt gewechselt. Trotz aller rechtlichen und politischen Umwälzungen haben sich die Versorgungskassen stets als stabile, verlässliche und sachkundige Dienstleister für die Kommunen erwiesen.

Die kommunalen Versorgungskassen sind Ausdruck des kommunalen Selbstverwaltungsrechts auf dem Gebiet des Personalwesens. Durch sie erfüllen die kommunalen Dienstherren ihre Fürsorgepflicht gegenüber ihren Bediensteten. Die Kommunen bestimmen in den Kassengremien, ob, in welchem Ausmaß und in welchen Finanzierungsverfahren die Versorgungslasten solidarisch abgedeckt werden sollen. Damit können die Versorgungskassen wesentlich flexibler auf die Bedürfnisse der Kommunen reagieren als private Anbieter aus dem Bereich der Versicherungs- und Kreditwirtschaft.

Gegenüber diesen Anbietern weisen die Versorgungskassen darüber hinaus erhebliche Kostenvorteile auf. Ihre Verwaltungskosten betragen in der Regel weniger als 2 % und liegen erheblich unter denen der Versicherungswirtschaft, da sie:

- keinen Außendienst unterhalten,
- keine Eigenmittel aus versteuertem Gewinn bilden müssen,
- nicht steuerpflichtig sind und
- keine Aufwendungen für Rückversicherungen haben.

Sie bieten darüber hinaus eine volle Risikoabsicherung und vollziehen dabei automatisch die zahlreichen gesetzlichen Änderungen auf dem Gebiet der Beamtenversorgung. Es entsteht damit kein Aufwand für ständige Vertragsanpassungen an die geänderte Rechtslage.

Im Rahmen der Versorgungskassen können die Kommunen jederzeit selbst entscheiden, ob sie ihr Finanzierungsverfahren umstellen wollen. Die Kassen sind bereit und in der Lage, jedes gewünschte Finanzierungsverfahren anzuwenden. Die folgenden Ausführungen sollen einen Überblick über die verfügbaren versicherungsmathematischen Methoden zur Finanzierung der Versorgungslasten geben.

III. Überblick über die Finanzierungsverfahren bei Altersversorgungssystemen

1. Umlageverfahren

1.1 Ausgabe-Umlageverfahren

Dieses Umlageverfahren ist im Bereich der kommunalen Beamtenversorgung bisher die Regel.

a) Funktionsweise und Wirkungen

Im Rahmen des Ausgabe-Umlageverfahrens werden die Ausgaben eines Kalenderjahres auf alle Mitglieder umgelegt. Da die Umlage alle Ausgaben der Kassen decken soll, muß sie ausreichen, um neben den eigentlichen Versorgungsleistungen, d.h. den Pensionen für Versorgungsempfänger und Hinterbliebene, auch alle sonstigen Leistungen wie z.B. Unfallfürsorge oder Sterbegeld sowie die Verwaltungskosten und die Zuführungen zu den vorgeschriebenen Rücklagen zu finanzieren. Der hiernach benötigte Gesamtbetrag wird ins Verhältnis zu dieser Umlagebemessungsgrundlage gesetzt und hieraus der Umlagesatz ermittelt.

Bei der Umlagebemessungsgrundlage können risikotechnische Differenzierungen berücksichtigt und die Ausgleichsfunktion der Umlagegemeinschaften im Interesse der Belastbarkeit ihrer Mitglieder begrenzt werden. Die hierbei gewählten "Stellschrauben" der Kassen sind außerordentlich unterschiedlich.

Alle Versorgungskassen ziehen die Aktivbezüge in die Umlagebemessungsgrundlage ein. Dabei wird von fast allen Kassen das Endgehalt der maßgeblichen Besoldungsgruppe zugrunde gelegt¹. Aus Verwaltungsvereinfachungsgründen ist von den früher weitgehend üblichen tatsächlich gezahlten Dienstbezügen abgegangen worden².

Einige Kassen sehen bei der Einbeziehung der Aktivbezüge eine Staffelung nach Alter vor; damit soll dem mit dem Alter steigenden Versorgungsrisiko und einer Fluktuation bei den aktiven Beamten Rechnung getragen werden³. Eine ähnliche Wirkung hat der erhöhte Ansatz von Dienstbezügen für bestimmte Berufsgruppen, der für eine frühere Altersgrenze als das 65. Lebensjahr gilt⁴.

Während sich einige Kassen, vor allem in den neuen Bundesländern, bei der Umlagebemessungsgrundlage auf die Aktivbezüge beschränken⁵, werden die Versorgungsbezüge im allgemeinen in unterschiedlichem Ausmaß in die Umlagebemessung einbezogen. Ein Teil der Kassen berücksichtigt nur Versorgungsbezüge vor dem 65. Lebensjahr⁶, andere Kassen beziehen die Versorgungsbezüge in vollem Umfang in die Bemessungsgrundlage ein⁷, während eine andere Gruppe eine Staffelung je nach dem Verhältnis zu den Aktivbezügen vornimmt⁸.

Insbesondere der zuletzt genannte Ansatz einer gestaffelten Berücksichtigung der Versorgungsbezüge soll die Ausgleichsfunktion der Umlagegemeinschaft auf ein bestimmtes Ausmaß begrenzen. Es handelt sich hierbei um eine Umlageausgleichsmaßnahme, die verhindern soll, daß einzelne Kassenmitglieder durch gezielte Maßnahmen, z.B. durch Einstellung von Angestellten anstelle von Beamten, über die Aktivbezüge ihre Umlagebasis verringern, während die Versorgungslasten weiterhin voll von der Kasse getragen werden. In gleicher Weise wirkt auch ein Stellenabbau. Daher haben andere Kassen als Umlageausgleichsmaßnahme vorgesehen, daß eine Umlage für aufgehob-

bene Stellen bis zum Ablauf des Haushaltsjahres zu zahlen ist, in dem volle Versorgungsleistungen erbracht werden, die auf diese Stellen entfallen⁹. Im Hinblick auf die unterschiedlichen Lösungen für die Umlagebemessungsgrundlage sind die Umlagesätze der Kassen nicht unmittelbar miteinander vergleichbar.

Auch im Rahmen eines Ausgabe-Umlageverfahrens kann es zu einer Kapitalbildung kommen, soweit die Satzungen die Bildung von Rücklagen vorschreiben oder zulassen. So kann z. B. vorgesehen werden, daß die Rücklagen einen bestimmten Prozentsatz der jährlichen Aufwendungen erreichen sollen. Eine Kapitalbildung wird in diesem Finanzierungsverfahren ferner auch dann erreicht, wenn die Vermögenserträge aus den Rücklagen diesen laufend zugeführt werden.

Die Bildung einer teilweisen Kapitaldeckung ist zur Verstetigung der Umlagebelastung sinnvoll. Eine Erhöhung der Kapitaldecke sollte planmäßig unter Orientierung an in der Versicherungsmathematik anerkannten Verfahren erfolgen. Eine Erhöhung der Kapitaldecke wirkt sich allerdings nur dann positiv auf die Umlagegemeinschaft aus, wenn sie im Kollektiv erfolgt. Soweit die kollektive Kapitaldeckung die Belastbarkeit der Umlagegemeinschaft übersteigt, sollte wenigstens die Möglichkeit einer Kapitalbildung für einzelne Kassenmitglieder zugelassen werden.

b) Vorteile

- Solidarausgleich auch bei strukturellen Veränderungen,
- weitgehende Inflationssicherheit,
- kalkulierbare Haushaltsbelastung,
- flexibler Einsatz von Haushaltsmitteln,
- volle Kapitalabdeckung ohne Vertragsänderung, dadurch
- geringe Verwaltungskosten.

c) Nachteile

- bei schwieriger Haushaltslage Gefahr unzureichender Bereitstellung von Umlagen durch die Gremien,
- Anfälligkeit gegen ein Abbröckeln der Umlagebasis durch Kündigung von Mitgliedern oder Personalabbau.

Diese zuletzt genannte Gefährdung besteht in erster Linie bei Kassen mit freiwilligen Mitgliedern. Dieser Gefahr kann satzungsgemäß z. B. dadurch vorgebeugt werden, daß bei einer Kündigung die bestehenden Versorgungslasten nicht mehr übernommen werden. Ferner können lange Kündigungsfristen (z. B. 10 Jahre) vorgesehen werden, da bei einer Umlagegemeinschaft der "ewige" Bestand der Umlagebasis Geschäftsgrundlage der Mitgliedschaft ist und ein Mitglied, das kündigt, damit auch zugleich diese Geschäftsgrundlage verläßt. Die Geschäftsgrundlage ist auch dann verletzt, wenn das Mitglied seine eigenen Versorgungsverpflichtungen mitnimmt, da die Umlagegemeinschaft langfristig auf einen Umlageausgleich in der Zeit angewiesen ist.

Der Gefahr der Austrocknung durch Personalabbau kann durch die bereits dargestellten Möglichkeiten im Rahmen der Umlagebemessungsgrundlage vorgebeugt werden.

1.2 Abschnittdeckungsverfahren

Dieses Finanzierungsverfahren ist von seiner Technik her eine Sonderform des Umlageverfahrens, von seiner Wirkung her jedoch eine Zwischenform zwischen der Umlage- und der Kapitalfinanzierung.

Bei Abschnittdeckungsverfahren werden die Ausgaben für einen mehrjährigen Zeitraum nach versicherungsmathematischen Grundsätzen berechnet und nach einer bestimmten Umlagebemessungsgrundlage umgelegt. Die Finanzierung erfolgt unter Berücksichtigung des vorhandenen Vermögens und der in diesem Zeitraum hieraus erzielten Erträge. Je länger dieser Zeitraum gewählt wird, um so mehr nähert sich der Grad der Kapitaldeckung dem Anwartschaftsdeckungsverfahren; im Gegensatz zu diesem findet aber keine individuelle Kapitalbildung für den einzelnen Versicherten statt.

Im Unterschied zum Ausgabe-Umlageverfahren wird die Kapitalbildung bereits durch die Länge des Zeitabschnitts festgelegt. Gleichwohl ist jedoch eine langfristige versicherungsmathematische Vorausschau der voraussichtlichen Umlagebelastung empfehlenswert, mit der die Umlagesatzentwicklung jenseits des aktuellen Deckungsabschnitts deutlich wird. Bei einer zeitlich unbegrenzten Vorausberechnung wird der "ewige Umlagesatz" sichtbar, der zur dauerhaft gleichbleibenden Finanzierung der Versorgungslast nötig ist. Bleibt der Umlagesatz im Deckungsabschnitt hinter diesem "ewigen Umlagesatz" zurück, ist die Differenz künftig durch höhere Umlagen nachzufinanzieren. Die Gremien können jedoch durch Festlegung eines Grenzwertes für die Umlagesatzentwicklung in der Zukunft Vorgaben machen, aus denen sich der dann notwendige Umlagesatz für den nächsten Deckungsabschnitt versicherungsmathematisch ableiten läßt.

Die Vor- und Nachteile des Abschnittdeckungsverfahrens entsprechen im wesentlichen denjenigen des Ausgabe- Umlageverfahrens. Die Inflationsanfälligkeit nimmt allerdings mit dem Ausmaß der Kapitalbildung zu.

Die Einführung eines Abschnittdeckungsverfahrens führt zu einer Verstetigung des Umlagesatzes und damit zu mehr Planungssicherheit für die Mitglieder. Es kommt grundsätzlich für alle Kassen in Betracht.

2. Das Anwartschaftsdeckungsverfahren

Das Anwartschaftsdeckungsverfahren wird üblicherweise in der Lebensversicherung und der betrieblichen Altersversorgung verwendet.

a) Funktionsweise und Wirkungen

Hierbei wird das erforderliche Kapital für die Versorgungsleistungen während der Anwartschaftszeit angespart; sämtliche Leistungen und Anwartschaften sind jederzeit ausfinanziert. Das Verfahren erfordert eine Kapitaldecke von ca. 40 Jahresausgaben. Das Deckungskapital wird individuell zugeordnet.

Eine solidarische Risikoabdeckung findet also nicht statt. Jeder Dienstherr müßte bei dieser Finanzierungsform also z. B. bei Privatisierungen oder Personalabbau in bestimmten Dienstleistungsbereichen die darauf aus der Vergangenheit entstandenen Pensionslasten weiterhin bezahlen.

Die Leistungen in diesem Verfahren sind beitragsbezogen, das heißt die Leistungen richten sich ausschließlich nach den geleisteten Beiträgen, unabhängig von dem tatsächlichen Versorgungsanspruch des Beamten aus seinem letzten Amt.

b) Vorteile

- der Versorgungsaufwand wird periodengerecht zusammen mit den Dienstbezügen finanziert, daher
- keine Verlagerung der Versorgungslasten auf künftige Generationen von Steuerzahlern sowie
- Nutzung des Zinseffekts aus der Kapitalbildung.

c) Nachteile

- Inflationsanfälligkeit und Anlagerisiko des Kapitalstocks,
 - keine Abdeckung des Strukturrisikos,
 - ständige Nachfinanzierung entsprechend der Karriereentwicklung des entsprechenden Beamten, daher
 - mangelhafte Kalkulierbarkeit des künftigen Versorgungsaufwands sowie
 - hohe Kosten für die Bestandsführung,
- sowie bei einer auch nur schrittweisen Umstellung von Umlage- auf ein Anwartschaftsdeckungsverfahren (z. B. für Neueinstellungen ab Alter 30)
- hohe finanzielle Doppelbelastung für einen langen Zeitraum (in dem Beispiel: ca. 30 Jahre).

Eine kurzfristige Umstellung auf dieses Finanzierungsverfahren ist nur bei Kassen denkbar, die ohnehin bereits einen sehr hohen Kapitalisierungsgrad aufweisen.

3. Rückdeckungsversicherung

Die Rückdeckungsversicherung ist eine Form der Rückversicherung, bei der der Dienstherr das Risiko einer Haushaltsbelastung durch Eintritt von Versorgungsfällen gegen Prämienzahlung absichert. Der Sache nach handelt es sich um eine Sonderform des Anwartschaftsdeckungsverfahrens. Üblicherweise wird hierbei jedoch nicht das konkrete, individuelle Versorgungsrisiko des einzelnen Beamten abgedeckt, sondern nur in einer pauschalierten Näherungsweise die voraussichtlichen durchschnittlichen Aufwendungen pro Versorgungsfall. Statt dessen kann auch ein willkürlich vereinbarter Betrag pro Versorgungsfall oder ein Gesamtbetrag für die Versorgungsaufwendungen eines Dienstherrn zugrunde gelegt werden.

Nachteile:

Es erfordert eine Nachfinanzierung, wenn die Pauschalierung nicht ausreichend hoch bemessen wird. Im übrigen gelten die vorstehenden Ausführungen zu den Vor- und Nachteilen des Anwartschaftsdeckungsverfahrens entsprechend.

4. Offenes Deckungsplanverfahren

Dieses Finanzierungsverfahren findet bei den Versorgungswerken der freien Berufe Verwendung.

a) Funktionsweise und Wirkungen

Es handelt sich um ein modifiziertes Anwartschaftsdeckungsverfahren, bei dem nicht alle Verpflichtungen durch Vermögen gedeckt sind; bei der Kalkulation werden vielmehr künftige Neuzugänge, künftige Umlagen und künftig entstehende Verpflichtungen mit berücksichtigt. Das Verfahren erfordert eine Kapitaldecke zwischen 0 und 40 Jahresausgaben; das Verfahren ist jedoch erst bei einer Kapitaldecke von mindestens 20 Jahresausgaben wirklich sinnvoll. Das Deckungskapital wird individuell zugeordnet. Die Leistungen in diesem Verfahren sind beitragsbezogen.

b) Vor- und Nachteile

Da die Leistungen beitragsbezogen sind, gelten die gleichen die gleichen Vor- und Nachteile wie beim Anwartschaftsdeckungsverfahren. Bei einer schrittweisen Umstellung ist der Zeitraum der Doppelbelastung im Hinblick auf die geringeren Anforderungen an die Kapitaldecke allerdings deutlich geringer.

5. Rentenskapitaldeckungsverfahren

Dieses Verfahren findet ebenfalls bei berufsständigen Versorgungswerken Verwendung.

a) Funktionsweise und Wirkungen

Beim Beginn der Laufzeit einer Versorgung wird das hierfür erforderliche Deckungskapital bereitgestellt (Mittelweg zwischen Umlageverfahren und Anwartschaftsdeckungsverfahren). Das Verfahren erfordert eine Kapitaldecke von rd. 13 Jahresausgaben. Das Deckungskapital wird nicht individuell zugeordnet. Die Leistungen in diesem Verfahren sind beitragsunabhängig und daher vom Ansatz her für eine Beamtenversorgungskasse geeignet. Das Verfahren kann über laufende Umlagen finanziert werden.

b) Vor- und Nachteile

Grundsätzlich gelten hier die gleichen Ausführungen wie zum Umlageverfahren. Die Umstellung eines reinen Umlageverfahrens auf dieses Verfahren erfordert einen entsprechend hohen Kapitalsatz. Es kommt z. B. für Kassen in Betracht, die vergleichsweise wenige laufende Versorgungsfälle haben. Dabei müssen die Umlagen langfristig kalkuliert werden, da ansonsten Umlagesprünge auftreten würden.

6. Erstattungsverfahren

Dieses Verfahren ist kein Finanzierungsverfahren im eigentlichen Sinn. Vielmehr erbringt dabei eine Einrichtung lediglich die Dienstleistung der Berechnung und Auszahlung der Versorgungsbezüge gegen Berechnung der Verwaltungskosten und Erstattung der Versorgungsleistungen.

Dieses Verfahren unterscheidet sich daher grundsätzlich nicht von der Haushaltsfinanzierung, die Bund und Länder in der Beamtenversorgung praktizieren und die sich in der Vergangenheit gerade nicht bewährt hat. Es findet weder eine Abdeckung biometrischen Risiken statt noch ein Solidarausgleich. Der betreffende Dienstherr kann zwar freiwillig - soweit es die kommunalrechtlichen Vorschriften überhaupt zulassen - Rücklagen z. B. in Form eines Pensionsfonds ansammeln. Eine solche Rücklagenbildung ist jedoch freiwillig und abhängig von der jeweiligen Kassenlage des Dienstherrn. Erfahrungsgemäß wird dabei die Zukunftsvorsorge für die Beamtenversorgungslasten gegenüber anderen Haushaltsprioritäten zurückgestellt.

Eine Kasse die z. B. das Risiko des Altersruhegeldes nur noch im Erstattungsverfahren durchführt, verzichtet daher auf ihre Kernfunktion als Solidargemeinschaft. Die Vorsorge für künftige Versorgungslasten fällt auf den einzelnen Dienstherrn zurück und ist damit den aktuellen Haushaltszwängen ausgesetzt, was im Interesse einer Verstetigung der Versorgungsbelastung mit der Gründung der kommunalen Versorgungskassen gerade vermieden werden sollte.

Soweit ein freiwilliges Mitglied jedoch zu einer Fortsetzung der Mitgliedschaft im Solidarverbund nicht mehr bereit sein sollte, kann das Angebot einer "Service-Mitgliedschaft" in Form eines Erstattungsverfahrens gleichwohl sinnvoll sein, um die Kapazitäten der Versorgungskasse auch im Interesse der verbleibenden Mitglieder sinnvoll zu nutzen.

7. Empfehlungen

- **Das Umlageverfahren ist auch in Zukunft die adäquate Finanzierungsform für die Altersversorgung im kommunalen Dienst. Dies setzt allerdings voraus, daß durch die Bemessung des Umlagesatzes rechtzeitig eine ausreichende Kapitalbildung ermöglicht wird, die trotz steigender Versorgungslasten eine Verstetigung des Umlageaufwandes gewährleistet und eine Verlagerung von Versorgungslasten in die Zukunft nur in einem von vorn herein bestimmten Umfang zuläßt.**
- **Diese Finanzierungsform bietet genügend Stellraum, um eine risikogerechte Umlagebelastung zu gewährleisten und den Grad der Solidarität den Wünschen der Umlagegemeinschaft anzupassen.**
- **Kassen, die im Ausgabe-Umlageverfahren arbeiten, sollten die Einführung eines Abschnittdeckungsverfahrens in Erwägung ziehen.**
- **Sobald ein ausreichender Kapitalstock erreicht ist, kommt als Alternative auch die Einführung eines Rentenkapitaldeckungsverfahrens in Betracht.**

-
- ¹ Vgl. folgende Satzungen:
§ 20 KVT; § 27 VK Darmstadt; § 29 Abs. 2 VK Westfalen-Lippe; § 33 Abs. 2 KV Brandenburg; § 31 Abs. 1 KV Niedersachsen; § 29 Abs. 2 RVK; § 4 Abs. 1 KVBW; § 22 BayVV; § 29 KVS-A; § 6 KVS
- ² s. unten nach VK Oldenburg, vgl. § 22 Abs. 1
- ³ So sehen z.B. die VK Schleswig-Holstein (§ 33 Abs. 2 d.S.), die VK Mecklenburg-Vorpommern (§ 31 Abs. 2 d.S.) eine Staffelung von 80% (27 Jahre) bis 200 % (ab 50 Jahre) vor, im Saarland reicht die Schwankungsbreite von 100 % (21 Jahre) bis 300 % (ab 44 Jahre) (vgl. § 34 Abs. 2 d.S.), während diese bei der Beamtenversorgungskasse Kurhessen-Waldeck von 89 % (21 Jahre) bis 380 % (ab 55 Jahre) beträgt (§ 31 Abs. 2 d.S.)
- ⁴ z.B. für Feuerwehrleute, vgl. VK Niedersachsen (§ 31 Abs. 2 d.S.) und KV Sachsen-Anhalt (§ 28 Abs. 2 d.S.)
- ⁵ KVT (§ 19 d.S.); KVSA (§ 24 d.S.); VK Mecklenburg-Vorpommern (§ 31 Abs. 1 d.S.); VK Sachsen-Anhalt (§ 32 Abs. 1 d.S.); VK Oldenburg (§ 24 d.S.)
- ⁶ RVK (§ 29 Abs. 2 d.S.); VK Westfalen-Lippe (§ 29 Abs. 2 d.S.)
- ⁷ KVBW (§ 28 Abs. 2 des Gesetzes über den KVBW; § 4 Abs. 2 d.S.); VK Wiesbaden (§ 24 Abs. 1 und 2 Buchst. e und f); KVS (§ 28 Abs. 2 des Gesetzes über den KVS)
- ⁸ VK Darmstadt (§ 29 Abs. 1 d.S.); PPA (§ 22 Abs. 1 d.S.); BayVV (§ 23 d.S.)
- ⁹ RVK (§ 30 Abs. 6 d.S.); VK Westfalen-Lippe (§ 30 Abs. 6 d.S.); VK Oldenburg (§ 23 d.S.); VK Niedersachsen (§ 33 Abs. 1-3 d.S.); VK Brandenburg (§ 34 Abs. 5 d.S.)