

Finanzierung der Altersversorgung des öffentlichen Dienstes

Probleme und Optionen

Gutachten im Auftrag der

Arbeitsgemeinschaft kommunale und kirchliche Altersversorgung e.V.

von

**Professor Dr. Klaus Heubeck
Professor Dr. Dr. h.c. Bert Rürup**

Zusammenfassung und Empfehlungen

Köln/Darmstadt, September 1999

Im Folgenden wird der Inhalt des Gutachtens zusammengefasst wiedergegeben. Eine knappe Beschreibung der Situation der Mitglieder und der Kassen liefert die Grundlage für die anschließenden Empfehlungen und Hinweise auf Handlungsbedarf und Gestaltungsmöglichkeiten.

Zusammenfassung und Empfehlungen

Auf die öffentlich-rechtliche Zusatzversorgung und die Beamtenversorgung kommen erhebliche Ausgabenlasten zu. Das Gutachten dient dazu, die finanzielle Situation der mit der Durchführung betrauten Kassen und Wechselwirkungen mit den sie tragenden Mitgliedern zu analysieren, Grundzusammenhänge darzustellen und Ansätze für eine Weiterentwicklung aufzuzeigen. Dabei zeigt sich, daß insbesondere die in der Zusatzversorgung praktizierten Finanzierungsverfahren sachgerecht und effizient sind. Sie bieten viele interne Adaptionismöglichkeiten, um zukunftssicher zu bleiben. Ein Systemwechsel in der Finanzierung ist daher nicht erforderlich, er wäre vielmehr eher kontraproduktiv.

Das Gutachten beschäftigt sich nicht mit Inhalt und Niveau des Leistungsrechts. Gleichwohl wird nicht verkannt, daß Änderungen des Leistungsrechts oder externe Einflüsse auf die Höhe der Leistungen sich direkt auf das Finanzierungsverfahren auswirken. Umgekehrt können Analysen der Finanzierungsseite auch die Notwendigkeit zu Änderungen des Leistungsrechts offenbaren. Auch wenn diese außerhalb der Regelungskompetenz der Kassen oder ihrer einzelnen Mitglieder liegen, muß die Finanzierungsseite doch entsprechende Signale und Entscheidungshilfen für einen gegebenenfalls bestehenden Änderungsbedarf liefern. Die bestehenden Finanzierungsverfahren bieten diese Möglichkeit.

Das zu erwartende Belastungsniveau ist beträchtlich. Bei unverändertem Leistungsrecht wird die öffentlich-rechtliche Zusatzversorgung bei einer ganzen Reihe von Kassen langfristig zu einer Versorgungslastquote (Verhältnis von Leistungsausgaben zu Entgeltsumme) von deutlich über 10 % führen, bei im Vergleich zur Beamtenversorgung sinkenden Leistungen der Rentenversicherung würde sie weiter steigen. In der Beamtenversorgung beträgt diese Quote langfristig annähernd 50 % der Aktivenentgelte. Nur durch eine rechtzeitige Vorsorge kann verhindert werden, daß die Umlagesätze in diese Größenordnungen steigen müssen.

Die Situation der Mitglieder

Für die Mitglieder, d. h. die in den Kassen zusammengeführten Dienstherrn und Arbeitgeber, führt das Finanzierungsverfahren zu einer zeitlichen Verteilung der Belastungen aus der Altersversorgung ihrer versicherten Beschäftigten und zum Ausgleich versicherungstechnischer und struktureller Risiken. Ein Vorziehen von künftigen Belastungen durch einen verstärkten Aufbau von Kapital in der jeweiligen Kasse belastet zunächst die Mitglieder durch entsprechend höhere Umlagen. Die hierzu notwendigen Mittel können entweder durch Einsparungen an anderer Stelle, durch höhere Einnahmen oder durch eine höhere Verschuldung aufgebracht werden. Die vor diesem Hintergrund bei den einzelnen Mitgliedern in der Regel entstehenden Zielkonflikte bedürfen individueller, d. h. mitgliedsbezogener Lösungen und Entscheidungen. Eine Verstärkung der Kapitaldeckung kann im Einzelfall sinnvoll, ja sogar erforderlich, braucht im anderen Fall aber weder vorteilhaft noch finanztechnisch geboten zu sein. So ist insbesondere nicht erkennbar, daß eine möglichst vollständig kapitalgedeckte Finanzierung eine realistische und überhaupt eine allgemein sinnvolle und angemessene Lösung darstellt.

Ohnehin ist die Ausgangssituation der öffentlich-rechtlichen Mitglieder im Grundsatz wesentlich anders als diejenige von Unternehmen in der Privatwirtschaft, die nicht Mitglied einer Beamten- oder einer Zusatzversorgungskasse sind. Bei letzteren ist aus betriebswirtschaftlichen und handelsrechtlichen Gründen eine Zuordnung der Versorgungsbelastungen zwingend auf die Zeiträume notwendig, in denen der Versorgungsberechtigte als aktiver Arbeitnehmer die zur Finanzierung notwendigen Beiträge mit erwirtschaftet. Eine vollständige Kapitaldeckung ist hier schon deshalb erforderlich, weil es für sie keinen nicht-konkursfähigen externen Versorgungsträger gibt, des weiteren aber auch, weil das Unternehmen nicht nachträglich aus früheren Arbeitsverhältnissen zusätzlich belastet werden darf.

Das Erscheinungsbild des Mitgliederbereichs vieler Kassen hat sich durch Personalabbau, Auslagerung und Privatisierung verändert. Die Homogenität der Mitglieder im öffentlichen und kirchlichen Bereich hat deutlich abgenommen. Hinzu kommen Veränderungen in den Bestimmungen zur Weiterbelastung der Umlagen z. B. im Bereich von Krankenhäusern, die - ob sachgerecht oder nicht - die Möglichkeiten der Mitglieder zur Beitragszahlung beeinträchtigen. Derartige Änderungen sind - bereits erkennbar - nicht ohne Auswirkungen auf die Bereitschaft und Fähigkeit einzelner Mitglieder geblieben, die Zusatzversorgung solidarisch weiterzuführen. Dieser Trend wird sich vermutlich fortsetzen. Doch bietet das in der Zusatzversorgung verwendete Finanzierungsverfahren eine Reihe von Möglichkeiten, auf derartige Herausforderungen sach- und systemgerecht zu reagieren (vgl. hierzu im einzelnen die unten ausgesprochenen ‚Gestaltungsmöglichkeiten bei Änderungsbedarf‘).

Die Situation der Kassen

Die Zusatzversorgungskassen praktizieren ein Finanzierungsverfahren, das einerseits "kollektiv-solidarisch" angelegt ist und andererseits eine von Kasse zu Kasse zum Teil recht unterschiedliche Kapitalisierung aufweist. Dieses Finanzierungsverfahren, das sogenannte Abschnittsdeckungsverfahren, unterscheidet sich zum einen von dem reinen Ausgaben-Umlageverfahren der gesetzlichen Rentenversicherung, bei dem keine nennenswerte Kapitalbildung erfolgt, und zum anderen von dem individuellen Finanzierungsverfahren der privaten Versicherungswirtschaft, bei dem für jeden Versicherten das zur Erfüllung der Verpflichtungen benötigte Kapital systematisch aufgebaut und vorgehalten wird. Die unterschiedlichen Risikosituationen bei den einzelnen Versicherten einerseits, unterschiedliche Bestandsstrukturen und -entwicklungen bei den Mitgliedern andererseits und nicht zuletzt das Risiko der Wertsicherung werden innerhalb einer Zusatzversorgungskasse ausgeglichen und solidarisch getragen. Vorhandenes Kapital steht der Zusatzversorgungskasse insgesamt zu, eine Individualisierung auf einzelne Mitglieder oder gar einzelne Versicherte ist den praktizierten Finanzierungsverfahren fremd.

Die Finanzierung im Rahmen der Solidargemeinschaft dient sowohl der angemessenen Absicherung des einzelnen Versicherten als auch der Verstetigung der Belastungen für die Mitglieder und ist damit ein Garant für die Funktionalität und Akzeptanz eines einheitlichen Zusatzversorgungssystems im öffentlichen und kirchlichen Dienst. Je effizienter die Finanzierung, desto eher kann sie auch ihre Aufgaben und die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen.

In den letzten Jahren hat sich das Umfeld für die Zusatzversorgungskassen in mehrfacher Hinsicht geändert. Man registriert allgemein eine gestiegene Aufmerksamkeit gegenüber künftig steigenden Belastungen, der Kostendruck für die Beitragszahler wächst zunehmend, und für eine Reihe von Mitgliedern der Kassen entsteht eine veränderte Ausgangslage dadurch, daß sie eher "am Rande" des öffentlichen und kirchlichen Bereichs unter Wettbewerbsbedingungen tätig sind und damit sowohl von Leistungs- als auch von der Kosten-, d. h. Beitragsseite her einer veränderten Konkurrenzsituation ausgesetzt sind. Für die betroffenen Kassen bedeutet dies, daß sie versuchen müssen, neuen Interessenlagen gerecht zu werden und diese mit den möglicherweise anderen Interessen der sonstigen Mitglieder zu vereinbaren. So werden beispielsweise Möglichkeiten gesucht, eine zeitliche Vorverlagerung künftiger Belastungen und damit eine periodengerechte Zuordnung von Kosten und Leistungen zu erreichen. In anderen oder auch den gleichen Fällen soll nach den Vorstellungen der Mitglieder den etwa bestehenden oder systematischen dauerhaften Unterschieden im Leistungsspektrum ihrer Versicherten in irgendeiner Form Rechnung getragen werden. Die Kassen müssen auf derartige Anforderungen sach- und systemgerecht reagieren können. Die bei den Zusatzversorgungskassen praktizierten Finanzierungsverfahren bieten hierzu eine Reihe von Gestaltungsmöglichkeiten.

Die Situation der Beamtenversorgungskassen ist insofern grundsätzlich anders, als sie mit einem anderen, umfassenderen Leistungsrecht und einer anderen Finanzierung operieren. Das hier praktizierte Ausgaben-Umlageverfahren wird begleitet von einer Kapitalbildung, die lediglich die Aufgabe hat, Bedarfsschwankungen auszugleichen. Und auch der seit kurzem vorgeschriebene Aufbau einer Versorgungsrücklage soll und kann nicht den Übergang auf ein partielles Kapitaldeckungsverfahren einleiten, sondern lediglich zu einer gewissen "Untertunnelung" des alterungsbedingten Mehrbedarfs bei den Dienstgebern führen.

Ansonsten ist die Ausgangssituation der Beamtenversorgungskassen durchaus ähnlich derjenigen der Zusatzversorgungskassen; man hat vergleichbare Probleme und Perspektiven. Im Hinblick darauf würden der Aufbau einer weitergehenden Kapitalbildung und die Bereitstellung zusätzlicher Stellschrauben, wie sie den Zusatzversorgungskassen zur Verfügung stehen, den Beamtenversorgungskassen und ihren Mitgliedern sicher helfen, die anstehenden Finanzierungsprobleme besser zu lösen.

Gestaltungsmöglichkeiten bei Änderungsbedarf

Wenn im Rahmen der existierenden Finanzierungsverfahren Modifikationen vorgenommen werden, so betreffen sie einerseits den Grad der Kapitalisierung der Kassen, d. h. den Grad der Umverteilung von Belastungen über die Zeit hinweg, andererseits den Grad der Umverteilung innerhalb von Versicherten- oder Mitgliedergruppen im Rahmen des Solidarausgleichs.

Der Aufbau von Deckungsvermögen liefert der Kasse Zinserträge aus der Anlage des Kapitals. Diese Erträge führen im Zeitablauf zu Entlastungen und damit zu einer Begrenzung des künftigen Umlagebedarfs. Die Entlastungswirkung kann bei entsprechender Ertragskraft der Kapitalanlagen zu einer Reduktion des langfristigen Umlagebedarfs um bis zu 50 % führen, wenn eine vollständige Kapitaldeckung erreicht wird. Eine solche Entlastungswirkung hat allerdings ihren Preis, nämlich die zeitgerechte Bereitstellung entsprechender Mittel und damit eine frühzeitige, jedoch geringere Belastung für die Mitglieder. Kapitalbildung ist aus rein wirtschaftlichen Erwägungen daher nicht schlechthin, sondern nur dann sinnvoll, wenn die zu erwartenden Kapitalerträge bei der Kasse den Preis, d. h. die dem Mitglied entstehenden Opportunitätskosten, hierfür rechtfertigen. Neben diesem rein wirtschaftlichen Aspekt können allerdings auch andere Motive für eine verstärkte Kapitalbildung sprechen, etwa das Ziel einer Verstetigung der Belastungen in der Zeit oder die Absicht, den Beitragsbedarf möglichst in Einklang mit dem Haushalt des Mitglieds oder der Entwicklung der Entgelte zu halten.

Bereits auf der Basis der bestehenden Satzungsvorschriften ist in der Regel eine Stärkung des Kapitalisierungsgrades durch Festsetzung entsprechend höherer Umlagesätze möglich. Von einer derartigen Maßnahme wären jedoch alle Mitglieder in gleicher Weise betroffen. Angesichts der unterschiedlichen Ausgangslagen der einzelnen Mitglieder ist dieser Weg oft weder möglich noch zweckmäßig. Eine Gestaltungsoption besteht darin, den Mitgliedern die Möglichkeit einzuräumen, die zeitliche Verteilung der auf sie entfallenden Finanzierungslasten flexibler zu gestalten. Hierzu können zusätzlich zu der Regelumlage mit einzelnen Mitgliedern darüber hinaus gehende Umlagen vereinbart werden, die in einem separaten Kapitalstock verzinslich angesammelt und zu gegebener Zeit entlastend für das jeweilige Mitglied eingesetzt werden. Bei diesem Verfahren kann die strukturelle und versicherungstechnische Risikogemeinschaft erhalten werden, ohne daß es zu einer Aufgabe des bestehenden Finanzierungssystems kommen muß.

Durch eine Ausweitung der Kapitalisierung ist es insbesondere möglich, ein - gemessen an den jeweiligen Beständen der aktiven versicherten Arbeitnehmer - überproportionales Anwachsen der Belastungen im Zeitablauf zu vermeiden. Dieses Ziel, nicht auf Kosten künftiger Generationen, Haushalte oder Steuerzahler zu leben, wäre theoretisch allerdings nur bei vollständiger Kapitalbildung und dann mit anderweitigen Risiken und Nachteilen erreichbar. Man wird daher in der Praxis sinnvollerweise eher einen Kompromiß suchen und darauf abzielen, einen für die Kasse und ihre Mitglieder "angemessenen" Kapitalisierungsgrad herbeizuführen. Dies kann im Einzelfall zu einer vorübergehenden

Verstärkung der Kapitalbildung führen, wie sie etwa mit sogenannten Untertunnelungsstrategien für den Alterungsgipfel angestrebt werden. In anderen Fällen kann ein nachhaltiger Ausbau der Kapitalbildung angezeigt sein, und unter gewissen, zur Zeit allerdings nicht aktuellen Fällen wäre sogar auch das Abschmelzen eines vorhandenen Kapitalstocks zweckmäßig.

Für die Beamtenversorgungskassen wird sich in diesem Zusammenhang die Frage stellen, ob eine ergänzende Kapitalbildung im Rahmen der derzeit praktizierten Finanzierungsverfahren ausreicht oder ob es insbesondere im Interesse einer längerfristig besser kalkulierbaren Haushaltsbelastung sinnvoller ist, die Finanzierung in Richtung eines Verfahrens umzustellen, welches die Kapitalbildung wie beim Abschnittsdeckungsverfahren systematisch beinhaltet.

Festzuhalten bleibt, daß mit der Größe des in einer Kasse gebildeten Kapitalstocks nicht nur ihre Anfälligkeit gegenüber externen Schwankungen zurückgeht, sondern auch ihre Handlungsspielräume steigen. Ein Mehr an Kapitalbasis erscheint daher in aller Regel vom finanztechnischen Standpunkt aus günstiger als ein Weniger.

Im übrigen ist nicht erkennbar, daß eine Verstärkung der Kapitalbildung im Bereich der Finanzierung der Beamten- und Zusatzversorgung einen nennenswerten (positiven oder negativen) volkswirtschaftlichen Einfluß hätte, der zusätzlich in die Entscheidungsfindung einzubeziehen wäre.

Im gesamten Bereich der Kassen erfolgt ein gewisser Risiko-, Struktur- und Solidarausgleich gegenwärtig dadurch, daß bestimmte Dienstherrn bzw. Arbeitgeber als Mitglieder in jeweils bestimmten Kassen zusammengefaßt sind. Bei Bedarf läßt sich dies ändern, z. B. durch die Fusion von Kassen, durch Ausgliederung, Aufspaltung oder Bildung besonderer Abrechnungsverbände, wie sie insbesondere bei den Beamtenversorgungskassen bereits realisiert sind. Doch muß man sich dabei darüber im klaren sein, daß damit auch die Solidaritäts- und Ausgleichsfunktion der Kassen und ihre finanzielle Funktionsfähigkeit beeinträchtigt werden kann. Zu den einmaligen Kosten können sich bei einer Trennung dauerhafte Mehrkosten im Verwaltungsbereich ergeben, und es kann zu zusätzlichen Risiken und zu Effizienzverlusten z. B. im Bereich der Kapitalanlage kommen. Sorgfältige Analysen auch der Auswirkungen für die Zukunft sind daher vor einem solchen Schritt unumgänglich.

In aller Regel werden Mitglieder vom Bestand her keine nachhaltig andere Risikostruktur aufweisen als der Durchschnitt einer Kasse. Wenn solche Abweichungen jedoch von der Leistungsseite her gegeben sind oder sich auf der Leistungsseite auf Dauer niederschlagen, muß man über Wege nachdenken, die für diese atypischen Risikostrukturen eine Lösung bieten.

Von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang ist die Fluktuation von Arbeitnehmern mit der Folge der Beendigung der Pflichtversicherung. Die damit verbundene Umwandlung der Versicherung in eine beitragsfreie Versicherung hat für den Einzelnen erhebliche Auswirkungen und vermindert, wenn sie bei einem Mitglied in größerem Umfang auftritt, die ihm aus der Kasse zufließenden Gesamtleistungen unter Umständen deutlich. Es liegt daher nahe, derartige Einflüsse auf die Leistungsseite durch eine geeignete Modifizierung der Umlagen auf der Einnahmeseite zu berücksichtigen.

Eine Möglichkeit könnte in einer Neudefinition der Bemessungsgrundlagen für die Beiträge bestehen. Eine nicht ganz so weit reichende Option wäre es, den einzelnen Mitgliedern einen Umlagerabatt, z. B. in Abhängigkeit von der langfristigen Fluktuationsrate des versicherten

Bestandes zu gewähren. Bei geeigneter Klassifizierung der Beteiligten im Hinblick auf die langfristige Fluktuationsrate wäre dies ein Weg, dauerhafte Ungleichgewichte in den wirtschaftlichen Konsequenzen einer Kassenmitgliedschaft zu beseitigen, ohne im übrigen das Prinzip der solidarischen kollektiven Finanzierung aufzugeben.

Der Extremfall einer Finanzierung nach privatrechtlichen Grundsätzen würde den Solidarausgleich auf den versicherungstechnischen Risikoausgleich beschränken und zudem im Hinblick auf die Kapitaldeckung eine durch das Mitglied nicht beeinflussbare und in der Regel nicht gewollte und aus Sicht des Mitgliedes nicht unbedingt sinnvolle temporäre Verteilung der Belastung bewirken. Eine derartige Finanzierung ist daher für die Systeme der Beamten- und der Zusatzversorgung nicht adäquat.

Das gegenwärtige Finanzierungssystem mit seiner Mischung aus Umlage- und Kapitaldeckung, wie es insbesondere in den Zusatzversorgungskassen bereits realisiert ist, bietet eine geeignete Grundlage für die effiziente Finanzierung der Versorgungsverpflichtungen im öffentlichen Dienst, aber auch ausreichend Variationsmöglichkeiten, sich auf aktuelle und künftige Herausforderungen rechtzeitig einzustellen.

© 2000 Arbeitsgemeinschaft kommunale und kirchliche Altersversorgung e.V.