

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**

Vorträge

Köln/Darmstadt, September 1999

Probleme und ökonomische Funktionslogik der kommunalen und kirchlichen Versorgungseinrichtungen

von

Bert Rürup (Darmstadt)

- Zusammenfassung -

Die Versorgungsaufwendungen der kommunalen Dienstherren und Arbeitgeber werden nach den Prognosen des Versorgungsberichts der Bundesregierung aus dem Jahre 1996 von rund 10 Milliarden DM im Jahr 2000 auf etwa 40 Milliarden DM im Jahr 2040 ansteigen. Angesichts der irreversibel wachsenden Versorgungsaufwendungen im kommunalen wie im kirchlichen Bereich muß hinterfragt werden, wie die Finanzierung dieser Versorgungslasten auch in Zukunft gewährleistet werden kann bzw. ob die derzeit damit betrauten Einrichtungen zukunftsfähig sind.

Jedes Alterssicherungssystem ist - aus ökonomischer Sicht - immer ein Transfermechanismus, über den Teile der Wertschöpfung, d. h. von den wirtschaftlich Aktiven erzeugte und erzielte Einkommen, - unter Berücksichtigung des biometrischen Risikos - an die wirtschaftlich passive "alte" Generation transferiert werden. Diese intergenerative

Einkommensübertragung von Jung nach Alt bzw. ökonomisch "Aktiven" zu ökonomisch "Passiven", sprich die Finanzierung von Renten und Pensionen, läßt sich grundsätzlich nach zwei Prinzipien organisieren:

- dem Umlageverfahren und
- dem Kapitaldeckungsverfahren.

Das Umlageverfahren vertraut auf die Stabilität und Ergiebigkeit der Lohn- bzw. Erwerbseinkommen der "Aktiven", das Kapitaldeckungsverfahren auf die Stabilität und Ergiebigkeit der nationalen und internationalen Kapital- und Immobilienmärkte.

Da jedes dieser beiden Finanzierungssysteme spezifische Vor- und Nachteile hat und jeweils unterschiedlich sensibel auf die verschiedenen Arten von ökonomischen, fiskalischen und demografischen Änderungen reagiert, spricht alles dafür, daß - allein aus Gründen des Risikohedging - ein "gutes" Alterssicherungssystem nicht nur auf ein Finanzierungsprinzip vertrauen, sondern als ein "Hybrid-System" immer aus einer Mischung aus Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren bestehen sollte.

Die kommunalen Beamtenversorgungskassen basieren auf dem Umlageverfahren, die kommunalen und kirchlichen Zusatzversorgungskassen wenden das Abschnittsdeckungsverfahren an.

Das Abschnittsdeckungsverfahren ist als Mischsystem a priori als ein leistungs- und zukunftsfähiges Finanzierungsverfahren anzusehen, wobei das gleitende Abschnittsdeckungsverfahren der kommunalen und kirchlichen Zusatzversorgungskassen dem "rekurrenten" der VBL überlegen ist.

Der große ökonomische wie politische "Charme" des Abschnittsdeckungsverfahrens besteht in seiner einzigartig hohen Flexibilität. Denn als Mischsystem verfügt es über mehr "Stellschrauben" als jedes andere Finanzierungsverfahren, um die Ansprüche der Versicherten mit den jeweiligen ökonomischen Rahmendaten und der Haushaltssituation der Mitglieder in Einklang zu bringen.

Die "Determinanten" dieses Systems sind:

- die Zahl der Leistungsempfänger und die der Aktiven,
- die Leistungsniveaus der Beamtenversorgung und der gesetzlichen Rentenversicherung,

die "Stellschrauben":

- das Deckungskapital,
- die interne Verzinsung des vorhandenen Kapitalstocks sowie
- der Umlagesatz.

Ökonomische Analyse bedeutet das Denken in Alternativen bzw. das Denken in Opportunitätskosten. Wenn man daher ökonomisch denkt, muß man, wenn man z. B. über eine Erhöhung des Umlagesatzes den Kapitalbestand einer Kasse erhöhen will, um auf diese Weise zukünftige Haushalte zu entlasten, berücksichtigen, ob zur Bereitstellung der zusätzlichen Umlagemittel die Verschuldung und damit die Zinsverpflichtung zukünftiger Perioden erhöht werden oder - bei unveränderter Kreditaufnahme - auf

welche Ausgaben zugunsten einer erhöhten Umlage verzichtet werden muß. Klar sollte sein, daß eine mit einer zunehmenden Verschuldung der Kassenmitglieder erkaufte Umlageerhöhung, um zukünftige Haushalte zu entlasten, nur dann zweckmäßig ist, wenn die interne Verzinsung des Kassenvermögens über den Sollzinsverpflichtungen der Umlagefinanziers liegt. Dies sollte allerdings bei einer auch nur halbwegs vernünftigen Anlagepolitik der Kassen die Regel sein.

Valide bewertende und prüfbare Aussagen über die Leistungs- und Zukunftsfähigkeit eines Alterssicherungssystems lassen sich nur auf der Basis von expliziten Beurteilungskriterien treffen. Als derartige Beurteilungskriterien werden herangezogen

- die Sicherheit, ein bestimmtes Versorgungsniveau zu garantieren,
- die systemspezifische Umverteilungseffizienz,
- die Abhängigkeit von exogenen Änderungen sowie die Reaktionsmöglichkeiten und
- die finanzwirtschaftliche Effizienz.

Eine Evaluation des Abschnittsdeckungsverfahrens und des von den kommunalen Beamtenversorgungskassen praktizierten Umlageverfahrens hinsichtlich dieser Beurteilungskriterien führt zu dem Ergebnis, daß diese Finanzierungssysteme, unter den gegebenen Umständen zweckmäßige Formen der Finanzierung der Zusatzversorgung bzw. der kommunalen Beamtenversorgung sind. Unter dem Aspekt der Belastungsverstetigung erscheint allerdings - insbesondere bei den kommunalen Beamtenversorgungskassen - eine Erhöhung der Kapitaldeckung wünschenswert. Bei den kommunalen Beamtenversorgungskassen sollte die Kapitalbildung über den gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen der Versorgungsrücklage hinausgehen. Ein Übergang zu einer voll kapitalgedeckten Finanzierung der Leistungen ist aber ebenso abzulehnen wie die Alternative, die kommunale und kirchliche Versorgung der privaten Versicherungswirtschaft zu übertragen.

Die anstehenden Probleme der Kassen, die insbesondere aus der Verschiebung der Leistungsempfänger-Beitragszahlerrelation, d. h. der Alterung der Versicherten, sowie der zu erwartenden Adjustierung im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beamtenpensionen, resultieren, sollten nicht durch eine Systemsubstitution, sondern durch systemevolutorische Maßnahmen beantwortet werden. Hierbei sollte durch eine Erhöhung des Kapitaldeckungsanteils - unter Berücksichtigung der Opportunitätskosten - in Verbindung mit einem professionellen Anlagemanagement versucht werden, die Ertragskraft der Wirtschaft verstärkt in den Dienst der Finanzierung der kommunalen und kirchlichen Versorgungseinrichtungen zu stellen.

Köln, den 29. September 1999

**Die Finanzierung der kommunalen und kirchlichen
Versorgungseinrichtungen
- finanztechnische Zwänge, Optionen und Empfehlungen**

von

Klaus Heubeck (Köln)

- Zusammenfassung -

Von den Finanzierungssystemen für die Altersversorgung des öffentlichen Dienstes und des kirchlichen Dienstes erwartet man - wie in anderen Versorgungssystemen auch -, daß sie dauerhaft gut funktionieren. Man verbindet damit naturgemäß Vorstellungen wie die langfristige Erfüllbarkeit der vorgesehenen Leistungen, Möglichkeiten zu Risiko- und Solidarausgleich und geringe Verwaltungskosten. Das System muß nicht nur den personal- und haushaltspolitischen Besonderheiten des öffentlichen Dienstes Rechnung tragen und seine Entscheidungs- und Beschlußweisen berücksichtigen, sondern sollte auch ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Aufwand, d. h. Beiträgen und Ertrag, d. h. Versorgungsleistungen, bieten.

Die Finanzierung der kommunalen und kirchlichen Versorgungskassen wird bestimmt von diesen Zielen, darüber hinaus natürlich wesentlich von den finanztechnisch relevanten Fakten, das sind die Personenbestände und ihre Entwicklung und die externen und internen wirtschaftlichen Einflußfaktoren.

Ziele und Fakten haben vor Jahrzehnten (vielleicht zum Teil unbewußt) zur Festlegung der Verfahren geführt, mit denen die Altersversorgung in den Kassen seitdem finanziert wird, das sind das Ausgaben-Umlage-Verfahren in den Beamtenversorgungskassen und das Abschnittsdeckungsverfahren in den Zusatzversorgungskassen. Die damaligen Entscheidungen bestimmen die finanzielle Situation der Kassen bis heute, auch wenn ihr gegenwärtiger Finanzstatus natürlich von zwischenzeitlichen externen Veränderungen und internen Maßnahmen deutlich mitgeprägt ist. Da kein kollektives Finanzierungssystem in der Altersversorgung kurz- oder mittelfristig ohne großen Mehraufwand und sonstige Verwerfungen grundlegend geändert werden kann, stellt sich hier "lediglich" die Frage, ob und wie Veränderungen vorgenommen werden können oder sollten, um die erkennbaren Probleme zu lösen, um den heutigen Zielvorstellungen besser Rechnung zu tragen und die langfristige Funktionsfähigkeit der Kassen zu garantieren.

Die Probleme sind bekannt: zum Teil kann der Solidarausgleich nicht mehr in der gewünschten Form herbeigeführt werden, und fast durchweg weisen die Prognosen für die künftigen Beitragsbelastungen zunächst leichte, dann aber immer stärkere Steigerungen aus. Daß eine solche Entwicklung nicht im Interesse der jeweiligen Haushalte und der Steuerzahler liegt, ist offenkundig. Dennoch muß man sich darüber im klaren sein, daß sie zum Teil unvermeidlich ist und auch durch einen Systemwechsel in der Finanzierung nicht behoben, sondern eher noch verstärkt würde. Das betrifft insbesondere die allgemein zu beobachtende Verlängerung der Lebenserwartung. Zum Teil ist sie auch - sozusagen hausgemacht - das Ergebnis der Vergangenheit, der getroffenen Wahl in der Handhabung des Finanzierungs- und Leistungssystems, eine Folge des Auf- oder auch Abbaus von Deckungsmitteln und insbesondere eine Konsequenz der starken Ausweitung der Mitarbeiter- und Dienstnehmerbestände in früheren Jahren. Denn jede Expansion im Leistungs- und im Personenbereich verschiebt die Belastungen umso mehr in die Zukunft, je weniger sie durch zusätzliche

Kapitalbildung begleitet wird. Und ein später einsetzender Kontraktionsprozeß verstärkt diese Tendenzen, wenn nicht ausreichend Kapital angesammelt worden ist.

Nun ist der gegenwärtige Status der Kassen nicht einheitlich, sie unterscheiden sich aus finanztechnischer Sicht nicht nur in den Umlagesätzen bzw. im Beitragsbedarf, sondern insbesondere im gegenwärtigen Grad der Kapitaldeckung und dessen Verhältnis zum Stand der Verpflichtungen und ihrer weiteren Entwicklung. Der aus heutiger Sicht auf Dauer notwendige Beitragssatz - man kann ihn als "ewige Umlage" bezeichnen - ist umso höher, je weniger Kapital in einer Kasse bislang gebildet worden ist und je mehr Leistungen an die Versicherten künftig noch erbracht werden müssen. Eine höhere Kapitalbildung hat den Vorteil, daß dieser Bedarfsbeitrag niedriger gehalten werden kann und sich sozusagen automatisch Glättungseffekte ergäben; eine Kappung von Belastungsspitzen und eine gleichmäßigere Verteilung der Belastungen über die Zeit wäre die Folge. Die Kassen müssen dabei unter anderem für Renditen aus dem angesammelten Kapital sorgen, die deutlich über die Dynamisierungsraten in ihren Versorgungssystem hinausgehen. Und für die beitragszahlenden Mitglieder der Kassen ist eine zusätzliche Kapitalbildung auf Dauer nur dann effizient, wenn diese Renditen ihre eigenen Refinanzierungskosten nennenswert übersteigen.

Bei den Beamtenversorgungskassen existieren bislang keine größeren Kapitalstöcke, und auch die neuerdings gesetzlich verankerten, mitgliedsbezogenen Versorgungsrücklagen können noch nicht die Funktion einer planmäßigen, wenn auch nur partiellen Kapitalbildung in einem umfassenden gemischten Finanzierungssystem übernehmen. Doch kann man sich vorstellen, daß auch hier eine weitere Verstärkung der Rücklagen mehr Stetigkeit und eine gewisse Entlastung für die künftigen Haushalte der Mitglieder mit sich bringen sollte.

Bei den Zusatzversorgungskassen existiert mit dem Abschnittsdeckungsverfahren eine im Grundsatz effiziente und anpassungsfähige Finanzierungstechnik, die es erlaubt, die Vorteile des Umlage- und des Kapitaldeckungsverfahrens miteinander zu verbinden und sie - je nach Ausgangssituation, Perspektiven und Zielvorstellungen - optimal zu nutzen.

Das Abschnittsdeckungsverfahren ist flexibel genug, für den erkennbaren Änderungsbedarf die notwendigen Änderungsschritte vorzunehmen und sich frühzeitig auch auf die langfristigen Entwicklungen einzurichten. So kann, abhängig von der gegenwärtigen Lage einzelner Kassen, eine mehr oder weniger starke Anhebung des Kapitalisierungsgrades angebracht sein. 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 Belastungen und Nutzung der Zinseffekte.

Ohne Zweifel ist in den letzten Jahren die Sensibilität für die Kosten der Altersversorgung im öffentlichen Dienst deutlich gestiegen. Dies liegt nicht nur an den faktischen Erhöhungen und den ungünstigen Perspektiven, sondern sicher auch an den häufiger gewordenen Berührungen mit der Privatwirtschaft. Beides sollte jedoch nicht dazu führen, daß man daraus voreilig die falschen Schlußfolgerungen zieht. Der Übergang auf eine versicherungstechnische Individualfinanzierung z. B. wäre nicht nur unzweckmäßig, sondern für den öffentlichen Dienst auch unangemessen und

unverhältnismäßig teuer. Stattdessen gilt es, die Finanzierung in den bestehenden Mischsystemen weiter auszubauen und deren Möglichkeiten besser zu nutzen.

Die Kassen können im Rahmen gleitender Abschnittsdeckungsverfahren die langfristigen Belastungen sehr gut abschätzen und gestalten. Es ist eine Aufgabe der externen Entscheidungsträger und Tarifpartner, diese Informationen und Möglichkeiten stärker als bisher zu nutzen, beispielsweise auch, um eine engere Verbindung zwischen dem Leistungsrecht, dem Beitragsbedarf und den längerfristigen Entwicklungen für beide Seiten herbeizuführen. Die damit verbundene Verantwortung führt zwangsläufig über tagespolitische, kurzfristige Interessen hinaus. Sie zu übernehmen und sachgerecht auszuüben ist aber unvermeidlich, wenn man der Altersversorgung des öffentlichen Dienstes auch künftig ihre hohe Qualität erhalten will.

Köln, den 29. September 1999

© 2000 Arbeitsgemeinschaft kommunale und kirchliche Altersversorgung e.V. -
3.1.2000