

Vorlage der Verwaltung	Fachbereich: Sachgebiet: Personalwesen	Datum: 31.03.2015	Genehmigungsvermerk
Tagesordnungspunkt 11	Bezeichnung der Vorlage: Antrag der CDU-Fraktion vom 27.10.2014 betreffend "Finanzierung der Pensionslasten"		Datum: 16.04.2015
Vorlage-Nr: VO/2980/14-1			Bürgermeister: Gez. Stock
Zu beraten im:			
Ö/N	Datum	Gremium	
Ö	12.05.2015	Rat der Stadt Wegberg	

Sachverhalt:

Die CDU-Fraktion im Rat der Stadt Wegberg hat am 27.10.2014 einen Antrag nach § 20 der Geschäftsordnung gestellt und möchte einen Beschluss herbeiführen, in dem die Verwaltung beauftragt wird, einen Weg aufzuzeigen, um den Aufbau einer Basis zur Finanzierung der Pensionslasten sicherzustellen.

Die Verwaltung weist zunächst darauf hin, dass sich die Fachbereiche Zentrale Verwaltungssteuerung und Finanzwirtschaft in den letzten Jahren mehrfach intensiv mit der Thematik beschäftigt haben.

In der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses am 14.02.2012 erfolgte ein Vortrag durch die Rheinischen Versorgungskassen, der das Erfordernis unterstrich, durch eine „Anschubfinanzierung“ und dann folgende regelmäßige Einzahlungen in den sogenannten KVR-Fonds bei entsprechend hoher Verzinsung Eigenkapital zur Finanzierung der auf die Stadt Wegberg zukommenden Pensionslasten aufzubauen. Ebenfalls noch im Jahr 2012, in der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses am 04.12., stand das Thema „Pensionssicherung / Beamtenversorgung“ (Vorlage VO/2273/12) nochmals auf der Tagesordnung.

Im Rahmen der seinerzeit erstellten Vorlage wurde darauf hingewiesen, dass aufgrund der angespannten Haushaltssituation und der fehlenden finanziellen Möglichkeiten keine strategische Planung zur langfristigen Sicherung der Beamtenpensionen vorgenommen werden kann.

Es wurde darauf hingewiesen, dass die weitere haushaltsrechtliche Entwicklung beobachtet wird und eine Abstimmung zwischen den beteiligten Fachbereichen im Oktober 2013 erfolgen soll.

Dem Grunde nach bieten sich zwei Möglichkeiten zum Aufbau von Eigenkapital für den vorgenannten Zweck an :

Einerseits die regelmäßige Einzahlung in den KVR-Fonds der Rheinischen Versorgungskassen, andererseits der Abschluss einer Rückdeckungsversicherung. Beide Varianten binden jedoch finanzielle Mittel in erheblichem Umfang.

Nach einer internen Abstimmung im Oktober 2013 wurde eine schriftliche Anfrage an den Städte- und Gemeindebund NRW gerichtet. Neben der Frage nach der Einschätzung, welche Methode zur Sicherung der Pensionen befürwortet wird, ging es auch um das Problem der Beschaffung der hierfür erforderlichen Finanzmittel.

Während der Städte- und Gemeindebund grundsätzlich keine der beiden Varianten zum Aufbau von Eigenkapital favorisiert, hat er dennoch im letzten Absatz des als Anlage beigefügten Schreibens vom 04.11.2013 darauf hingewiesen, dass für den Kapitalaufbau keine Liquiditätskredite eingesetzt werden dürfen.

Als Anlage ebenfalls beigefügt ist ein Auszug aus der Handreichung zum NKF, auf den der Städte- und Gemeindebund NRW Bezug genommen hat.

Die Stadt Wegberg ist seit Jahren auf Fremdkapital angewiesen.
Das Volumen der Liquiditätskredite ist stetig ansteigend.

Eine Finanzierung der künftigen Versorgungsleistungen ist weder über Investitionskredite noch über Liquiditätskredite zulässig.

Erst zum Zeitpunkt eines positiven Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit, der die ordentliche Tilgung übersteigt, kann eine Realisierung einer Vorfinanzierung im Bereich der Pensionslasten erfolgen.

Hierbei bleibt jedoch der Einwand bestehen, dass es sich in der vorstehend beschriebenen Situation um ein unzulässiges Spekulationsgeschäft handeln könnte, wenn der Einsatz überschüssiger Finanzmittel zum Zwecke der Bildung von Eigenkapital statt zur Schuldentilgung erfolgen würde.

Unabhängig von der Frage der rechtlichen Zulässigkeit muss auch darauf hingewiesen werden, dass Finanzmittel günstig aufgenommen werden müssten, um dann im weiteren Verlauf bei einer Anlage mit deutlich höherem Zinssatz eine Wertsteigerung zu erreichen. Eine solche Vorgehensweise kann je nach Auswahl der Anlageform ein Risikogeschäft mit Geldern der Öffentlichen Hand bedeuten, das im negativen Fall sogar den Verlust des fremdfinanzierten Grundkapitals zur Folge haben könnte.

Die Verwaltung hat in der Zwischenzeit auch versucht, zumindest in kleinerem Umfang Zuführungen zum KVR-Fonds zu ermöglichen, so z.B. durch die Verwendung der nicht benötigten Rückstellung aufgrund der niedriger als geplant ausgefallenen Besoldungserhöhung aufgrund des OVG-Urteils im Jahr 2014 (es gab einen Abschlag von -0,2 %).

Selbst dieser vergleichsweise niedrige Betrag von ca. 5.000,00 € konnte nicht für den geplanten Zweck (zumindest als kleines „Signal“) verwendet werden, da die vorgesehene Zuführung (durch die Einsparung bei der Rückstellung) durch den negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit verhindert wurde und die Mittel anderweitig verwendet werden mussten.

Wie chronologisch dargestellt bleibt die Verwaltung jedoch eng am Thema und wird die weitere Entwicklung beobachten.

Sofern sich durch eine Änderung der finanziellen Rahmenbedingungen der Stadt Wegberg oder durch gesetzliche Änderungen, da viele Kommunen vor ähnlichen Belastungen stehen, neue Möglichkeiten ergeben, werden die im Hause zuständigen Fachbereiche Zentrale Verwaltungssteuerung und Finanzwirtschaft umgehend reagieren und unter Beteiligung der politischen Gremien neue Vorschläge zur Pensionssicherung unterbreiten.

Beschlussvorschlag:

Der Rat nimmt Kenntnis und beauftragt die Verwaltung, die aktuelle Entwicklung und die rechtlichen Möglichkeiten eng zu verfolgen, um sobald wie möglich eine Basis zur Finanzierung der Pensionslasten aufzubauen.

Kosten und Finanzierung:

Es ergeben sich aufgrund der Vorlage keine aktuellen finanziellen Auswirkungen.

Alternativen:

Seitens der Verwaltung werden keine Alternativen vorgeschlagen.

Anlagen:

Schreiben des Städte- und Gemeindebundes NRW vom 04.11.2013

Auszug aus der Handreichung zum NKF bezgl. § 86 GO NRW

Unterschrift d. federführenden Fachbereichsleiters/Dezernenten
Gez. Arndt FBL I.1

Gegenzeichnung d. beteiligten Fachbereichsleiter/Dezernenten
Gez. Kühlen stv. FBL`in 401



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW · Postfach 10 39 52 · 40030 Düsseldorf

Stadt Wegberg
Herrn Bürgermeister
Reinhold Pillich
Rathausplatz 25
41844 Wegberg

Per E-Mail: reinhold.pillich@stadt.wegberg.de
Cc: anna.brocker@stadt.wegberg.de

Postfach 10 39 52 · 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211-4587-1
Telefax 0211-4587-211
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de
pers. E-Mail: Andreas.Wohland@kommunen-in-nrw.de
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: IV/1 904-05/17 wo/do
Ansprechpartner: Hauptreferent Wohland
Durchwahl 0211-4587-255

4. November 2013

Pensionssicherung und Pensionsrückstellungen
Ihr Schreiben vom 15.10.2013, Ansprechpartnerin Frau Brocker

Sehr geehrter Herr Pillich,

zu Ihrer o. g. Anfrage nehmen wir gerne wie folgt Stellung:

Durch die Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement wurde – anders als in der Vergangenheit – transparent gemacht, dass die Ursache für die späteren Pensionsansprüche bereits zu den aktiven Dienstzeiten der Beamtinnen und Beamten gesetzt wird und dass (im Sinne der Generationengerechtigkeit) hierfür in geeigneter Weise Vorsorge zu treffen ist. Das Haushaltsrecht sieht vor, dass laufend (ergebniswirksame) Rückstellungen zu bilden sind, die Rechenschaft ablegen über den Umfang der gegenüber der Stadt entstehenden Anwartschaften auf Auszahlungen von Pensionen.

Zugleich verpflichtet § 89 GO die Kommunen aber auch dazu, durch eine geeignete Liquiditätsplanung sicherzustellen, dass zum Zeitpunkt der Realisierung dieser Pensionsansprüche Zahlungsfähigkeit gegeben ist.

Wie dieses Ziel erreicht wird, ist letztlich nicht verbindlich vorgegeben, sondern eine Angelegenheit kommunaler Selbstverwaltung. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Haushaltsausgleich nicht in Frage steht.

Fondslösungen, wie sie beispielsweise von den Versorgungskassen angeboten werden, haben bestimmte Vorteile, zu denen beispielsweise die Flexibilität bei den jährlichen Einzahlungen zählt. Wir regen an, sich wegen der Einzelheiten an die Rheinische Versorgungskasse zu wenden (Ansprechpartner bei Fragen zu Beamtenpensionen, Pensionsrückstellungen und zum Aufbau von Versorgungsrücklagen: Peter Grieshaber, Tel. 0221 8273-2923; bei Fragen zur Zuführung und Rückgabe von Anteilen und der Entwicklung des KVR-Fonds: Sebastian Dombek, Tel. 0221 8273-7554). Der Abschluss einer Rückdeckungsversicherung ist

aus unserer Sicht ebenfalls ein geeigneter Lösungsansatz, der den Liquiditätsgedanken in besonderer Weise berücksichtigt. Bei beiden Möglichkeiten handelt es sich um eine sichere Anlageform, die insofern auch allen vom Ministerium für Inneres und Kommunales vorgegebenen Anforderungen an die Sicherheit kommunaler Geldanlagen genügt. Positiv ist bei beiden Finanzierungsformen auch, dass in der Regel keine Abschluss- oder Vertriebsprovisionen anfallen. Da die Fondsanteile bzw. der Kapitalwert der Versicherung aktiviert werden, handelt es sich um einen Aktivtausch, der Gewinn- und Verlustrechnung nicht berührt.

Welche der denkbaren Handlungsalternativen sich im Vergleich zu anderen als die wirtschaftlichste erweist, kann von hier aus nicht abstrakt beantwortet werden, da dies einen Vergleich der konkreten Angebote mit Blick auf die individuellen Besonderheiten jeder einzelnen Kommune voraussetzen würde. Beide der genannten Varianten sind aber grundsätzlich zulässige Finanzierungsmodelle für Pensionsrückstellungen.

Nach Einschätzung der Kommunalaufsicht dürfen die nötigen Finanzmittel für den Einstieg in eines dieser Modelle der Liquiditätsvorsorge nicht über Liquiditätskredite beschafft werden. Die Handreichung des Innenministeriums zum NKF geht von einer grundsätzlichen Unzulässigkeit einer solchen Finanzierung über Liquiditätskredite aus. Wir verweisen insofern auf S. 67 ff. der Handreichung (3.2 Kredite und Kapitalanlage).

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag:



Andreas Wohland

anzusetzen sind. In diesem Sinne ist daher die gesonderte Nennung des Begriffes „Investitionsförderungsmaßnahmen“ entbehrlich geworden und in der Vorschrift des § 86 GO NRW nicht mehr enthalten. Eine gemeindliche Investitionszuwendung an Dritte kann dann der gemeindlichen Investitionstätigkeit zugeordnet werden, wenn die Gemeinde wirtschaftlicher Eigentümer des mithilfe dieser Finanzmittel von dem Dritten angeschafften oder hergestellten Vermögensgegenstandes ist.

Die Zuordnung einer Investitionszuwendung zur gemeindlichen Investitionstätigkeit ist auch dann vorzunehmen, wenn die Gemeinde dem Zuwendungsempfänger eine zeitlich konkrete (mehrjährige) oder eine mengenmäßige Verpflichtung auferlegt hat (Gegenleistungsverpflichtung des Dritten). In solchen Fällen besteht eine aktivierbare gemeindliche Zuwendung, die in der Bilanz der Gemeinde entweder im Bereich „Sachanlagevermögen“ unter der Vermögensart (bei wirtschaftlichem Eigentum), unter dem Bilanzposten „Aktive Rechnungsabgrenzung“ (bei einer zeitbezogenen Gegenleistungsverpflichtung) oder unter dem Bilanzposten „Immaterielle Vermögensgegenstände“ (bei einer mengenbezogenen Gegenleistungsverpflichtung) anzusetzen ist. In allen anderen Fällen stellen die von der Gemeinde einem Dritten gewährten Zuwendungen gemeindliche Aufwendungen dar, die von der Gemeinde unmittelbar in ihrer Ergebnisrechnung des betreffenden Haushaltsjahres zu erfassen sind.

1.1.1.6 Die Haushaltsermächtigung für die Kreditaufnahme

Die von der Gemeinde vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen sind mit ihrem Gesamtbetrag in der gemeindlichen Haushaltssatzung als Kreditemächtigung festzusetzen (vgl. § 78 Absatz 2 Buchstabe c GO NRW). Dadurch entsteht im Rahmen des Satzungsrechtes und des Budgetrechtes die Entscheidungsbefugnis des Rates, die Beschaffung von Fremdkapital zur Finanzierung gemeindlicher Investitionen festzulegen. Diese Vorgabe ist erforderlich, weil allein die Veranschlagung der Kreditaufnahme im gemeindlichen Finanzplan als Einzahlung aus der gemeindlichen Finanzierungstätigkeit nicht als dafür ausreichend anzusehen ist (vgl. § 3 Absatz 1 Nummer 26 GemHVO NRW).

Die notwendige Ermächtigung der gemeindlichen Verwaltung zur Aufnahme von Fremdkapital für die Anschaffung von Vermögensgegenständen der Gemeinde bedarf eines Rahmens, also eines am Finanzierungsbedarf orientierten Gesamtbetrages, der innerhalb der gemeindlichen Haushaltssatzung festgesetzt wird. Mit dieser satzungsrechtlichen Festsetzung des Gesamtbetrages der Kredite, deren Aufnahme für Investitionen der Gemeinde erforderlich ist, und der Veranschlagung der geplanten Investitionsauszahlungen und der Krediteinzahlungen besteht eine ausreichende Ermächtigung zur Aufnahme der einzelnen Kredite durch die Gemeinde.

1.1.1.7 Kredite und Kapitalanlage (Geldanlage)

Eine gemeindliche Kapitalanlage entsteht i.d.R. aus der Hingabe von vorhandenen liquiden Mitteln (Geldbeträgen) der Gemeinde, die in Kapital umgewandelt werden. Dieser Vorgang stellt wie die Umwandlung von vorhandenen liquiden Mitteln der Gemeinde in Sachanlagen haushaltsrechtlich eine Investition dar. Außerdem stellt die von der Gemeinde erworbene Kapitalanlage bilanztechnisch eine Finanzanlage dar, sodass in diesem Zusammenhang der Zahlungsvorgang in der gemeindlichen Finanzrechnung unter der Haushaltsposition „Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen“ nachzuweisen ist (vgl. § 3 Absatz 1 Nummer 23 GemHVO NRW).

Die Investitionen der Gemeinde bewirken regelmäßig eine dauerhafte Mehrung des gemeindlichen Vermögens, z. B. das in der gemeindlichen Bilanz anzusetzende Anlagevermögen, zu dem auch die Finanzanlagen zu zählen sind. Diese haushaltsrechtliche Zuordnung einer Kapitalanlage der Gemeinde könnte den Schluss zu lassen, dass dadurch auch eine Kreditfinanzierung für eine Kapitalanlage zulässig wäre. Die Gemeinde darf nach der Vorschrift des § 86 GO NRW Kredite für Investitionen aufnehmen. Der Erwerb einer Kapitalanlage dient einerseits der gemeindlichen Aufgabenerfüllung und ist andererseits als Finanzanlage zu bilanzieren. Die Voraussetzungen

für eine Kreditaufnahme für eine solche Kapitalanlage sind dann grundsätzlich als erfüllt anzusehen, wenn durch die Kapitalanlage angesammelten Finanzmittel für gemeindliche Investitionsmaßnahmen eingesetzt werden.

Einer solchen Kreditaufnahme dürfen jedoch auch die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung nicht entgegenstehen. Sie ist nach dieser Vorschrift zulässig, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder unzweckmäßig wäre (vgl. § 77 Absatz 3 GO NRW). Es wäre daher auch zu prüfen, ob beim Erwerb einer Kapitalanlage mit durch einen Kredit der Gemeinde zugegangenen Geldmitteln (Fremdkapital) es zu einer dauerhaften Vermögensmehrung bei der Gemeinde kommt. Bei einer Kreditaufnahme für eine Kapitalanlage könnte ggf. auch das Spekulationsverbot in § 90 GO NRW berührt sein, wenn unterstellt werden kann, dass die Kapitalanlage vorrangig der Erzielung eines Gewinns aus der Differenz zwischen den Kreditkosten und dem Zinsertrag dient, und dabei auf die weitere „ungewisse“ Zinsentwicklung gesetzt wird. Andererseits dient aber eine solche Differenz erst einmal dazu, eine Wirtschaftlichkeit der Kapitalanlage anzunehmen.

Bei der Finanzierung einer Kapitalanlage durch Fremdkapital ist auch der künftige Verwendungszweck in die Bewertung einzubeziehen. Im Sinne des § 86 GO NRW dürfte es nicht zulässig sein, wenn die fremdfinanzierte Kapitalanlage der Gemeinde dazu dient, in künftigen Haushaltsjahren die Auszahlungen aus zahlungswirksamen Aufwendungen zu ermöglichen. Mit einem solchen Zweck verliert der Erwerb einer Kapitalanlage den Charakter einer Investition und damit die Grundlage für eine zulässige Kreditaufnahme durch die Gemeinde. In diesem Sinne wäre bei einer Fremdkapitalfinanzierung der Kapitalanlage auch der Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit tangiert (vgl. § 1 Absatz 1 GO NRW).

Die Voraussetzungen bedingen, dass die Gemeinde dann nicht eine Kapitalanlage mit Hilfe von aufgenommenen Investitionskrediten nach § 86 GO NRW erwerben darf, wenn mit den künftig durch die Kapitalanlage verfügbaren Finanzmitteln gemeindliche Aufwendungen finanziert werden sollen, z. B. die künftigen Versorgungsleistungen der gemeindlichen Beamten. Ein derartiger haushaltswirtschaftlicher Vorgang steht nicht mit den haushaltsrechtlichen Grundsätzen und Vorschriften für Gemeinden in Einklang. Es kommt in einem solchen Fall dafür auch kein Ersatz durch Kredite zur Sicherung ihrer Liquidität nach § 89 Absatz 2 GO NRW in Betracht. Diese Fremdmittel dienen nicht der haushaltsmäßigen Finanzierung, sondern ausschließlich dazu, die Zahlungsfähigkeit der Gemeinde aufrechtzuerhalten.

1.1.2 Kreditaufnahmen für Zwecke der Umschuldung

1.1.2.1 Allgemeine Grundlagen

Durch eine alleinige Festlegung in dieser Vorschrift auf die Aufnahme von Krediten für Investitionen wäre eine Aufnahme von Krediten für eine außerordentliche Tilgung bestehender Kredite (Umschuldung) nicht zulässig. Da aber durch die Vorschrift nur eine Kreditaufnahme für die ordentliche Tilgung von Schulden ausgeschlossen werden soll, enthält die Vorschrift eine ausdrückliche Regelung, dass eine Kreditaufnahme auch zum Zwecke der Umschuldung von Krediten erfolgen darf (außerordentliche Schuldentilgung).

Der Begriff „Umschuldung“ soll dabei als die Begründung einer neuen Verpflichtung der Gemeinde zur Begleichung einer bestehenden Verpflichtung verstanden werden. Durch den in der Vorschrift bestehenden Regelungszusammenhang mit der haushaltsrechtlichen Vorgabe, dass von der Gemeinde Kredite nur für Investitionen aufgenommen werden dürfen. Daher bedeutet eine Umschuldung im Sinne dieser Vorschrift, die Ablösung eines Kredites für Investitionen durch die Aufnahme eines neuen Kredites für Investitionen. Im Rahmen einer Umschuldung können aber auch mehrere kleinere Kredite zu einem einzigen Kredit zusammengefasst werden.