

● ● ● BEAMTENVERSORGUNG IN NRW

Alternative Strategien für eine nachhaltige Finanzierung
von Pensionsverpflichtungen im öffentlichen Sektor



Eine Studie von:
Büro für Kommunalberatung,
PKF FASSELT SCHLAGE und K&L Gates LLP

März 2010
Copyright © Büro für Kommunalberatung

K&L | GATES

PKF FASSELT SCHLAGE

PKF
Wirtschaftsprüfung &
Beratung

Mechthild A. Stock



Büro für Kommunalberatung

Beamtenversorgung in NRW



Alternative Strategien für eine nachhaltige Finanzierung
von Pensionsverpflichtungen im öffentlichen Sektor

Vorwort

Dass auf die gesetzliche Rentenversicherung in Folge des demografischen Wandels erhebliche Belastungen zukommen, ist heute unbestritten. Dagegen führt die verfassungsrechtlich garantierte Altersversorgung der Beamten in der öffentlichen Wahrnehmung bisher eher ein Schattendasein. Doch auch im öffentlichen Bereich wird die demografische Entwicklung erhebliche Auswirkungen haben: Die damit verbundenen steigenden Pensionslasten können künftig zu einer ernsthaften Bedrohung für die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand werden.

Zum Umfang der beamtenrechtlichen Versorgungsverpflichtungen lagen bislang kaum verlässliche Erkenntnisse vor. Dieser Umstand hat sich erst in jüngster Zeit im Zuge der Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens der Kommunen von der Kameralistik auf kaufmännische Grundsätze geändert. Durch die damit überwiegend einhergegangene Bilanzierungspflicht für die beamtenrechtlichen Versorgungsverpflichtungen sind nunmehr die damit verbundenen zukünftigen finanziellen Belastungen zumindest „näherungsweise“ aus den kommunalen Bilanzen ersichtlich.

Vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden demografischen Entwicklung stellt sich einerseits die Frage, ob die bisherige Finanzierung der Beamtenversorgung – d.h. die Finanzierung aus laufenden Haushaltsmitteln oder über eine rein umlagefinanzierte Versorgungskasse – zumindest mittelfristig noch zukunftsfähig ist. Andererseits impliziert dies die Verpflichtung der Kommunen, anderweitig finanzielle Vorsorge für die Zukunft zu treffen, um die finanzielle Handlungsfähigkeit auch in den nächsten Jahrzehnten zu erhalten und nachhaltig abzusichern.

Im Rahmen der vorliegenden Studie wird erstmalig das aus den beamtenrechtlichen Versorgungsverpflichtungen im kommunalen Bereich resultierende Finanzierungsproblem analysiert, dies insbesondere mit Blick auf die ersten Erfahrungen mit dem „Neuen Kommunalen Finanzmanagement“ im Bundesland NRW.

Das Ziel der Untersuchung besteht darin, den Kommunen geeignete Lösungskonzepte für wirtschaftlich sinnvolle und realisierbare Ausfinanzierungswege aufzuzeigen, um die vom Innenministerium des Landes NRW gestellten Anforderungen an eine Liquiditätsvorsorge zu erfüllen. Zugleich sollen Strategien abgeleitet werden, die aus der Beamtenversorgung künftig zu erwartenden steigenden finanziellen Belastungen für die kommunalen Haushalte in Zukunft möglichst gering zu halten.

Zu diesem Zweck wird zunächst die aktuelle Ausgangssituation skizziert und auf die Eckpunkte der Beamtenversorgung in Nordrhein-Westfalen eingegangen. Im nächsten Schritt erfolgt die Darstellung der Bilanzierung von Pensionsverpflichtungen im kommunalen Jahresabschluss in Nordrhein-Westfalen, wobei die Auswirkungen des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG) besondere Berücksichtigung finden. Daran anschließend werden alternative Möglichkeiten der Refinanzierung der Beamtenversorgung analysiert, insbesondere Fonds- und Versicherungslösungen, und deren Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen. Ergänzend wird am Beispiel einer ausgewählten Modellkommune das Ergebnis einer empirischen Untersuchung einschließlich einer Simulationsrechnung unter Berücksichtigung einer Versicherungslösung dargestellt.

Abgerundet wird die Studie mit einer Analyse der vergaberechtlichen Anforderungen, die an Ausschreibungen zur Auswahl spezifischer Modelle für eine adäquate Ausfinanzierung der Beamtenpensionsverpflichtungen zu stellen sind. Eine Musterausschreibung am Beispiel einer Rückdeckungsversicherung soll zeigen, wie ein Vergabeverfahren vorbereitet, gestaltet und umgesetzt werden kann, und insofern eine Hilfestellung für die Praxis geben.

Der hohe Komplexitätsgrad dieser Thematik erfordert einen interdisziplinären Ansatz und ein fachübergreifend besetztes Autorenteam.

Die Skizzierung der Ausgangslage und die Darstellung der verschiedenen Lösungsmodelle für eine Ausfinanzierung der Versorgungsleistungen hat Frau Diplom-Verwaltungswirtin Mechthild A. Stock, Inhaberin des **Büros für Kommunalberatung**, Ratingen, übernommen. Hier wurde auch die empirische Untersuchung bei ausgewählten Pilotkommunen durchgeführt und ausgewertet sowie die Erstellung einer Proberechnung veranlasst. Das Büro für Kommunalberatung hat das Gesamtprojekt koordiniert und ist insofern auch für die der Studie vorangestellte Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse (Management-Summary) verantwortlich.

Die Eckpunkte der Beamtenversorgung in NRW, die bilanzielle Abbildung der beamtenrechtlichen Pensionsverpflichtungen und die haushaltsrechtliche Zulässigkeit von alternativen Ausfinanzierungsmöglichkeiten haben Frau Wirtschaftsprüferin und Steuerberaterin Urte Lickfett, Partnerin der **PKF FASSELT SCHLAGE** Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Duisburg, und Herr Steuerberater Dr. Jens Radde, **PKF FASSELT SCHLAGE** Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Duisburg, ausgearbeitet.

Die Prüfung und Darstellung der vergaberechtlichen Anforderungen an Ausschreibungen zur Auswahl spezifischer Lösungsmodelle für eine adäquate Ausfinanzierung der Beamtenpensionsverpflichtungen sowie die Erarbeitung der Musterausschreibung wurden ausgeführt von Herrn Rechtsanwalt Dr. Friedrich Ludwig Hausmann und Herrn Rechtsanwalt Dr. Gerung von Hoff, LL.M., beide tätig für die **Sozietät K&L Gates LLP**, Berlin.

Insgesamt gesehen soll die Studie denjenigen Kommunen, die die Finanzierung der Beamtenversorgung zukunftssicher gestalten wollen, hilfreiche Informationen liefern. Eine individuelle Prüfung und Beratung kann sie jedoch nicht ersetzen.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse (Management-Summary) | 8 |
| A. Ausgangslage | 11 |
| I. Entstehung von Finanzierungslasten in den Kommunen | 11 |
| II. Die demografische Entwicklung – eine Gefahr für die öffentlichen Haushalte | 13 |
| III. Biometrische Risiken – Auswirkungen auf die Höhe des Rückdeckungsbedarfs | 16 |
| IV. Akuter Handlungsbedarf | 17 |
| B. Eckpunkte der Beamtenversorgung in Deutschland | 18 |
| I. Rechtsgrundlagen | 18 |
| II. Verteilung der Versorgungslasten bei Dienstherrnwechsel | 19 |
| C. Abbildung von Beamtenpensionsverpflichtungen im kommunalen Jahresabschluss in Nordrhein-Westfalen | 21 |
| I. Bilanzierungs- und Bewertungsvorschriften gemäß NKF | 21 |
| 1. Pensionsrückstellungen | 21 |
| 2. Ausgleichsverpflichtungen bei Dienstherrnwechsel | 23 |
| 3. Ausgleichsansprüche bei Dienstherrnwechsel | 24 |
| II. Auswirkungen des BilMoG auf die Bewertung von Pensionsrückstellungen im NKF in NRW | 25 |
| 1. Wirkungszusammenhang zwischen BilMoG und NKF | 25 |
| 2. Rückstellungsbewertung | 25 |
| 3. Verrechnungsverbot | 27 |
| D. Ausfinanzierungsmöglichkeiten für Kommunen im Zusammenhang mit beamtenrechtlichen Versorgungsverpflichtungen | 28 |
| I. Beurteilung der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit nach Maßgabe der GO NRW | 28 |
| 1. Allgemeines | 28 |
| 2. Grundsatz der Wirtschaftlichkeit | 28 |
| 3. Sicherstellung der Liquidität | 28 |
| 4. Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung | 29 |
| 5. Verwaltung von Geldanlagen | 30 |
| 6. Spezielle Bezüge zur Beamtenversorgung | 31 |
| II. Finanzierungswege im Überblick | 32 |

| | |
|--|-----------|
| III. Detailanalyse der Finanzierungsmodelle | 33 |
| 1. Versorgungskassen | 33 |
| a) Darstellung des Grundmodells | 33 |
| b) Auswirkungen auf den kommunalen Jahresabschluss | 33 |
| c) Kritische Würdigung | 34 |
| 2. Klassische Fondslösungen | 34 |
| a) Darstellung des Grundmodells | 34 |
| b) Haushaltsrechtliche Zulässigkeit | 35 |
| c) Auswirkungen auf den kommunalen Jahresabschluss | 36 |
| d) Kritische Würdigung | 37 |
| 3. Versicherungslösungen | 38 |
| a) Darstellung des Grundmodells | 38 |
| b) Haushaltsrechtliche Zulässigkeit | 39 |
| c) Auswirkungen auf den kommunalen Jahresabschluss | 40 |
| d) Kritische Würdigung | 41 |

E. Vergaberechtliche Aspekte bei der Ausschreibung von möglichen Varianten zur Ausfinanzierung der Beamtenversorgung

43

| | |
|---|-----------|
| I. Ausschreibung nach GWB-Vergaberecht | 43 |
| 1. Öffentlicher Auftrag (§ 99 GWB) | 43 |
| 2. Schwellenwert (§ 100 Abs. 1 GWB, § 2 VgV) | 43 |
| II. Ausschreibungspflichten für die jeweiligen Finanzierungswege | 45 |
| 1. Versorgungskassen | 45 |
| 2. Kapitalanlagen (Fonds) | 46 |
| 3. Versicherungsleistungen | 48 |
| III. Ausgestaltung des Ausschreibungsverfahrens - beispielhaft dargestellt für Rückdeckungsversicherungen | 50 |
| 1. Wahl der Verfahrensart | 50 |
| a) Überblick | 50 |
| b) Verhältnis der Verfahrensarten zueinander | 50 |
| c) Anwendbarkeit des Offenen Verfahrens | 51 |
| d) Anwendbarkeit des Nichtoffenen Verfahrens | 51 |
| e) Anwendbarkeit des Verhandlungsverfahrens | 52 |
| f) Zwischenergebnis | 54 |
| 2. Leistungsbeschreibung: Abfrage verschiedener Versicherungsalternativen/ Zukünftige Aufnahme weiterer Begünstigter | 54 |
| 3. Zulässige Eignungsnachweise | 55 |
| 4. Festlegung von Zuschlagskriterien, Bewertungsmatrix | 57 |

| | |
|--|-----------|
| F. Empirische Untersuchung auf der Grundlage ausgewählter Modellkommunen | 59 |
| I. Untersuchungsaufbau | 59 |
| II. Beschreibung der Modellkommunen | 61 |
| III. Detailanalyse am Beispiel der Musterstadt 1 | 62 |
| IV. Bewertungsparameter für die Simulationsrechnungen | 63 |
| V. Darstellung der Berechnungsergebnisse und Auswirkungen auf den kommunalen Jahresabschluss | 65 |
| VI. Zusammenfassung | 68 |
| | |
| Anhang I: Musterausschreibung | 71 |
| Vergabebekanntmachung | 73 |
| Vergabeunterlagen | 79 |
| | |
| Anhang II: Kennzahlen | 89 |
| | |
| Autoren-Angaben | 99 |
| Mechthild A. Stock | 101 |
| Urte Lickfett | 102 |
| Dr. Jens Radde | 103 |
| Dr. Gerung von Hoff | 104 |
| Dr. Friedrich Ludwig Hausmann | 105 |

Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse (Management-Summary)

Die Umstellung der öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft auf ein doppisches Rechnungswesen (in NRW: „Neues Kommunales Finanzmanagement“) begründet erstmals zwingend die Notwendigkeit, die Verpflichtungen aus der Beamtenversorgung in Form von Pensionsrückstellungen auszuweisen. Für die Eröffnungsbilanz einer Kommune hat dies zur Folge, dass erstmalig sämtliche versorgungsrechtlichen Anwartschaften der aktiven Beamten sowie alle Versorgungsansprüche der Pensionäre zu erfassen und anhand versicherungsmathematischer Grundsätze zu bewerten sind.

Die durchgeführten Berechnungen belegen, dass daraus ein erheblicher zukünftiger Finanzbedarf resultiert. Steigende Pensionslasten können damit künftig zu einer ernsthaften Bedrohung für die Handlungsfähigkeit der Öffentlichen Hand werden. Zudem löst die Bildung von bilanziellen Pensionsrückstellungen an sich noch nicht das Problem der Finanzierung der künftigen Auszahlungen der Versorgungsbezüge.

Somit stellt sich für jede einzelne Kommune die Frage nach der Finanzierung der künftigen Versorgungsleistungen, d.h. der Herkunft der finanziellen Mittel.

Die derzeit überwiegend praktizierte Finanzierung aus laufenden Haushalten bzw. über rein umlagefinanzierte Versorgungskassen ist vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden demografischen Entwicklung in Frage zu stellen. Ein Rückgriff auf das kommunale Vermögen scheidet in aller Regel aus, weil insbesondere das von den Kommunen vorgehaltene Infrastrukturvermögen, z.B. Straßen und Friedhöfe, kaum veräußerbar ist. Für die Finanzierung der künftigen Pensionszahlungen sollte folglich mit dem Aufbau eines Kapitalstocks begonnen werden.

Insofern wird ersichtlich, dass in jeder Kommune bereits jetzt **grundsätzlicher Handlungsbedarf** besteht, über alternative, langfristig tragfähige und wirtschaftlich sinnvolle Möglichkeiten zur Ausfinanzierung der künftigen Pensionszahlungen nachzudenken: In Betracht kommen hier insbesondere kapitalbildende Finanzierungsmodelle, also klassische Fonds oder Versicherungslösungen.

Klassische Fondslösungen bieten den Vorteil, dass sie sich hinsichtlich der Dotierung durch Flexibilität auszeichnen. Dies ermöglicht es, die individuelle Haushaltssituation zu berücksichtigen und das Kapital so anzulegen, dass es zeitgerecht verfügbar ist. Die Beleihung des Kapitals ist grundsätzlich möglich. Jedoch sollten vor dem Hintergrund der zugrunde liegenden Absicht, den Finanzbedarf für die künftige Beamtenversorgung abzusichern, in geeigneter Weise Zugriffsschranken gegen sachfremde Verwendung vereinbart werden. Die Einschaltung von Treuhändern hat sich hierzu bewährt.

Hinsichtlich des Anlagerisikos steht bei klassischen Fonds der Chance auf eine Wertsteigerung der Anteile das **Risiko von nicht unwesentlichen Wertverlusten** gegenüber. Diese Abhängigkeit vom Kapitalmarkt hat sich zuletzt im Rahmen der aktuellen Finanzmarktkrise eindrucksvoll gezeigt. Das Verlustrisiko lässt sich allerdings durch Diversifikation begrenzen. Eine garantierte Mindestverzinsung ist i.d.R. nicht vorgesehen. Der Gesetzgeber stellt folglich hohe Anforderungen an die Sicherheit dieser Anlageformen und fordert zudem, dass eine zusätz-

liche Eigenkontrolle der Fondsentwicklung durch die Kommunen ständig sichergestellt ist. Weiterhin ist zu beachten, dass Anlagen in Fonds nur mit eigenen, frei verfügbaren finanziellen Mitteln zulässig sind.

In diesem Zusammenhang stellt die Absicherung aller biometrischen Risiken im Zeitpunkt der erstmaligen Dotierung eine große Herausforderung dar. Diese ist jedoch notwendig, um eine ausreichende Liquidität zur Erfüllung der Versorgungsverpflichtungen in der Zukunft sicherzustellen. Ansonsten können nicht unerhebliche Finanzierungslücken entstehen. Die Verantwortung für die biometrischen Risiken bleibt hier bei der Kommune.

Insgesamt ist zwar festzuhalten, dass klassische Fondslösungen dazu geeignet sind, beamtenrechtliche Versorgungsansprüche langfristig abzusichern. Aufgrund des bestehenden Anlagerisikos ist ein optimaler Ressourceneinsatz jedoch nicht zwangsläufig gewährleistet. Zudem ist eine Eigenkontrolle der Fondsentwicklung durch die Kommune einzurichten.

Rückdeckungsversicherungen weisen ebenfalls eine hohe Flexibilität bezüglich der individuellen Gegebenheiten einer Kommune auf und ermöglichen maßgeschneiderte Finanzierungskonzepte. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die garantierte lebenslange Versorgungsleistung sowie die Anpassungsfähigkeit an die zukünftige Personalentwicklung. Zudem können sie in Abhängigkeit von dem Versicherungsumfang eine umfassende Absicherung der biometrischen Risiken von Beginn an gewährleisten.

Eine vorzeitige Kündigung ist grundsätzlich möglich. In diesem Fall wird der jeweilige Rückkaufswert der Versicherung (aktivierter Zeitwert abzüglich Stornogebühr) an die Kommune ausgezahlt. Um eine damit gegebenenfalls verbundene sachfremde Verwendung auszuschließen, sollten geeignete Zugriffsschranken vereinbart werden. Zugleich besteht bei Versicherungslösungen die Möglichkeit der Beleihung.

Vor dem Hintergrund der Vorgaben an die Sicherheit einer Finanzanlage mit angemessenem Ertrag erfüllen Rückdeckungsversicherungen in besonderer Weise die haushaltsrechtlichen Anforderungen der GO NRW. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Sicherheit der Kapitalanlage, denn ein Verlust des eingesetzten Kapitals ist aufgrund der besonderen, an Versicherungen gestellten Anforderungen des VAG ausgeschlossen.

Im Ergebnis sind Rückdeckungsversicherungen unter ökonomischen Gesichtspunkten als Lösungsmodell für die Ausfinanzierung der Beamtenversorgung infolge des Zusammenspiels von garantierter Mindestverzinsung und geringem Anlagerisiko bei gleichzeitiger Beteiligung an den erzielten Erträgen als ausgesprochen vorteilhaft zu beurteilen. Die durchgeführten Simulationsberechnungen im Rahmen der empirischen Untersuchung bei ausgewählten Pilotkommunen hat diese Annahmen bestätigt.

Kommunen haben als öffentliche Auftraggeber auch bei der Beschaffung von Leistungen im Zusammenhang mit der Finanzierung von Pensionsverpflichtungen das **Vergaberecht** zu beachten (VOL/A bzw. GWB-Vergaberecht oberhalb der EU-Schwellenwerte). Bei Ausfinanzierung der Pensionsrückstellungen durch **klassische Fondslösungen** ist eine pauschale Aussage zur Ausschreibungspflicht nach dem GWB-Vergaberecht nicht möglich. Zumindest ist es mit erheblichen Risiken verbunden, eine Kapitalanlage (Fonds) ohne Durchführung eines förmlichen Vergabeverfahrens nach dem 4. Abschnitt des GWB zu realisieren. Die Einhaltung eines transparenten, wettbewerblichen Verfahrens ist bereits aus haushaltsrechtlichen Gründen geboten.

Die Vergabe von **Versicherungsdienstleistungen** durch kommunale öffentliche Auftraggeber ist oberhalb des maßgeblichen Schwellenwertes als nach dem GWB-Vergaberecht ausschreibungspflichtig anzusehen.

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung von Ausschreibungsverfahren für die Ausfinanzierung von Pensionsverpflichtungen kommunaler öffentlicher Auftraggeber bestehen mannigfaltige Gestaltungsmöglichkeiten, bei deren Bewertung (auch) vergaberechtliche Vorgaben zu berücksichtigen sind. Zu bevorzugen ist die Durchführung eines Offenen Verfahrens. Die Gestaltung der Vergabeunterlagen eines beispielhaften Vergabeverfahrens für eine Rückdeckungsversicherung ist der beigefügten **Musterausschreibung** zu entnehmen.

Ziel der Studie ist es, den betroffenen Kommunen frühzeitig Möglichkeiten für wirtschaftlich sinnvolle und realistische Ausfinanzierungswege aufzuzeigen und wichtige Informationen zu geben, wie man sich rechtzeitig auf die zunehmenden Belastungen durch steigende Pensionszahlungen einstellen kann. Sie kann jedoch nicht die notwendige Analyse der individuellen Situation vor Ort für ein maßgeschneidertes Lösungskonzept ersetzen. Hierzu bedarf es einer kompetenten Prüfung und Beratung.

A Ausgangslage

I. Entstehung von Finanzierungslasten in den Kommunen

Seitdem die Innenministerkonferenz (IMK) die beiden Leittexte für eine „Gemeindehaushaltsverordnung für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen“ (GemHVO-Doppik) und eine „Gemeindehaushaltsordnung für die erweiterte kameralistische Buchführung“ am 21.11.2003 verabschiedet hat, ist auf kommunaler Ebene bundesweit ein Paradigmenwechsel vollzogen worden.¹ Denn hierdurch wurden die Abkehr der öffentlichen Hand vom bisherigen kameralen Rechnungswesen und die Hinwendung zu einem kaufmännischen System nach handelsrechtlichen Grundsätzen eingeleitet.

Zwischenzeitlich haben 11 von 16 Bundesländern die Einführung des Neuen Kaufmännischen Rechnungswesens mit Übergangsfristen bis 2013 beschlossen. In sieben Bundesländern besteht die Verpflichtung zur Vorlage eines „doppischen“ Jahresabschlusses bis spätestens 2011. In Nordrhein-Westfalen (NRW) musste die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens auf das sog. NKF (Neues Kommunales Finanzmanagement) bereits zum 1.1.2009 abgeschlossen sein.²

Wesentliche Ziele des NKF bestehen in der Einführung eines umfassenden Ressourcenverbrauchskonzepts und der vollständigen Abbildung des Vermögens sowie der Schulden im kommunalen Jahresabschluss. Dieses Höchstmaß an Transparenz ergibt sich aus dem Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit. Vereinfacht ausgedrückt bedeutet dies, dass diejenige Generation, welche Ressourcen verbraucht, auch die hiermit zusammenhängenden finanziellen Mittel erwirtschaften muss.³

Verbunden mit dieser Neuausrichtung der Rechnungslegung ist auch, dass auf der Passivseite der kommunalen Bilanz die Verpflichtungen aus der Beamtenversorgung in Form von Pensionsrückstellungen abzubilden sind, um einen vollständigen Schuldenausweis sicherzustellen.

Für die Eröffnungsbilanz einer Kommune hat das zur Folge, dass erstmalig sämtliche versorgungsrechtlichen Anwartschaften der aktiven Beamten sowie alle Versorgungsansprüche der Pensionäre zu erfassen und auf Basis versicherungsmathematischer Grundsätze zu bewerten sind.

Während die erstmalige Bilanzierung der Pensionsrückstellungen zu Lasten des Eigenkapitals erfolgt, werden die jährlichen bilanziellen Zuführungen die Haushaltsergebnisse der Kommunen belasten. Doch die Bildung von Pensionsrückstellungen an sich löst noch nicht das Problem der Finanzierung der künftigen Auszahlungen der Versorgungsbezüge. Somit stellt sich für jede einzelne Kommune die Frage nach der Finanzierung der künftigen Versorgungsleistungen, d.h. der Herkunft der finanziellen Mittel.

¹ Vgl. „Auszug aus der Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21.11.2003 in Jena (Punkt 18. Reform des Gemeindehaushaltsrechts: Von einem zahlungsorientierten zu einem ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesen), abrufbar über: www.im.nrw.de.

² Vgl. dazu BertelsmannStiftung/KGSt (Hrsg.), Doppik-Vergleich, Stand Aug. 2008, einsehbar unter: www.doppikvergleich.de.

³ Vgl. *Innenministerium NRW*, Neues kommunales Finanzmanagement – Eckpunkte der Reform, Düsseldorf 1999, S. 591, abrufbar im Internet unter: www.im.nrw.de.

Die derzeit überwiegend praktizierte Finanzierung aus laufenden Haushalten bzw. über rein umlagefinanzierte Versorgungskassen ist vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden demografischen Entwicklung in Frage zu stellen. Zudem scheidet ein Rückgriff auf das kommunale Vermögen in aller Regel aus, weil insbesondere das von den Kommunen vorgehaltene Infrastrukturvermögen (z.B. in Form von Straßen und Friedhöfen) kaum veräußerbar ist.⁴ Für die Finanzierung der künftigen Pensionszahlungen muss folglich mit dem Aufbau eines Kapitalstocks begonnen werden.

Insofern wird ersichtlich, dass in jeder Kommune bereits jetzt **grundsätzlicher Handlungsbedarf** dahingehend besteht, über langfristig tragfähige und wirtschaftlich sinnvolle Möglichkeiten zur Finanzierung der künftigen Pensionszahlungen nachzudenken sowie geeignete Versorgungsmodelle auszuwählen, um damit eine nachhaltige Finanzierung der Versorgungsleistungen sicherzustellen.

Im Folgenden wird daher untersucht, welche Formen und Wege der Rückdeckung bzw. „Ausfinanzierung“ geeignet sind, um den Anforderungen aus der öffentlichen Finanzwirtschaft ebenso wie jenen aus dem Beamtenversorgungsrecht gerecht zu werden.

⁴ Vgl. Joachim Haessler Information GmbH, Pensionsrückstellungen für Beamte: Was müssen wir wissen?, Schömborg 2006.

II. Die demografische Entwicklung – eine Gefahr für die öffentlichen Haushalte

Deutschland steht vor einem demografischen Wandel, der bereits in naher Zukunft gravierende Anpassungsmaßnahmen in den staatlichen Sozialsystemen erfordern wird. Dies hat die Diskussion um die Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung eindrucksvoll belegt: Während heute noch vier Personen im erwerbstätigen Alter einen Rentner finanzieren, werden in 30 Jahren lediglich noch zwei Erwerbstätige einem Rentner gegenüberstehen. Zugleich steigen die Lebenserwartung der Versorgungsberechtigten und damit der Finanzierungsbedarf nach Eintritt in den Ruhestand stetig an.

Ein Blick auf den nachfolgend grafisch dargestellten Bevölkerungsaufbau in den Jahren 2009 und 2029 zeigt deutlich den zu erwartenden Liquiditätsbedarf zur Bedienung der Renten- und Pensionsansprüche, insbesondere für den geburtenstarken Jahrgang 1964 (gelbe Linie).⁵ Zu dieser Entwicklung wurde in der Literatur bereits ausgeführt, dass die Pensionslasten eine ernsthafte Bedrohung für die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand und damit auch der Kommunen in der Zukunft darstellen.⁶

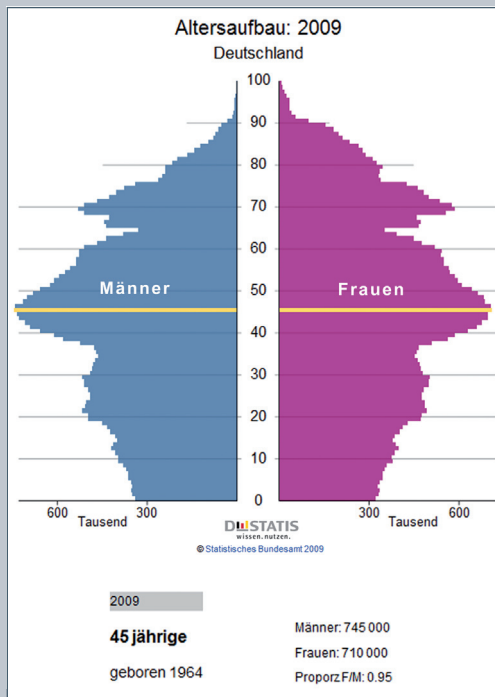


Abb. 1: Bevölkerungsaufbau im Jahr 2009
(Quelle: Statistisches Bundesamt 2009)

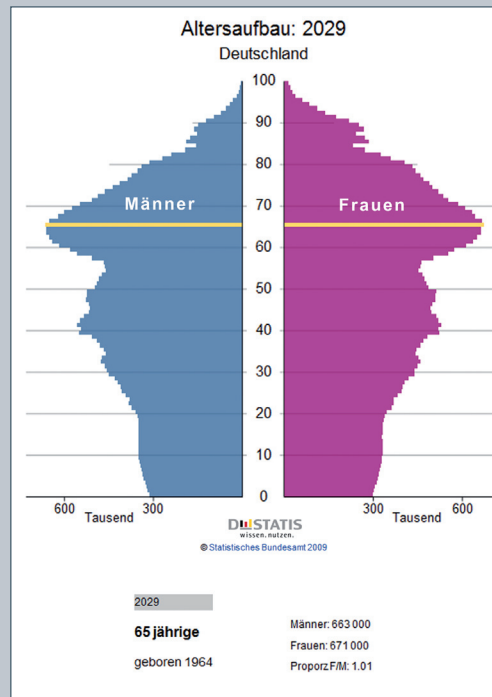


Abb. 2: Bevölkerungsaufbau im Jahr 2029
(Quelle: Statistisches Bundesamt 2009)

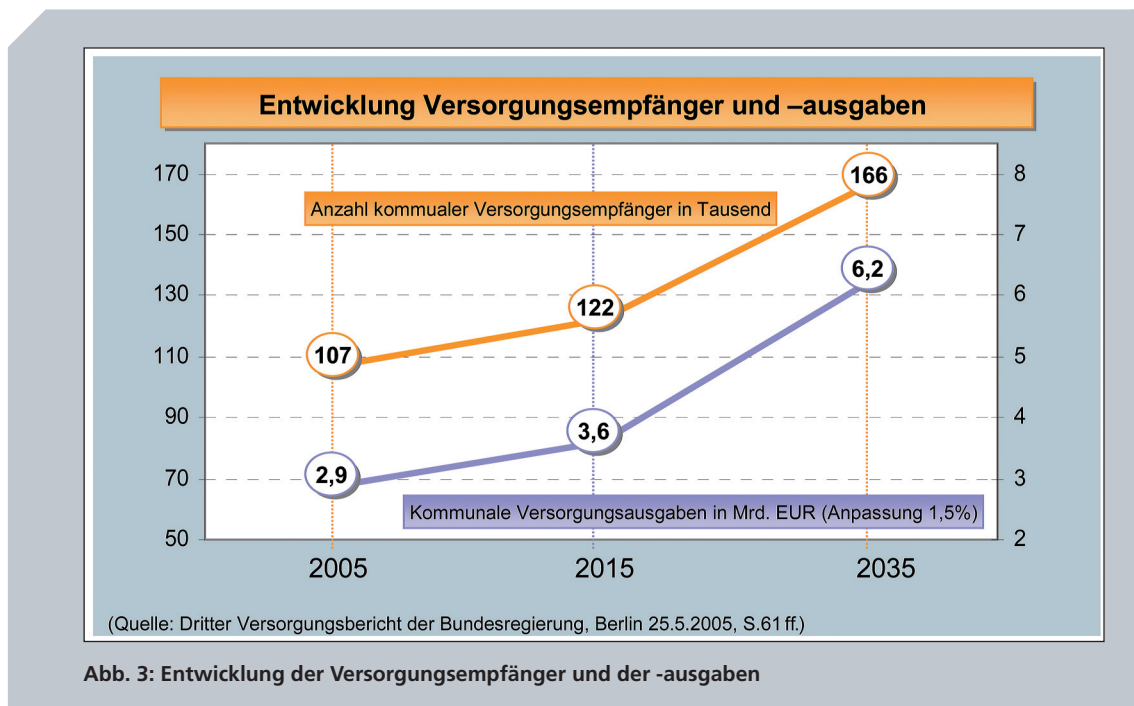
Die allgemeine Entwicklung der beamtenrechtlichen Pensionslasten in Deutschland lässt sich insbesondere aus den Versorgungsberichten der Bundesregierung ablesen. Hiernach werden die Versorgungsausgaben für Beamte sowie deren Hinterbliebene in Bund, Ländern und Gemeinden von 30,5 Mrd. EUR im Jahr 2010 voraussicht-

⁵ Vgl. Fester/Thum, Die Pensionslasten – Eine Bedrohung der zukünftigen Handlungsfähigkeit der Länder, Ifo-Schnelldienst 23/2003.

⁶ Vgl. Fester/Thum, a.a.O. (Fn. 5).

lich auf 59,9 Mrd. EUR im Jahr 2035 ansteigen. Allein auf Ebene der Kommunen wird sich der Liquiditätsbedarf zur Erfüllung der Pensionsverpflichtungen von 2,9 Mrd. EUR in 2005 über 3,2 Mrd. EUR in 2010 auf 6,2 Mrd. EUR in 2035 erhöhen.⁷

Ursächlich für diese Entwicklung ist primär die steigende Anzahl der Versorgungsempfänger im kommunalen Bereich von 107.000 im Jahr 2005 auf voraussichtlich 122.000 im Jahr 2015 und auf 166.000 im Jahr 2035.⁸



Dass die Pensionen für öffentliche Haushalte eine beachtliche finanzielle Belastung darstellen, hat auch Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen in einer Studie bereits im Jahr 2005 dargelegt: Danach betragen die Barwerte der Pensionsverpflichtungen der Länder 1.797 Mrd. EUR und sind damit größer als die bis dahin (2005) ausgewiesene Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte.⁹

Die Versorgungssteuerquote, d.h. der Anteil der Versorgungsausgaben an den Steuereinnahmen, lag mit ca. 10 % bereits im Jahr 2001 auf einem hohen Niveau. In vielen Bundesländern wird sie voraussichtlich auf über 20 % im Jahre 2020 ansteigen. Im Stadtstaat Hamburg wird sogar jeder vierte Euro der Einnahmen zur Finanzierung der Pensionen ausgegeben werden müssen.¹⁰ Die erwartete Entwicklung für den Bund sowie die Länder und Gemeinden lässt sich grafisch wie folgt darstellen:

⁷ Vgl. Dritter Versorgungsbericht (2005) und Vierter Versorgungsbericht (2009) der Bundesregierung.

⁸ Vgl. Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung (2005).

⁹ Vgl. Raffelhüschen u.a., Die Pensionslasten der Bundesländer im Vergleich: Status Quo und zukünftige Entwicklung, 129/05, Studie 2005 (Universität Freiburg i.Br.).

¹⁰ Vgl. Raffelhüschen u.a., a.a.O. (Fn. 9).

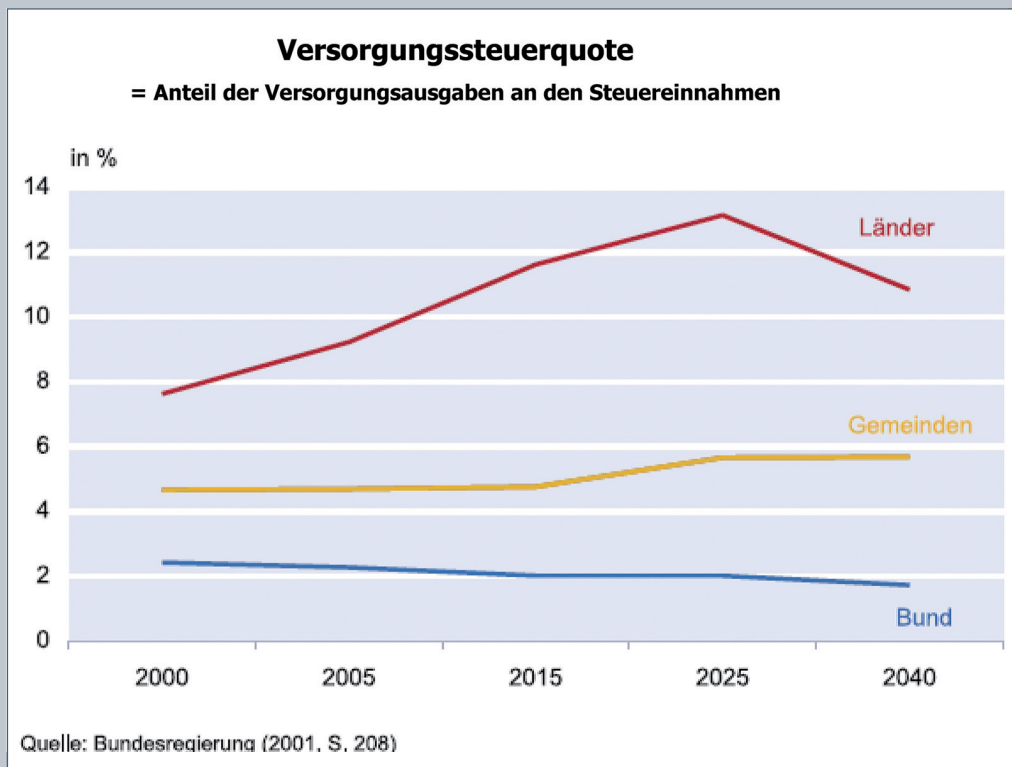


Abb. 4: Entwicklung der Versorgungssteuerquote

Vor dem Hintergrund, dass zum 30.06.2008 in NRW insgesamt 366.643 Beamte tätig waren, davon 60.014 im kommunalen Verwaltungsdienst, 236.081 im Landesdienst und zudem 70.548 in der Bundesverwaltung, kann man die Dimensionen der künftigen Versorgungsleistungen und der hierfür notwendigen Steuermittel erahnen.¹¹

Selbst wenn sich die Staatseinnahmen entsprechend der allgemeinen Wachstumsrate entwickeln würden, wird die öffentliche Hand künftig einen immer größeren Teil der ihr zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel für die Altersversorgung ihrer Beamten verwenden müssen. Dadurch wird der Handlungsspielraum erheblich eingeschränkt.¹² Die öffentliche Hand kommt somit nicht umhin, große Anstrengungen zu unternehmen, mit Hilfe geeigneter Finanzierungsmodelle die künftigen Versorgungsleistungen abzusichern und dadurch finanzielle Handlungsspielräume nachhaltig zu sichern.

¹¹ Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW, vormals LDS NRW).

¹² Vgl. Fester/Thum, a.a.O. (Fn. 5).

III. Biometrische Risiken – Auswirkungen auf die Höhe des Rückdeckungsbedarfs

Die in dem kommunalen Jahresabschluss ausgewiesenen Pensionsrückstellungen müssen nach besonderen bilanziellen Vorschriften (in NRW: § 36 Abs. 1 GemHVO) bewertet werden, obwohl das tatsächlich zur Finanzierung der Pensionsleistungen benötigte Kapital häufig deutlich höher ist als der Rückstellungsbetrag. Dies ist insbesondere auf Unterschiede bezüglich der biometrischen Berechnungsgrundlagen zurückzuführen, denen in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zukommt.¹³

Bei der Bewertung von Pensionsverpflichtungen sind nach herrschender Meinung die anerkannten Methoden der Versicherungsmathematik anzuwenden. Diese Methoden ermöglichen durch die Verwendung biometrischer Wahrscheinlichkeiten, d.h. Annahmen z.B. bezüglich der Lebenserwartung, der Invaliditäts- und der Verheiratswahrscheinlichkeit, eine genaue und objektive Bewertung der biologischen Unsicherheitsfaktoren; die Methoden genügen damit in besonderer Weise den Grundsätzen der Richtigkeit und Willkürfreiheit der Bilanzierung. Eine zentrale Rolle kommt hierbei den sog. „Sterbetafeln“ zu, in denen die statistische Lebenserwartung verzeichnet ist, d.h. das Lebensalter, in dem eine Person im statistischen Mittel voraussichtlich verstirbt.

Für die handelsbilanzielle Bewertung von Pensionsverpflichtungen werden seit 1948 die sog. „Heubeck-Richttafeln“ verwendet, die allgemein abgeleitete Annahmen bezüglich der biometrischen Wahrscheinlichkeiten auf der Grundlage der Gesamtbevölkerung enthalten. Diese wurden im Jahr 2005 durch die „Richttafeln 2005 G“ (sog. Generationstafel) ersetzt, die seither der Bewertung zugrunde gelegt werden.

Im Unterschied hierzu orientieren sich z.B. Versicherungsunternehmen an biometrischen Rechnungsgrundlagen für die Bewertung von Pensionsansprüchen, die von der Deutschen Aktuarvereinigung e.V. (DAV) auf Basis von Versichertenkollektiven ermittelt und herausgegeben werden.

Am Beispiel eines 65-jährigen Mannes kann man die Unterschiede der in Jahren gemessenen Lebenserwartung in 2009 bzw. 2040 deutlich erkennen:¹⁴

| Lebenserwartung nach Sterbetafeln: | 2009 | 2040 |
|------------------------------------|------|------|
| Heubeck 1998 | 17 | 17 |
| DAV 1994 R | 21 | 25 |
| Heubeck 2005 G | 18 | 22 |
| DAV 2004 R | 25 | 30 |

Da die Gesamthöhe aller Versorgungsleistungen maßgeblich von der Lebenserwartung des Ruhegehaltsempfängers abhängt, führt eine längere Lebenserwartung zu einem Kapitalbedarf, der in der Regel höher ausfällt als die bilanzierte Pensionsrückstellung. Die Finanzierungslücke wird noch größer, wenn sich die späteren Pensionsleistungen durch Versorgungsanpassungen erhöhen und diese (noch) nicht durch Trendantizipation berücksichtigt wurden, wie dies in Folge der Vorschriften des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG) ab 2010 vorgeschrieben ist.

¹³ Vgl. *Thurnes/Hainz*, Pensionsrückstellungen in kommunalen Bilanzen nach dem BilMoG, in: *Der Gemeindehaushalt*, 2009, S. 175 ff.

¹⁴ Vgl. Darstellung auf Basis von Veröffentlichungen 2009 der Heubeck AG und der Deutschen Aktuarvereinigung e.V.

IV. Akuter Handlungsbedarf

In einer Gesamtbetrachtung ist festzustellen, dass die Beamtenversorgung in Deutschland vor großen Herausforderungen steht. Hierfür verantwortlich ist zum einen der demografische Wandel, der bereits mittelfristig zu einem Anstieg der Versorgungsleistungen und damit zu einem zusätzlichen Finanzierungsbedarf auf kommunaler Ebene führen wird.

Zum anderen spiegeln die in den kommunalen Bilanzen ausgewiesenen Pensionsrückstellungen in vielen Fällen nicht den tatsächlich bestehenden Verpflichtungsumfang wider, weil die für den Bereich der Rechnungslegung maßgeblichen biometrischen Berechnungsgrundlagen die steigende Lebenserwartung der Bevölkerung, insbesondere der Beamten, nicht realitätsgerecht berücksichtigen und dadurch Finanzierungslücken entstehen. Zudem ist ein Rückgriff auf das kommunale Vermögen – insbesondere das Infrastrukturvermögen – mangels Verwertbarkeit in aller Regel nicht oder nur begrenzt möglich.

Insgesamt gesehen zeigt sich, dass das jetzige Finanzierungsmodell über die laufenden kommunalen Haushalte bzw. rein umlagefinanzierte Versorgungskassen auf mittlere Sicht nicht zukunftsfähig ist. Angesichts dieser Ausgangslage besteht akuter Handlungsbedarf, um den künftigen Finanzmittelbedarf für die Beamtenversorgung decken und zugleich die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte langfristig erhalten zu können.

Daher müssen wirtschaftlich sinnvolle und praktisch umsetzbare Ausfinanzierungswege gefunden werden, wobei insbesondere kapitalbildende Versorgungslösungen in Betracht kommen. Diese müssen allerdings den besonderen Anforderungen der öffentlichen Hand sowohl im Hinblick auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft als auch in Bezug auf die Komplexität des Beamtenversorgungsrechts entsprechen.

B Eckpunkte der Beamtenversorgung in Deutschland

I. Rechtsgrundlagen

Die Beamtenversorgung in Deutschland basiert auf verfassungsrechtlichen Grundlagen, insbesondere den Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG). Ursprünglich regelte das Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG)¹⁵ sowohl die Versorgung der Beamten des Bundes als auch die Versorgung der Beamten der Länder. Durch eine Gesetzesänderung vom 29.7.2008 gilt das überarbeitete BeamtVG allerdings seit dem 1.1.2008 nur noch für die Versorgung der Beamten des Bundes. Für die Beamten der Länder, der Gemeinden, der Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts ist nach § 108 Abs. 1 BeamtVG weiterhin das BeamtVG in der bis zum 31.8.2006 geltenden Fassung maßgeblich, soweit es nicht durch Landesrecht ersetzt wurde. Im Land Nordrhein-Westfalen richtet sich die Versorgung der Beamten und ihrer Hinterbliebenen gemäß § 80 Abs. 1 Landesbeamtengesetz (LBG NRW) grundsätzlich nach den Vorschriften des BeamtVG in der bis zum 31.8.2006 geltenden Fassung.

Aus dem Leistungskatalog gemäß § 2 Abs. 1 BeamtVG sind als Versorgungsbezüge vor allem das klassische Ruhegehalt und die Hinterbliebenenversorgung zu nennen. Die jährliche Sonderzahlung gehört nach § 2 Abs. 2 BeamtVG ebenfalls zur Versorgung. Gemäß § 3 BeamtVG wird die Versorgung der Beamten und ihrer Hinterbliebenen ausschließlich durch Gesetz geregelt. Zusicherungen, Vereinbarungen und Vergleiche, die dem Beamten eine höhere als ihm gesetzlich zustehende Versorgung verschaffen sollen, sind unwirksam. Gleiches gilt für Versicherungsverträge, die zu diesem Zweck abgeschlossen werden. Auf die gesetzlich zustehende Versorgung kann weder ganz noch teilweise verzichtet werden.

Der Anspruch auf Ruhegehalt entsteht gemäß § 4 BeamtVG grundsätzlich mit Beginn des Ruhestands. Das Ruhegehalt wird auf der Grundlage der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge und der ruhegehaltsfähigen Dienstzeit berechnet. Allerdings wird ein Ruhegehalt nur gewährt, wenn der Beamte eine Dienstzeit von mindestens fünf Jahren abgeleistet hat oder infolge von Krankheit, Verwundung oder sonstiger Beschädigung, die er sich ohne grobes Verschulden bei Ausübung oder aus Veranlassung des Dienstes zugezogen hat, dienstunfähig geworden ist. Die Dienstzeit wird ab dem Zeitpunkt der ersten Berufung in das Beamtenverhältnis berechnet und nur berücksichtigt, soweit sie ruhegehaltsfähig ist.

Als regelmäßige ruhegehaltsfähige Dienstzeit wird in § 6 BeamtVG grundsätzlich die Dienstzeit bezeichnet, die der Beamte vom Tage seiner ersten Berufung in das Beamtenverhältnis an im Dienst eines öffentlich-rechtlichen Dienstherrn im Beamtenverhältnis zurückgelegt hat. Zugleich bestehen weitere gesetzliche Regelungen zu Ausnahmetatbeständen sowie besondere Regelungen zur Anrechnung von Zeiten einer Teilzeitbeschäftigung oder einer Altersteilzeit. Die ruhegehaltsfähige Dienstzeit wird vom Dienstherrn für jeden Beamten gesondert ermittelt, festgesetzt und dem Beamten verbindlich mitgeteilt.

¹⁵ Vgl. Beamtenversorgungsgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 16.3.1999 (BGBl. I S. 322, 847, 2033), das zuletzt durch Art. 6 des Gesetzes vom 3.4.2009 (BGBl. I S. 700) geändert worden ist.

II. Verteilung der Versorgungslasten bei Dienstherrnwechsel

Die Verteilung der Versorgungslasten im Fall des Dienstherrnwechsels eines Beamten war ursprünglich in § 107b BeamtVG geregelt. Hiernach trugen der aufnehmende Dienstherr und der abgebende Dienstherr bei Eintritt des Versorgungsfalls die Versorgungsbezüge grundsätzlich anteilig. Das Ruhegehalt war dabei von dem jeweils letzten Dienstherrn vor Beginn des Ruhestandes in voller Höhe auszuführen. Zugleich stand dem letzten Dienstherrn ein Ausgleichsanspruch gegen den abgebenden Dienstherrn zu, sofern die besonderen Voraussetzungen in § 107b Abs. 1 BeamtVG erfüllt waren. Zahlte an Stelle des letzten Dienstherrn eine Versorgungskasse das Ruhegehalt aus, hatte der abgebende Dienstherr den von ihm zu tragenden Betrag an die Versorgungskasse abzuführen.

In Nordrhein-Westfalen gilt seit dem 19.11.2008 anstelle des BeamtVG das Gesetz zur Verteilung der Versorgungslasten (Versorgungslastenverteilungsgesetz – VLVG NRW)¹⁶ für den Wechsel von Beamten des Landes sowie Beamten der Gemeinden, der Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts zu einem dieser genannten Dienstherrn.¹⁷ Wechselt ein Beamter in den Dienst eines anderen Dienstherrn, beteiligen sich nach § 2 VLVG NRW die vorherigen Dienstherrn an den Versorgungslasten, die der letzte Dienstherr nach versorgungsrechtlichen Regelungen zu tragen hat. Jeder beteiligte Dienstherr leistet einen bei Eintritt des Versorgungsfalls festzulegenden Anteil an den Versorgungsbezügen. Der Anteil ist auf der Grundlage der bei dem jeweiligen Dienstherrn zu berücksichtigenden ruhegehaltsfähigen Zeiten sowie des jeweils zuletzt erreichten Beförderungsamtes zu bemessen. Anstelle der Versorgungslastenverteilung nach § 2 VLVG NRW kann im Falle eines Dienstherrnwechsels jederzeit eine Versorgungslastenteilung durch eine Abfindungsvereinbarung zwischen den Dienstherrn getroffen werden (§ 3 VLVG NRW). Im Vergleich mit dem vormals geltenden § 107b BeamtVG erweitern die mit dem VLVG einhergegangenen Neuerungen lediglich den Umfang der gegen frühere Dienstherrn bestehenden Ansprüche bzw. Verpflichtungen. Dies wirkt sich entsprechend in bilanzieller Hinsicht auf die Höhe der Ausgleichsansprüche bzw. -verpflichtungen einer Kommune aus.

Der Übergang der Gesetzgebungszuständigkeit für das Besoldungs- und Versorgungsrecht im Zuge der Föderalismusreform I auf die Bundesländer macht künftig zudem eine Neuregelung des bisher in § 107b BeamtVG bundeseinheitlich geregelten Systems für bund- und länderübergreifende Dienstherrnwechsel erforderlich. Die Neuregelung ist durch den Abschluss eines multilateralen Staatsvertrags erfolgt, der das bisherige System der Versorgungslastenteilung durch ein pauschalierendes Kapitalisierungsmodell ersetzt. Nach dem pauschalierenden Kapitalisierungsmodell zahlt der abgebende Dienstherr zum Zeitpunkt des Dienstherrnwechsels eine kapitalisierte Abfindung an den aufnehmenden Dienstherrn. Die Abfindung berechnet sich aus den Bezügen, den in vollen Monaten ausgedrückten Dienstzeiten und einem vom Lebensalter des Beamten abhängigen Bemessungssatz. § 107b BeamtVG wird durch diesen Staatsvertrag ersetzt. Für Erstattungsansprüche, die aufgrund eines Dienstherrnwechsels vor Inkrafttreten des Staatsvertrags begründet sind, gelten umfangreiche Übergangsregelungen.

¹⁶ Vgl. Art. 10 des Gesetzes zur Änderung der gesetzlichen Befristungen im Zuständigkeitsbereich des Innenministeriums (GV. NRW S. 706). Das VLVG ist im Jahr 2009 um eine Übergangsregelung erweitert worden. Vgl. hierzu Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 14/10133 vom 26.11.2009 zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 14/9709; Artikel 22 des Gesetzes vom 8.12.2009 (GV. NRW S. 765).

¹⁷ Zu den Hintergründen der Einführung des VLVG und des Ersatzes des BeamtVG durch die neuen Regelungen des VLVG siehe insbesondere die Begründung zu Art. 10 des Gesetzes zur Änderung der gesetzlichen Befristungen im Zuständigkeitsbereich des Innenministeriums in der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Innenausschusses (Drucksache 14/7820 vom 4.11.2008, S. 14 f.).

Auf der Ministerpräsidentenkonferenz vom 16.12.2009 ist der Staatsvertrag betreffend die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrnwechseln (Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag) gefasst worden¹⁸. Der Staatsvertrag wird am 1.1.2011 für die Parteien in Kraft treten, die bis zum 30.9.2010 ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt haben.

¹⁸ Vgl. Gesetzes- und Verordnungsblatt für das Land NRW, Nr. 7 vom 23.2.2010, S. 137 ff.

C Abbildung von Beamtenpensionsverpflichtungen im kommunalen Jahresabschluss in Nordrhein-Westfalen

I. Bilanzierungs- und Bewertungsvorschriften gemäß NKF

Durch das Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (NKFG NRW) vom 1.1.2005 sind alle kommunalen Gebietskörperschaften in Nordrhein-Westfalen seit dem 1.1.2009 zur Rechnungslegung nach kaufmännischen Grundsätzen verpflichtet. Im Zuge dieses Systemwechsels von der Kameralistik hin zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) kommt dem Handelsgesetzbuch (HGB) besondere Bedeutung zu, da es als Referenzmodell für die kommunale Rechnungslegung dient. Damit erfolgt im NKF eine Orientierung am HGB, soweit die spezifischen Ziele und Aufgaben des Rechnungswesens der Gemeinden dem nicht entgegenstehen. Dieser Referenzmodellansatz spiegelt sich auch in den kommunalen Rechnungslegungsvorschriften an mehreren Stellen durch explizite Hinweise auf die handelsrechtlichen Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) wider (vgl. §§ 92 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2, 95 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Demzufolge gelten für die kommunale Rechnungslegung grundsätzlich die handelsrechtlichen Vorschriften einschließlich der GoB.¹⁹

Ein Abweichen von den handelsrechtlichen Bilanzierungs- und Bewertungsvorschriften kommt im NKF nur dann in Betracht, wenn die einschlägigen kommunalen Rechnungslegungsvorschriften in Gestalt der GO NRW und der GemHVO NRW nicht mit dem HGB vereinbare Regelungen enthalten oder kommunale Besonderheiten die Anwendung des HGB auf Ebene der Gebietskörperschaften nicht sachgerecht erscheinen lassen.

1. Pensionsrückstellungen

Pensionsverpflichtungen nach den beamtenrechtlichen Vorschriften unterliegen im kommunalen Jahresabschluss gemäß § 88 GO NRW und § 36 Abs. 1 GemHVO NRW einer Passivierungspflicht.²⁰ Dabei umfassen die Pensionsverpflichtungen die bestehenden Versorgungsansprüche sowie sämtliche Anwartschaften und andere fortgeltende Ansprüche nach dem Ausscheiden aus dem Dienst (vgl. § 36 Abs. 1 Satz 1 und 2 GemHVO NRW). Neben den Pensionsverpflichtungen im eigentlichen Sinne, d.h. den bestehenden Versorgungsansprüchen sowie sämtlichen Anwartschaften, werden von dieser Vorschrift auch die durch die ehemaligen und aktiven Beamten erworbenen Ansprüche auf Beihilfen nach § 88 LBG NRW erfasst.

Die mit der Bildung von Pensionsrückstellungen in der kommunalen Bilanz verfolgte Zielsetzung besteht darin, die Versorgungsverpflichtungen der Gemeinde den Haushaltsjahren zuzuordnen, in denen die Beamten ihre Anwartschaften auf künftige Versorgungsleistungen erwerben. Demzufolge werden im kommunalen Jahresabschluss während der Anwartschaftsphase der Beamten die insgesamt entstehenden Personalaufwendungen erfasst. Die Ergebnisrechnung enthält damit nicht nur Versorgungsaufwendungen in

¹⁹ Bei den GoB handelt es sich um ein System von Regeln und Konventionen, das die gesamte Rechnungslegung umfasst. Die wichtigsten GoB sind im HGB normiert. Hierzu gehören u.a. das Stichtagsprinzip (§ 242 HGB), der Grundsatz der Vollständigkeit und das Verrechnungsverbot (§ 246 HGB). Durch Verwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs „GoB“ stellt der HGB-Gesetzgeber sicher, dass die Bilanzierung an neue Erkenntnisse und Entwicklungen angepasst werden kann. Damit ist den GoB die Fähigkeit zur Anpassung und Weiterentwicklung immanent. Vgl. hierzu *Ellerich/Radde*, Keine Auswirkungen des BilMoG auf den kommunalen Jahresabschluss?, in: Die Wirtschaftsprüfung 2009, S. 781 f., mit weit. Nachw.

²⁰ Zur Abbildung von beamtenrechtlichen Versorgungsverpflichtungen im Jahresabschluss einer Gebietskörperschaft sowie zum kameraleen Versorgungsausgleich gemäß § 107b BeamtVG vgl. ausführlich *Ellerich/Lickfett*, in: Der Gemeindehaushalt 2005, S. 121-129.

Höhe der aktuell zu erbringenden Pensionszahlungen. Vielmehr enthält das Jahresergebnis zusätzlich die Aufwendungen für die künftige Versorgung der Beamten, auch wenn die tatsächlichen Zahlungen erst zeitlich nachgelagert zu erbringen sind.²¹

Die Kommunen können im Rahmen der Beamtenversorgung Versorgungskassen einschalten. Eine Übertragung ihrer primären Versorgungsverpflichtung auf Dritte ist aber – anders als im Bereich der betrieblichen Altersversorgung – nicht möglich. Ein Dienstherr bleibt folglich gegenüber seinen Beamten stets vollumfänglich verpflichtet. Pensionsverpflichtungen nach dem BeamtVG sind damit immer unmittelbare Pensionsverpflichtungen, die einer Bilanzierungspflicht unterliegen.²² Lediglich in Fällen, in denen Versorgungskassen einen Kapitalstock bilden und dieser der bilanzierenden Einheit anteilig *eindeutig* zugeordnet werden kann, ist der Anspruch gegen die Versorgungskasse aufgrund des Saldierungsverbots gemäß § 41 Abs. 2 GemHVO NRW gesondert zu aktivieren. Eine rückstellungsmindernde Berücksichtigung ist demzufolge nicht zulässig.²³

Die Bewertung von Pensionsrückstellungen ist in §§ 88, 91 Abs. 2 GO NRW sowie in § 36 Abs. 1 Satz 3 und 4 GemHVO NRW geregelt. Bewertungsmaßstab ist hiernach der Betrag, der voraussichtlich für die Erbringung der Versorgungsleistungen notwendig ist. Dabei hat die Bewertung grundsätzlich unter Anwendung der GoB zu erfolgen.

Pensionsverpflichtungen sind im NKF-Abschluss mit dem Barwert der künftigen Versorgungsleistungen anzusetzen, der nach dem Teilwertverfahren zu ermitteln ist (§ 36 Abs. 1 GemHVO NRW). Der Berechnung ist dabei zwingend ein Rechnungszinsfuß von 5,0 % zugrunde zu legen. Nach § 91 Abs. 2 Nr. 2 GO NRW sind Rentenverpflichtungen, für die eine Gegenleistung nicht mehr zu erwarten ist, mit ihrem Barwert anzusetzen.

In zeitlicher Hinsicht ist bei der Beamtenversorgung zwischen der Anwartschaftsphase und dem Ruhestand zu unterscheiden. Die Anwartschaftsphase umfasst die aktive Dienstzeit des Beamten, in der er über die Dauer seiner Dienstjahre sukzessive den Anspruch auf Ruhegehalt erdiene. Demgegenüber beginnt der Ruhestand mit dem Zeitpunkt der Pensionierung und der Auszahlung des Ruhegehalts.

Die Verteilung der Aufwendungen aus den Versorgungsverpflichtungen auf die einzelnen Jahre in der Ergebnisrechnung wird durch die Höhe der zu bildenden Pensionsrückstellungen und den Betrag der Versorgungszahlungen bestimmt. Dabei entstehen vom Zeitpunkt des Erwerbs von Versorgungsanwartschaften durch die Beamten bis zum Zeitpunkt der letzten Zahlung von Versorgungsleistungen entsprechende haushaltsmäßige Aufwendungen.

In der Anwartschaftsphase ist der Pensionsrückstellung jährlich die Differenz zwischen dem Rückstellungsbetrag am Anfang und am Ende des Haushaltsjahres aufwandswirksam zuzuführen. Der Zuführungsbetrag setzt sich dabei aus einem fiktiven Prämienanteil (Personalaufwand) und einem Zinsanteil (Zinsaufwand) zusammen.

²¹ Vgl. *Innenministerium NRW*, NKF-Handreichung für Kommunen, 3. Aufl., Düsseldorf 2008, S. 196 f., abrufbar im Internet über <http://www.im.nrw.de>.

²² Vgl. Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. (IDW), IDW RS HFA 23 „Bilanzierung und Bewertung von Pensionsverpflichtungen gegenüber Beamten und deren Hinterbliebenen“, Rz. 6.

²³ Anders IDW RS HFA 23, Rz. 20, unter Bezugnahme auf die Neuregelung durch das BilMoG in § 246 Abs. 2 Satz 2 HGB, die vom Saldierungsverbot gemäß § 41 Abs. 2 GemHVO NRW abweicht.

Nach Eintritt des Versorgungsfalls ist die Rückstellung ab dem Haushaltsjahr sukzessive durch Inanspruchnahme zu reduzieren, in dem der Barwert der laufenden Pensionen am Jahresende den zum Jahresbeginn vorhandenen Rückstellungsbetrag erstmals unterschreitet. Dabei ist die Pensionsrückstellung nach der versicherungsmathematischen Auflösungsmethode jährlich um den Differenzbetrag herabzusetzen. Die Erträge aus der Inanspruchnahme der gebildeten Pensionsrückstellungen werden mit dem Aufwand aus den Auszahlungen des Ruhegehalts durch die Kommunen (Versorgungsaufwand) verrechnet, so dass in der Ergebnisrechnung nur der Saldo ergebniswirksam wird. In Abhängigkeit von der jährlichen Veränderung des Rückstellungsbetrags können die jährlichen Versorgungszahlungen der Gemeinde höher ausfallen als die Verminderung der Rückstellungen und zu einem zusätzlichen Aufwand des betreffenden Haushaltsjahres führen.²⁴

Versorgungsaufwand aus der Auszahlung des Ruhegehalts
 +/- Erhöhung/Verminderung der Pensionsrückstellung für Pensionäre
 = ergebniswirksamer Aufwand/Ertrag

Abb. 5: Darstellung der Auswirkung auf die Ergebnisrechnung

Der Ausweis von Pensionsrückstellungen in der Bilanz einer Gebietskörperschaft richtet sich nach dem in § 41 Abs. 4 GemHVO NRW enthaltenen Bilanzgliederungsschema. Danach sind Pensionsrückstellungen als gesonderter Posten innerhalb der Rückstellungen auszuweisen.

2. Ausgleichsverpflichtungen bei Dienstherrnwechsel

Wechselt ein Beamter zu einem anderen Dienstherrn, gehen sämtliche bis zu diesem Zeitpunkt erworbenen Pensionsansprüche auf den neuen Dienstherrn über. Dies hat zur Folge, dass der neue Dienstherr die Pensionsrückstellung vollständig zu bilanzieren hat.

Der abgebende Dienstherr hat anstelle der bisherigen Pensionsrückstellung eine Ausgleichsverpflichtung nach dem VLVG NRW gegenüber dem neuen Dienstherrn in Höhe der Pensionsansprüche, die der Beamte beim abgebenden Dienstherrn erworben hat. Bei dieser Ausgleichsverpflichtung handelt es sich um eine ungewisse Verbindlichkeit im Sinne des § 36 Abs. 4 GemHVO NRW. Sofern der Beamte seine bisherigen Pensionsansprüche ausschließlich bei dem abgebenden Dienstherrn erworben hat, entspricht die Ausgleichsverpflichtung der Höhe der bisher bilanzierten Pensionsrückstellung.

| Aktiva | Passiva |
|------------------|---------------------------------|
| Anlagevermögen | Eigenkapital |
| Übriges Vermögen | Fremdkapital |
| | Pensionsrückstellung |
| | Ausgleichsverpflichtung |

Abb. 6: Bilanzielle Abbildung des Dienstherrnwechsels beim abgebenden Dienstherrn

²⁴ Vgl. Innenministerium NRW, a.a.O. (Fn. 21), S. 595.

In allen anderen Fällen ist die Ausgleichsverpflichtung geringer als die bilanzierte Pensionsrückstellung. Dennoch resultiert per Saldo kein Ertrag aus der Auflösung der Pensionsrückstellung, weil die gegenüber vorherigen Dienstherren bestehenden Ausgleichsansprüche ebenfalls auszubuchen sind.

Der Ausweis von Ausgleichsverpflichtungen nach dem VLVG NRW im Jahresabschluss einer Kommune erfolgt unter den sonstigen Rückstellungen.

3. Ausgleichsansprüche bei Dienstherrenwechsel

Die bilanziellen Auswirkungen eines Dienstherrenwechsels bei dem aufnehmenden Dienstherrn sind zum einen, dass dieser eine Pensionsrückstellung in Höhe sämtlicher bisher erworbener Pensionsansprüche zu bilanzieren hat. Zum anderen sind entsprechende Ausgleichsansprüche gegen frühere Dienstherren gemäß dem VLVG NRW zu aktivieren. Sofern der Beamte seine bisherigen Pensionsansprüche ausschließlich bei dem abgebenden Dienstherrn erworben hat, entspricht der Ausgleichsanspruch der Höhe der bilanzierten Pensionsrückstellung.

Diese Bilanzverlängerung lässt sich grafisch wie folgt darstellen:

| Aktiva | Passiva |
|--------------------|----------------------|
| Anlagevermögen | Eigenkapital |
| Übriges Vermögen | Fremdkapital |
| Ausgleichsanspruch | Pensionsrückstellung |

Abb. 7: Bilanzielle Abbildung des Dienstherrenwechsels beim aufnehmenden Dienstherrn

Die Bewertung der Ausgleichsansprüche hat mit dem Barwert zu erfolgen, der jedes Jahr auf den Bilanzstichtag ermittelt werden muss,²⁵ wobei die Veränderungen in der Ergebnisrechnung zu erfassen sind und insoweit den Aufwand aus der Zuführung zur Pensionsrückstellung zumindest teilweise kompensieren.

Der Ausweis von Ausgleichsansprüchen nach dem VLVG NRW (vgl. hierzu oben Abschnitt B.II) im NKF-Abschluss ist weder in der GO NRW noch in der GemHVO NRW geregelt. Wegen der Vorschrift in § 41 Abs. 2 GemHVO NRW gilt im NKF ein striktes Verrechnungsverbot. Demzufolge müssen auf der Passivseite der kommunalen Bilanz der volle Verpflichtungsumfang in Form einer Pensionsrückstellung ausgewiesen und zugleich auf der Aktivseite der anteilige Erstattungsanspruch bilanziert werden. Eine Verrechnung der gegen frühere Dienstherren bestehenden Ausgleichsansprüche gemäß VLVG NRW mit der bilanzierten Pensionsrückstellung ist daher als unzulässig abzulehnen.

²⁵ Vgl. Durchführungshinweise zur Bewertung von Pensionsverpflichtungen, Runderlass des Innenministeriums NRW vom 4.1.2006, 34 - 48.01.02/30 - 1276/05, Ministerialblatt für das Land NRW vom 20.1.2006, S. 32.

II. Auswirkungen des BilMoG auf die Bewertung von Pensionsrückstellungen im NKF in NRW

1. Wirkungszusammenhang zwischen BilMoG und NKF

Das Gesetz zur Modernisierung des Bilanzrechts (Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz – BilMoG) ist am 26.3.2009 vom Deutschen Bundestag verabschiedet worden. Der Deutsche Bundesrat hat dem Gesetz am 3.4.2009 zugestimmt; am 28.5.2009 wurde es im Bundesgesetzblatt verkündet.²⁶ Durch das BilMoG wurde das HGB der größten Reform seit Jahrzehnten unterzogen. Die Neuregelungen sollen dafür sorgen, dass das bewährte HGB-Bilanzrecht auf Dauer beibehalten und für den Wettbewerb mit den internationalen Rechnungslegungsstandards gestärkt wird. Zu diesem Zweck wird das Informationsniveau des HGB-Abschlusses durch Annäherung an die International Financial Reporting Standards (IFRS) angehoben.

Sowohl die Gesetzesmaterialien zum NKF²⁷ als auch die NKF-Handreichung des Innenministeriums NRW²⁸ lassen erkennen, dass Weiterentwicklungen im Bereich der handelsrechtlichen GoB automatisch Eingang in die kommunale Rechnungslegung finden sollen, sofern dem keine kommunalen Regelungen entgegenstehen. Demzufolge sind die Bezugnahmen auf die GoB in der GO NRW als dynamische Verweisungen auf die jeweils aktuellen GoB zu verstehen.²⁹

Zum grundsätzlichen Wirkungszusammenhang zwischen BilMoG und NKF ist Folgendes festzustellen: Soweit die Änderungen infolge des BilMoG die GoB betreffen, gelten die Neuregelungen wegen der dynamischen Verweisung in der GO NRW grundsätzlich auch für die kommunale Rechnungslegung. Keine Folgewirkungen entfaltet das BilMoG hingegen in Fällen, in denen die kommunalen Rechnungslegungsvorschriften von den handelsrechtlichen GoB abweichende Regelungen enthalten. Unter diesen Umständen gehen die speziellen Anforderungen der GO NRW und der GemHVO NRW vor.

Bezüglich der handelsrechtlichen Neuerungen außerhalb der GoB besteht auf kommunaler Ebene mangels gesetzlicher Verweisung keine Berücksichtigungspflicht. In Bereichen, die kommunalrechtlich nicht geregelt sind, ist eine freiwillige Anwendung der Neuerungen durch das BilMoG sachgerecht und zulässig, sofern hierdurch der Informationsgehalt des NKF-Abschlusses erhöht wird.³⁰

2. Rückstellungsbewertung

Hinsichtlich der Bewertung von Pensionsrückstellungen ergeben sich durch das BilMoG zentrale Änderungen.³¹ Bislang ist Bewertungsmaßstab für Rückstellungen der Betrag, der nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung notwendig ist (§ 253 Abs. 1 Satz 2 HGB a.F.). Künftig ist der nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung notwendige Erfüllungsbetrag maßgeblich (§ 253 Abs. 1 Satz 2 HGB n.F.). Im Einzelnen gehen hiermit folgende Konsequenzen einher:

²⁶ Vgl. BGBl 2009, Teil I, Nr. 27 vom 28.5.2009, S. 1103 ff.

²⁷ Vgl. Begründung zum NKFG NRW, S. 24, abrufbar im Internet über <http://www.im.nrw.de>.

²⁸ Vgl. *Innenministerium NRW*, a.a.O. (Fn. 21), S. 225 f.

²⁹ Vgl. *Ellerich/Radde*, a.a.O. (Fn. 19), S. 782 f., mit weit. Nachw.

³⁰ Vgl. *Ellerich/Radde*, a.a.O. (Fn. 19), S. 783.

³¹ Vgl. *Ellerich/Radde*, a.a.O. (Fn. 19), S. 783 f.

Durch das BilMoG wird das Stichtagsprinzip im Bereich der Rückstellungsbewertung eingeschränkt. Bei dem Stichtagsprinzip handelt es sich um einen GoB, der in § 242 HGB kodifiziert ist. Während bislang für die Bilanzierung und Bewertung gemäß § 242 Abs. 1 Satz 1 HGB die Verhältnisse am Bilanzstichtag maßgeblich waren, müssen ab 2010 zum Bilanzstichtag erwartete Preis- und Kostensteigerungen bei der Bewertung von Rückstellungen berücksichtigt werden (sog. Trendantizipation).³²

Darüber hinaus sieht das BilMoG ab 2010 vor, dass sämtliche Rückstellungen mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr mit einem von der Bundesbank ermittelten vergangenheitsbezogenen durchschnittlichen Marktzinssatz diskontiert werden (vgl. § 253 Abs. 2 HGB). Die handelsrechtlichen Neuregelungen gelten erstmals für Jahresabschlüsse für nach dem 31.12.2009 beginnende Geschäftsjahre (vgl. Art. 66 Abs. 3 Satz 1 EGHGB). Die aufwandswirksame Ansammlung gegebenenfalls erforderlicher Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen kann bis spätestens zum 31.12.2024 erfolgen (vgl. Art. 67 Abs. 1 Satz 1 EGHGB).

Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen, die sich im Umstellungsgeschäftsjahr wie auch in den folgenden Geschäftsjahren durch die jährlich erfolgende Erhöhung des Barwerts der Rückstellung ergeben, sind von den aus der Umstellung resultierenden Zuführungsbeträgen zu unterscheiden. Erhöhungen aufgrund des sich jährlich ändernden Barwerts der Rückstellung sind aufwandswirksam im Finanzergebnis zu erfassen (§ 277 Abs. 5 Satz 1 HGB).

Grundsätze zur Rückstellungsbewertung im NKF sind zunächst in § 88 GO NRW geregelt. Hiernach sind Rückstellungen „in angemessener Höhe“ zu bilden. Ergänzend schreibt § 91 Abs. 2 GO NRW vor, dass Rückstellungen nur in Höhe des Betrags anzusetzen sind, der voraussichtlich notwendig ist. Zudem ist die Bewertung gemäß § 91 Abs. 2 Satz 2 GO NRW generell unter Anwendung der GoB vorzunehmen, soweit die GO NRW nichts anderes vorsieht. Eine zusätzliche Konkretisierung erfahren diese Regelungen für verschiedene Arten von Rückstellungen in § 36 GemHVO NRW.

Infolge der dynamischen Verweisung der GO NRW auf die handelsrechtlichen GoB gelangt das Stichtagsprinzip im NKF-Abschluss künftig in modifizierter Form zur Anwendung. Demzufolge müssen erwartete Preis- und Kostensteigerungen bei der Rückstellungsbewertung in Zukunft antizipiert werden. Dies setzt eine Prognose der Bezüge- und Karriereentwicklung auf der Grundlage vergangenheitsbezogener Erfahrungswerte sowie ausreichender objektiver Hinweise auf den Eintritt künftiger Steigerungen voraus.

Insgesamt ist somit davon auszugehen, dass es durch das BilMoG zu einer signifikanten, aufwandswirksamen Erhöhung des Betrags der Pensionsrückstellungen im kommunalen Jahresabschluss kommen wird, die mit einer entsprechenden Verringerung des Eigenkapitals und der Eigenkapitalquote einhergeht. Der verbesserten Informationsvermittlung durch einen realitätsgerechten Schuldenausweis stehen daher negative Auswirkungen auf die Haushaltslage gegenüber. Es empfiehlt sich daher mit Blick auf den nahenden Erstanwendungszeitpunkt der Neuregelung, deren Auswirkungen auf die jeweilige Haushaltssituation kurzfristig zu analysieren.

Die Neuerungen des BilMoG bezüglich der Abzinsung von Rückstellungen wirken sich jedoch **nicht** auf die Bewertung der Pensionsrückstellungen in kommunalen Bilanzen aus, weil sich die Bewertung nach der speziellen Regelung in § 36 Abs. 1 GemHVO NRW richtet, die einen festen Rechnungszinsfuß in Höhe von 5,0 % vorschreibt.

³² Vgl. § 253 Abs. 1 Satz 2 HGB; Begründung RegE BilMoG, BT-Drucksache 16/10067, S. 34.

Hinsichtlich der Erfassung von gegebenenfalls erforderlichen Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen erscheint im NKF eine analoge Anwendung der handelsrechtlichen Übergangsvorschrift zulässig. Der Aufwand im Zusammenhang mit der Zuführung zu den Pensionsrückstellungen belastet dann nicht das Ergebnis eines Haushaltsjahres in voller Höhe, sondern wird auf künftige Haushaltsjahre verteilt.

3. Verrechnungsverbot

Eine weitere Neuerung durch das BilMoG betrifft das Verrechnungsverbot. Nach bislang geltendem Handelsrecht dürfen Posten der Aktivseite nicht mit Posten der Passivseite verrechnet werden (§ 246 Abs. 2 HGB a.F.). Pensionsrückstellungen durften daher bislang nicht mit etwaigem Planvermögen verrechnet werden. Im Zuge des BilMoG wird handelsrechtlich nunmehr für bestimmte Fälle ein Saldierungsgebot gesetzlich verankert. § 246 Abs. 2 Satz 2 HGB i.d.F. des BilMoG sieht die Verrechnung von Vermögensgegenständen und Schulden vor, soweit die Vermögensgegenstände dem Zugriff aller übrigen Gläubiger entzogen sind und ausschließlich der Erfüllung von Schulden aus Altersversorgungsverpflichtungen oder vergleichbaren langfristig fälligen Verpflichtungen dienen. Dabei sind die zu saldierenden Vermögensgegenstände zum Zeitwert zu bewerten. Die Verrechnungspflicht betrifft auch die entsprechenden Aufwendungen und Erträge.³³

Für den Bereich der kommunalen Rechnungslegung ist in § 41 Abs. 2 GemHVO NRW ein explizites Saldierungsverbot verankert. Eine Saldierung der bestehenden beamtenrechtlichen Pensionsverpflichtungen mit etwaigen Vermögensgegenständen ist daher im NKF – in Übereinstimmung mit den bisher geltenden handelsrechtlichen Vorschriften – nicht zulässig.³⁴

Im Ergebnis ist das neue handelsrechtliche Saldierungsgebot weder mit § 41 Abs. 2 GemHVO NRW noch mit dem vorbezeichneten Erlass vereinbar. Aus diesem Grund schlägt die Neuregelung im Zuge des BilMoG nicht auf das NKF durch. Eine Saldierung von Pensionsverpflichtungen und etwaigen Vermögensgegenständen ist damit im NKF auch in Zukunft nicht zulässig.

Im Fall eines Dienstherrnwechsels ist bei dem aufnehmenden Dienstherrn weiterhin die gesamte Pensionsverpflichtung zu passivieren. Der (anteilige) Erstattungsanspruch gegenüber dem abgebenden Dienstherrn stellt eine Forderung dar, die gesondert zu aktivieren ist.

Gleichwohl erscheint die durch das BilMoG handelsrechtlich eingeführte Verrechnungspflicht für Altersversorgungsverpflichtungen und korrespondierende Planvermögen einschließlich der Bewertung des Planvermögens zum Zeitwert auch im NKF wünschenswert, da hierdurch der Einblick in die Vermögens- und Schuldenlage verbessert wird. Eine Übernahme der handelsrechtlichen Neuregelung in die gemeinderechtlichen Vorschriften wäre zudem mit Blick auf den Referenzmodellansatz systemgerecht.

³³ Vgl. auch Begründung RegE BilMoG, a.a.O. (Fn. 32), S. 48 f.

³⁴ Vgl. *Innenministerium NRW*, a.a.O. (Fn. 21), S. 586 und 591 f. Ebenso Runderlass des Innenministeriums NRW vom 4.1.2006.

D Ausfinanzierungsmöglichkeiten für Kommunen im Zusammenhang mit beamtenrechtlichen Versorgungsverpflichtungen

I. Beurteilung der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit nach Maßgabe der GO NRW

1. Allgemeines

§ 75 GO NRW regelt die allgemeinen Haushaltsgrundsätze. Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft gemäß § 75 Abs. 1 GO NRW so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Zudem ist die Haushaltswirtschaft wirtschaftlich, effizient und sparsam zu führen. Dabei ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Außerdem ist die Liquidität der Gemeinde einschließlich der Finanzierung der Investitionen sicherzustellen (§ 75 Abs. 6 GO NRW). Schließlich darf sich die Gemeinde nicht überschulden. Sie ist überschuldet, wenn nach der Bilanz das Eigenkapital aufgebraucht ist (§ 75 Abs. 7 GO NRW).

Zur Konkretisierung der Vorschriften der GO NRW und der GemHVO NRW hat das Innenministerium NRW eine Handreichung für Kommunen veröffentlicht. Die NKF-Handreichung stellt eine Arbeits- und Interpretationshilfe dar, die nicht den Rang einer Rechtsnorm aufweist. Demzufolge hat die Handreichung lediglich empfehlenden Charakter.

2. Grundsatz der Wirtschaftlichkeit

Im Zusammenhang mit den in § 75 Abs. 1 GO NRW genannten Haushaltsgrundsätzen wird in der NKF-Handreichung u.a. ausgeführt, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auf das Verhältnis von Finanzmitteleinsatz und zu erzielendem Ergebnis ausgerichtet sei.³⁵ Nach dem sog. Minimax-Prinzip müsse entweder das gesetzte Ziel mit einem Minimum an Finanzmitteln oder mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln ein maximales Ergebnis erreicht werden. Dabei gelte es nicht, eine Gewinnmaximierung anzustreben, sondern ergebnisorientiert den optimalen Ressourceneinsatz bei der gemeindlichen Aufgabenerfüllung zu erzielen. Demgegenüber solle der Grundsatz der Effizienz das Erfordernis einer Leistungswirksamkeit in die gemeindliche Haushaltswirtschaft einführen und außerdem dazu beitragen, die neue Steuerung mit zeitbezogenen Ziel- und Finanzvorgaben in der Praxis tatsächlich umzusetzen. Der Haushaltsgrundsatz „Sparsamkeit“ solle die Verschwendung der den Gemeinden anvertrauten Haushaltsmittel verhindern. Er verlange u.a., die gemeindlichen Maßnahmen kostengünstig durchzuführen und Finanzmittel nur zu dem Zeitpunkt zu verbrauchen, wenn sie benötigt werden. Die Anwendung des Grundsatzes dürfe allerdings insgesamt nicht die erforderliche Aufgabenerledigung beeinträchtigen. Eine wirtschaftliche Haushaltsführung schließe dabei grundsätzlich das sparsame Handeln ein.

3. Sicherstellung der Liquidität

Nach dem haushaltsrechtlichen Gebot „Sicherstellung der Liquidität“ sei zu gewährleisten, dass die Gemeinde ihren Zahlungsverpflichtungen termingerecht und betragsgenau nachkommen kann.³⁶ Ergänzend bestehe für die Gemeinden eine Verpflichtung zur Vornahme einer angemessenen Liquiditätsplanung (vgl.

³⁵ Vgl. *Innenministerium NRW*, a.a.O. (Fn. 21), S. 87 f.

³⁶ Vgl. hierzu und zum Folgenden *Innenministerium NRW*, a.a.O. (Fn. 21), S. 101.

§ 89 Abs. 1 GO NRW i.V. mit § 30 Abs. 6 GemHVO NRW). § 89 Abs. 1 GO NRW verlangt, dass die Gemeinde ihre Zahlungsfähigkeit durch eine angemessene Liquiditätsplanung sicherstellt. Die Gemeinde kann zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen Kredite zur Liquiditätssicherung bis zu dem in der Haushaltssatzung festgelegten Höchstbetrag aufnehmen, soweit dafür keine anderen Mittel zur Verfügung stehen (vgl. § 89 Abs. 2 GO NRW).

Nach Ansicht des Innenministeriums ist die Liquiditätsplanung so vorzunehmen, dass die Gemeinde zu den einzelnen Fälligkeitsterminen über ausreichende Finanzmittel verfügt, um zahlungsfähig zu sein und auch Liquiditätsschwankungen ausgleichen zu können. Hieraus ergebe sich für die Gemeinden die Verpflichtung, sich selbst täglich Kenntnisse über Zahlungsmittelzu- und -abflüsse sowie über Sicherheiten, Risiken und die Rentabilität von Anlagemöglichkeiten zu verschaffen. Auch wenn Dritte beauftragt würden, die Gemeinde bei der Verwaltung dieser Finanzmittel fachlich zu beraten oder zu unterstützen, müssten diese die haushaltsrechtlichen Bedingungen und Grundsätze für die Gemeinden beachten. In diesen Fällen sei die Gemeinde allerdings verpflichtet, eine wirksame Kontrolle gegenüber den Dritten sicherzustellen. Sie habe in jedem Fall zu gewährleisten, dass insbesondere die ihr gesetzlich zugewiesenen Aufgaben in ihrer Verfügungs- und Entscheidungsbefugnis verbleiben.

4. Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung

Die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung ergeben sich aus § 77 GO NRW. Hinsichtlich der Aufnahme von Krediten schreibt Absatz 3 vor, dass die Gemeinde Kredite nur aufnehmen darf, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Nach § 86 Abs. 1 GO NRW dürfen Kredite nur für Investitionen unter der Voraussetzung des § 77 Abs. 3 GO NRW und zur Umschuldung aufgenommen werden. Die daraus übernommenen Verpflichtungen müssen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde in Einklang stehen.

In der NKF-Handreichung³⁷ wird in diesem Kontext weiter ausgeführt, dass Kapitalanlagen (Geldanlagen) nicht mit Krediten nach § 86 GO NRW finanziert werden dürfen. Zwar werde die Veranschlagung der Zahlungen für den Erwerb einer Kapitalanlage in der Finanzrechnung unter der Investitionstätigkeit erfasst. Allerdings könne in diesen Fällen nicht von der erforderlichen Bedarfsdeckung der Gemeinde im Rahmen der gemeindlichen Aufgabenerfüllung ausgegangen werden. Auch stünden der Finanzierung einer Kapitalanlage durch Fremdkapital die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 Abs. 3 GO NRW und das Spekulationsverbot gemäß § 90 GO NRW entgegen. Im Ergebnis dürften Kapitalanlagen von Gemeinden daher nur aus eigenen, frei verfügbaren Finanzmitteln erworben werden.

Bei einem Erwerb von Finanzanlagen ist zudem zu beachten, dass die Gemeinde Vermögensgegenstände nach § 90 Abs. 1 GO NRW nur erwerben soll, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist oder wird. Nach Absatz 2 der Vorschrift sind die Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten. Bei Geldanlagen ist auf eine ausreichende Sicherheit zu achten; sie sollen einen angemessenen Ertrag erbringen.

³⁷ Vgl. *Innenministerium NRW*, a.a.O. (Fn. 21), S. 122, 183, 204 und 214.

5. Verwaltung von Geldanlagen

Die Verwaltung von Geldanlagen wird in der NKF-Handreichung³⁸ ausführlich erläutert. Einerseits müssten Geldanlagen nach § 90 Abs. 2 Satz 2 GO NRW ausreichend sicher sein (Spekulationsverbot) und einen angemessenen Ertrag erbringen. Andererseits werde durch die Verpflichtungen zur Sicherstellung der Liquidität (§ 75 Abs. 6 GO NRW) und zur angemessenen Liquiditätsplanung (§ 89 Abs. 1 GO NRW) bestimmt, dass die angelegten Mittel für ihren Zweck rechtzeitig verfügbar sein müssten. Danach besitze der Sicherheitsaspekt im Zweifel immer Vorrang vor einem erzielbaren höheren Ertrag.

Die Anlage von Geldmitteln erfordere zudem die Kontrolle der Tätigkeit beauftragter Dritter, d.h. die Einholung von begleitenden Informationen über die Anlageformen, Qualität der Anlagen und zeitlichen Festlegungen. Es sei nicht ausreichend, diese Kontrolle lediglich einmal jährlich vorzunehmen.³⁹

Die hervorgehobene Bedeutung der Sicherheit bei einer Geldanlage lasse aber – so die NKF-Handreichung⁴⁰ – durchaus zu, dass eine Gemeinde im Einzelfall auch Teile davon nach besonderen Anlagegrundsätzen anlegt. Zur Vorbeugung eines spekulativen Charakters kämen solche besonderen Anlagegrundsätze allerdings nicht bei kurzfristig benötigten, sondern lediglich bei langfristig angelegten Geldmitteln in Betracht. Ob und welche darüber hinausgehenden Geldmittel für eine mittel- und langfristige Geldanlage verwendbar sind, könne nur im Einzelfall und in eigener Verantwortung der Gemeinde entschieden werden. Maßgeblich dafür sei eine vorausschauende Gesamtschau im Rahmen der Liquiditätsplanung und der sich abzeichnenden Entwicklung der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde. Auf dieser Grundlage werde es für vertretbar gehalten, dass nicht benötigte Geldmittel bei einer marktüblichen Verzinsung nach Maßgabe von § 54 Abs. 1 und 2 VAG unter ergänzender Berücksichtigung der Anlageverordnung (AnIV), des Gesetzes über Kapitalanlagegesellschaften (KAGG) sowie des Investmentgesetzes (InvG) in Spezialfonds angelegt würden. Eine Anlage in Publikumsfonds sei mithin nicht zulässig.

Bei der Anlage von Geldmitteln der Gemeinde sei – so das Innenministerium⁴¹ – darauf zu achten, dass zur Werterhaltung des angelegten Geldes das Portfolio des Spezialfonds überwiegend Schuldverschreibungen öffentlicher Emittenten in EUR, nicht jedoch Fremdwährungsanleihen enthalte. Bei der Anlage in Aktien und anderen Risikopapieren im Rahmen von Spezialfonds sei das besondere Ertrags-Risiko-Profil dieser Anlageformen zu beachten. Der Anteil dieser in Spezialfonds angelegten Mittel dürfe 35 % des Werts des Sondervermögens nicht überschreiten. Die Entscheidung für diese Anlageformen sei mit den örtlichen Bedürfnissen in Einklang zu bringen.

Zur Vorbereitung der Entscheidung über die Anlage von Geldmitteln in Spezialfonds seien unter Berücksichtigung der örtlichen Bedürfnisse Anlageziele bzw. Schwerpunkte und Kriterien für die Auswahl der Kapitalanlagegesellschaft zu bestimmen und die notwendigen Informationen über die Qualität des Fondsmanagements der Kapitalanlagegesellschaft einzuholen. Dies beinhalte insbesondere die Verpflichtung,

³⁸ Vgl. *Innenministerium NRW*, a.a.O. (Fn. 21), S. 213. Die diesbezüglichen Ausführungen in der Handreichung basieren auf dem Runderlass des *Innenministeriums NRW* vom 25.1.2005, 34 - 48.01.10.16 - 1182/05 „Kommunales Haushaltsrecht, Anlage von Geldmitteln durch Gemeinden und Gemeindeverbände (Kommunale Geldanlage)“.

³⁹ Vgl. *Innenministerium NRW*, a.a.O. (Fn. 21), S. 213.

⁴⁰ Vgl. *Innenministerium NRW*, a.a.O. (Fn. 21), S. 213 f.

⁴¹ Vgl. *Innenministerium NRW*, a.a.O. (Fn. 21), S. 214.

sich selbst Kenntnisse über Sicherheit, Risiken und Rentabilität im Vergleich mit anderen Anlagemöglichkeiten zu verschaffen.⁴²

6. Spezielle Bezüge zur Beamtenversorgung

Bezogen auf die Beamtenversorgung weist das Innenministerium explizit darauf hin, dass die Gemeinden verpflichtet sind, die künftigen Versorgungsleistungen in ihre Liquiditätsplanung nach § 89 Abs. 1 GO NRW i.V. mit § 30 Abs. 6 GemHVO NRW einzubeziehen. Neben der bilanziellen Vorsorge muss demnach eine Liquiditätsvorsorge erfolgen, damit die Gemeinden ihren künftigen Verpflichtungen nachkommen können; dabei haben die Gemeinden eigenverantwortlich zu entscheiden, in welcher Art und Weise sie zu diesem Zweck Kapitalanlagen bilden. Die Gemeinden müssten allerdings sicherstellen, dass zu den Fälligkeitsterminen der Versorgungsleistungen die notwendige Liquidität verfügbar ist.⁴³ Im Rahmen dieser Liquiditätsvorsorge kämen z.B. die Bildung von Kapitalanlagen und der Abschluss von Kapitalversicherungen als Rückdeckungsversicherungen in Betracht.⁴⁴

Hinsichtlich der Finanzierung der Beamtenpensionen aus dem laufenden Haushalt weist das Innenministerium NRW in der NKF-Handreichung explizit darauf hin, dass in Fällen, in denen die Liquiditätsvorsorge nicht in ausreichendem Maße getroffen wird, zum späteren Zeitpunkt der Erbringung der Versorgungsleistungen die dann aktuell notwendige Liquidität nur vorübergehend durch Kredite zur Liquiditätssicherung befriedigt werden kann. Die notwendigen Maßnahmen sollten daher – so das Innenministerium – früh genug eingeleitet werden, damit später entsprechend der Aufgabenerfüllung eine ausreichende Liquidität verfügbar ist.⁴⁵

Zu der Frage, ob der Abschluss von Beamtenpensionsversicherungen im Rahmen eines Haushaltssicherungskonzepts bzw. in der vorläufigen Haushaltsführung zulässig ist, hat das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen mit Schreiben vom 18.2.2005 Stellung genommen (Az.: 34 - 48.01.25.30 - 2102/05). Hiernach dürfen Gemeinden mit Haushaltssicherungskonzepten selbst entscheiden, welche freiwilligen Leistungen – zu denen Beiträge für Beamtenpensionsversicherungen (hier: Rückdeckungsversicherungen) zu zählen seien – sie weiterhin erbringen möchten. Allerdings müssten die freiwilligen Leistungen im genehmigten Haushaltssicherungskonzept haushaltsverträglich eingeplant sein. Demgegenüber sei der Abschluss von Beamtenpensionsversicherungen bei Gemeinden, die sich in der vorläufigen Haushaltsführung befinden, grundsätzlich nicht zulässig, da neue freiwillige Leistungen in dieser Zeit nicht in Betracht kämen. Im Zweifel empfiehlt sich eine Abstimmung mit der zuständigen Aufsichtsbehörde.

⁴² Vgl. *Innenministerium NRW*, a.a.O. (Fn. 21), S. 214.

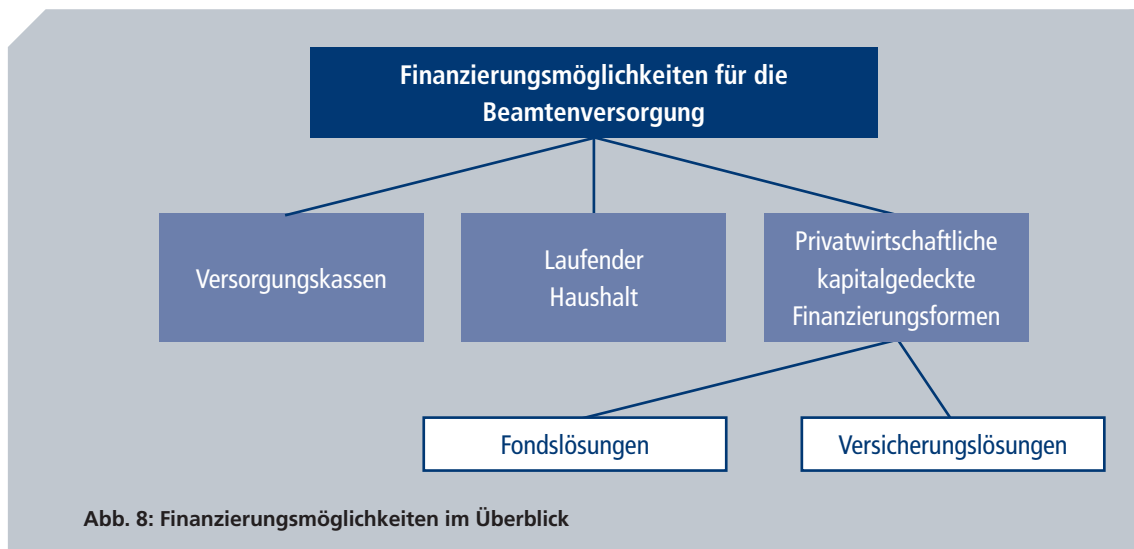
⁴³ Vgl. *Innenministerium NRW*, a.a.O. (Fn. 21), S. 590.

⁴⁴ Vgl. *Innenministerium NRW*, a.a.O. (Fn. 21), S. 591 f.

⁴⁵ Vgl. *Innenministerium NRW*, a.a.O. (Fn. 21), S. 591.

II. Finanzierungswege im Überblick

Die Altersversorgung der Beamten wird in Deutschland traditionell unter Einschaltung von Versorgungskassen im Wege des Umlageverfahrens durchgeführt. Gegenwärtig gewinnen allerdings insbesondere vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden künftigen demografischen Entwicklung privatwirtschaftliche Finanzierungslösungen zunehmend an Bedeutung. Die alternativen Finanzierungsmöglichkeiten sind überblicksartig in Abb. 8 dargestellt.



III. Detailanalyse der Finanzierungsmodelle

1. Versorgungskassen

a) Darstellung des Grundmodells

Versorgungskassen sind rechtlich selbstständige Einrichtungen, die für ihre Mitglieder die Berechnung und Zahlung der beamtenrechtlichen Versorgungsleistungen auf Umlagebasis übernehmen. Die Auszahlung der Pensionen erfolgt durch die Versorgungskasse unmittelbar an die Berechtigten. Rechtsbeziehungen bestehen allerdings lediglich zwischen der Versorgungskasse und den Mitgliedskommunen.

Versorgungskassen finanzieren ihre laufenden Pensionszahlungen durch eine Umlage, die von den Mitgliedern erhoben wird. Die Höhe der Umlage richtet sich nach einem Umlagesatz, der regelmäßig überprüft und erforderlichenfalls angepasst wird.

Versorgungskassen arbeiten häufig nach dem reinen Umlageverfahren. In diesem Fall erfolgt bei der Versorgungskasse keine Kapitalstockbildung, sodass zur Finanzierung der Auszahlung der Beamtenpensionen nur die von den Mitgliedern erhaltene Umlage zur Verfügung steht. Sofern eine Versorgungskasse zusätzlich Teile der Umlage einem Kapitalstock (etwa einem Fonds) zuführt, liegt ein sog. Hybridmodell vor. Die Finanzierung der laufenden Pensionszahlungen kann dann zumindest teilweise aus dem gebildeten Kapitalstock erfolgen.

Kommunen, die nicht Pflichtmitglied oder freiwilliges Mitglied in einer Versorgungskasse sind, müssen die Pensionsleistungen an ihre Beamten selbst berechnen und auszahlen. Dabei kann die Finanzierung entweder aus dem laufenden Haushalt oder – im Rahmen privatwirtschaftlicher Finanzierungsformen – aus eigens zu diesem Zweck angesammeltem Vermögen erfolgen. Auf Kapitalstocklösungen in Form von Fonds und auf Versicherungslösungen wird nachfolgend in den Abschnitten D.III.2 und D.III.3 eingegangen.

b) Auswirkungen auf den kommunalen Jahresabschluss

Die an eine Versorgungskasse gezahlte Umlage führt in der Ergebnisrechnung zu einem Versorgungsaufwand, dem die Inanspruchnahme / Minderung der Pensionsrückstellung gegenübersteht. Im Ergebnis wird somit nur der Saldo aufwandswirksam; eine Doppelbelastung in der Ergebnisrechnung tritt nicht ein.

Die Praxis zeigt jedoch, dass die Minderung der Pensionsrückstellung häufig deutlich geringer ausfällt als die an die Versorgungskasse geleistete Umlage für die laufenden Pensionszahlungen, so dass insoweit das Ergebnis eines Haushaltsjahres belastet und der Haushaltsausgleich erschwert wird. Die Umlage an die Versorgungskasse stellt in der Finanzrechnung der Mitgliedskommune eine Ausgabe der laufenden Verwaltungstätigkeit dar.

Auf die kommunale Bilanz ergeben sich durch die Mitgliedschaft in einer Versorgungskasse grundsätzlich keine unmittelbaren Auswirkungen. Eine Ausnahme gilt jedoch dann, wenn die Versorgungskasse einen Kapitalstock bildet, der den Mitgliedern eindeutig anteilig zugerechnet werden kann. In diesem Fall stellt der anteilige Kapitalstock einen gesondert zu aktivierenden Vermögensgegenstand dar. Die Auszahlungen führen zu Anschaffungskosten für den Kapitalstock. In der Finanzrechnung sind diese Auszahlungen dem Bereich der Investitionstätigkeit zuzuordnen. Eine Ergebnisbelastung tritt nicht ein, es sei denn, in Folge einer voraussichtlich dauerhaften Wertminderung ist eine außerplanmäßige Abschreibung vorzunehmen.

c) *Kritische Würdigung*

Umlagefinanzierte Versorgungskassen verwenden die erhaltenen Umlagen überwiegend für die laufenden Versorgungszahlungen. Ein systematischer und umfassender Vermögensaufbau findet derzeit lediglich in Ausnahmefällen statt.

Rein umlagefinanzierte Versorgungskassen sind systembedingt darauf angewiesen, dass die laufenden Versorgungsleistungen auch zukünftig durch die Mitglieder finanziert werden können. Mit Blick auf die demografische Entwicklung dürfte dies jedoch in der Zukunft ohne massive Erhöhungen des Umlagesatzes nicht sichergestellt sein. Versorgungskassen wird man daher in der derzeitigen Ausgestaltung kaum als tragfähiges Zukunftskonzept zur nachhaltigen Ausfinanzierung der Pensionslasten einstufen können. Auf ihre bewährten Dienste im administrativen Bereich, z.B. die Berechnung und Auszahlung der Pensionen an die Versorgungsempfänger, wird man indes sicher nicht verzichten wollen.

2. **Klassische Fondslösungen**

a) *Darstellung des Grundmodells*

Unter den Begriff der klassischen Fondslösungen (Investmentfonds) fallen einerseits Publikumsfonds und andererseits Spezialfonds.

Bei Investmentfonds handelt es sich gemäß § 2 Abs. 1 Investmentgesetz (InvG) um von einer Kapitalanlagegesellschaft verwaltete Publikums- oder Spezialfonds. Als Fonds werden generell inländische Investmentvermögen bezeichnet, die von einer Kapitalanlagegesellschaft für Rechnung der Anleger verwaltet werden und bei denen die Anleger das Recht zur Rückgabe der Anteile haben (§ 2 Abs. 2 InvG).

Spezialfonds sind nach der Legaldefinition in § 2 Abs. 3 InvG Sondervermögen, deren Anteile aufgrund schriftlicher Vereinbarungen mit der Kapitalanlagegesellschaft ausschließlich von Anlegern, die nicht natürliche Personen sind, gehalten werden. Alle übrigen Sondervermögen stellen Publikumsfonds dar.

Hinsichtlich des Anlagerisikos steht bei klassischen Fonds der Chance auf eine Wertsteigerung der Anteile das **Risiko eines nicht unwesentlichen Wertverlustes** gegenüber. Diese Abhängigkeit vom Kapitalmarkt hat sich zuletzt im Rahmen der aktuellen Finanzmarktkrise eindrucksvoll gezeigt. Das Verlustrisiko lässt sich allerdings durch Diversifikation begrenzen. Eine garantierte Mindestverzinsung ist i.d.R. nicht vorgesehen. Wertverluste sind bei einer dauernden Wertminderung durch entsprechende Wertberichtigungen der jeweiligen Bilanzposten zu berücksichtigen, die in der Ergebnisrechnung zu einem entsprechenden Aufwand führen und das haushaltsrechtliche Ergebnis belasten.

Die Dotierung eines Fonds kann flexibel gestaltet werden. Grundsätzlich ist durch Verkauf der Fondsanteile ein jederzeitiger Zugriff auf das Vermögen möglich. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass im Fall einer negativen Kursentwicklung auch Verluste entstehen können, die wiederum eine Ergebnisbelastung nach sich ziehen.

Bei klassischen Fondsanlagen, die zur Finanzierung von Beamtenpensionen bestimmt sind, besteht zudem die Gefahr, dass die notwendige Berücksichtigung der biometrischen Risiken bei der Bemessung des Fonds-

vermögens nicht in ausreichendem Maße erfolgt, denn eine reine Refinanzierung des Betrags der bilanzierten Pensionsrückstellung dürfte nicht ausreichend sein. Demzufolge kann nicht ausgeschlossen werden, dass das Fondsvermögen beispielsweise im Fall der nicht ausreichend kalkulierten Langlebigkeit vorzeitig aufgebraucht wird und eine Finanzierungslücke entsteht.

b) Haushaltsrechtliche Zulässigkeit

Die Beurteilung der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit von klassischen Fondsanlagen hat auf der Grundlage der einschlägigen Bestimmungen der GO NRW zu erfolgen. Maßgeblich sind insofern zunächst die allgemeinen Haushaltsgrundsätze, insbesondere der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und der Grundsatz der Sparsamkeit. Dem Grundsatz der Effizienz kommt hingegen in diesem Zusammenhang keine eigenständige Bedeutung zu.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beinhaltet das sog. Minimax-Prinzip. Hiernach muss entweder ein gesetztes Ziel mit einem Minimum an Finanzmitteln oder aber mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln ein maximales Ergebnis erreicht werden. Der Grundsatz der Sparsamkeit verbietet hingegen die Verschwendung von Haushaltsmitteln.

Bezogen auf klassische Fonds erscheint insofern jedoch problematisch, dass i.d.R. keine Mindestverzinsung garantiert ist und zudem das Risiko von nicht unwesentlichen Wertverlusten besteht. Dieses Risiko kann zwar durch Diversifikation minimiert, aber nicht völlig ausgeschlossen werden. Daher ist ein optimaler Ressourceneinsatz nicht zwangsläufig gewährleistet.

Das haushaltsrechtliche Gebot der Sicherstellung der Liquidität verlangt, dass die Gemeinde ihren Zahlungsverpflichtungen termingerecht und betragsgenau nachkommen kann. Zwar können Fondsanteile grundsätzlich jederzeit veräußert werden, zugleich besteht aber die Möglichkeit von nicht unwesentlichen Verlusten bezogen auf das investierte Kapital. Darüber hinaus erfolgt eine angemessene Sicherstellung der Liquidität nur dann, wenn die biometrischen Risiken in ausreichendem Maße bei der Bemessung des Kapitalstocks berücksichtigt werden. Insofern ist die Liquidität bei klassischen Fondsanlagen nicht zwangsläufig sichergestellt und es erscheint zweifelhaft, dass solche Fonds eine angemessene Liquiditätsplanung ermöglichen.

Nach § 90 Abs. 2 GO NRW ist bei Geldanlagen auf eine ausreichende Sicherheit zu achten, was einem Spekulationsverbot entspricht. Geldanlagen sollen zudem einen angemessenen Ertrag erbringen. Dabei besitzt der Sicherheitsaspekt im Zweifel Vorrang vor einem erzielbaren höheren Ertrag.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass bei Geldanlagen durch Dritte laufende Kontroll- und Informationspflichten bestehen, die von der Kommune erforderlichenfalls rechtlich gesondert vereinbart und überwacht werden müssen.

Die vorstehend dargelegten Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit von Fondsanlagen kommen auch in der NKF-Handreichung des Innenministeriums NRW zum Ausdruck.⁴⁶ Hiernach dürfen lediglich langfristige Anlagen in Fonds erfolgen. Kurzfristig benötigte Gelder dürfen hingegen nicht in Fonds investiert werden.

⁴⁶ Vgl. Innenministerium NRW, a.a.O. (Fn. 21), S. 213 f.

Darüber hinaus sind nach Ansicht des Innenministeriums NRW lediglich bestimmte Fondsanlagen zulässig, und zwar Anlagen in Spezialfonds, deren Portfolio überwiegend Schuldverschreibungen öffentlicher Emittenten in EUR umfasst. Der Aktienanteil des Spezialfonds darf maximal 35 % betragen. Anlagen in Publikumsfonds dürfen hingegen nicht erfolgen.

Anlagen in klassischen Fonds sind darüber hinaus nur mit eigenen, frei verfügbaren finanziellen Mitteln zulässig. Kreditfinanzierte Fondsanlagen sind damit haushaltsrechtlich unzulässig.

Zusammenfassend ist insoweit festzustellen, dass Anlagen in Publikumsfonds haushaltsrechtlich nicht zulässig sind. Hingegen sind langfristige Anlagen in Spezialfonds zulässig, die überwiegend in Schuldverschreibungen öffentlicher Emittenten in EUR investieren. Voraussetzung hierfür ist allerdings eine zusätzliche und regelmäßige Überwachung der Fondsentwicklung durch die Kommune.

c) Auswirkungen auf den kommunalen Jahresabschluss

Bei erworbenen Fondsanteilen handelt es sich um aktivierungspflichtige Wertpapiere, die in der kommunalen Bilanz im Fall einer langfristigen Anlageabsicht – die den Regelfall darstellen dürfte – im Anlagevermögen auszuweisen sind.⁴⁷ Eine Zuordnung zum Umlaufvermögen kommt lediglich in Betracht, wenn eine kurzfristige Veräußerungsabsicht besteht.

Die bilanzielle Erstbewertung der Fondsanteile zum Zeitpunkt des Erwerbs hat zu Anschaffungskosten zu erfolgen. Diese umfassen im Wesentlichen den Kaufpreis und eventuell angefallene Transaktionskosten.⁴⁸ Auf die Ergebnisrechnung ergeben sich durch den Erwerb von Fondsanteilen keine Auswirkungen (sog. Erfolgsneutralität des Beschaffungsvorgangs). In der Finanzrechnung sind die entsprechenden Auszahlungen dem investiven Bereich zuzuordnen.

Für die Folgebewertung zu den nachfolgenden Bilanzstichtagen ist nach Maßgabe des gemilderten Niederwertprinzips der aktuelle Tageswert der Fondsanteile maßgeblich, sofern dieser voraussichtlich dauerhaft unter den Anschaffungskosten liegen wird.⁴⁹ Im Fall einer lediglich vorübergehenden Wertminderung besteht ein Wahlrecht zur Vornahme einer außerplanmäßigen Abschreibung.⁵⁰ Steigt der Zeitwert nach Vornahme einer außerplanmäßigen Abschreibung wieder an, ist eine ertragswirksame Zuschreibung bis zur Höhe der Anschaffungskosten vorzunehmen.⁵¹ Die Finanzrechnung wird hierdurch nicht berührt, da Abschreibungen und Zuschreibungen zahlungsunwirksame Vorgänge darstellen.

⁴⁷ Vgl. § 41 Abs. 1 und 3 sowie § 33 Abs. 1 Satz 2 GemHVO NRW.

⁴⁸ Vgl. § 33 Abs. 2 GemHVO NRW.

⁴⁹ Nach § 35 Abs. 5 Satz 2 GemHVO NRW besteht auch bei einer dauerhaften Wertminderung ein Abschreibungswahlrecht. Im Hinblick auf wesentliche Wertminderungen ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich über § 95 Abs. 1 Satz 2 GO NRW eine Abschreibungspflicht ergibt. Ansonsten vermittelt der Jahresabschluss kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden- und Ertragslage.

⁵⁰ Vgl. § 35 Abs. 5 GemHVO NRW.

⁵¹ Vgl. § 35 Abs. 8 GemHVO NRW.

Nach dem Anschaffungswertprinzip stellen die Anschaffungskosten die bilanzielle Bewertungsobergrenze von Vermögensgegenständen dar. Daher dürfen Fondsanteile in der kommunalen Bilanz – auch wenn ihr Wert am Bilanzstichtag über den Anschaffungskosten liegt – maximal zu Anschaffungskosten bewertet werden.⁵² In diesem Fall entstehen zwangsläufig stille Reserven.

Sehen die Fondsbedingungen vor, dass Dividenden und Veräußerungsgewinne zur Wiederanlage verwendet werden, sind die neu erworbenen Fondsanteile ertragswirksam zu aktivieren. Bei thesaurierenden Fonds ist hingegen beim Fondsinhaber während der Haltedauer aufgrund des Anschaffungswertprinzips keine Erhöhung des Wertansatzes zulässig.⁵³

d) Kritische Würdigung

Finanzierungslösungen in Form von klassischen Fonds bieten den Vorteil, dass sie sich hinsichtlich der Dotierung durch Flexibilität auszeichnen. Dies ermöglicht, die individuelle Haushaltssituation zu berücksichtigen und das Kapital so anzulegen, dass es zeitgerecht verfügbar ist. Die Beleihung des Kapitals ist grundsätzlich möglich. Jedoch sollten vor dem Hintergrund der zugrunde liegenden Absicht, den Finanzbedarf für die künftige Beamtenversorgung abzusichern, in geeigneter Weise Zugriffsschranken gegen sachfremde Verwendung vereinbart werden. Die Einschaltung von Treuhändern hat sich insoweit bewährt.

Hinsichtlich des Anlagerisikos steht bei klassischen Fonds der Chance auf eine Wertsteigerung der Anteile das **Risiko von nicht unwesentlichen Wertverlusten** gegenüber, sodass ein optimaler Ressourceneinsatz nicht zwangsläufig gewährleistet ist. Diese Abhängigkeit vom Kapitalmarkt hat sich zuletzt im Rahmen der aktuellen Finanzmarktkrise eindrucksvoll gezeigt. Das Verlustrisiko lässt sich allerdings durch Diversifikation begrenzen. Eine garantierte Mindestverzinsung ist i.d.R. nicht vorgesehen.

Für alle Finanzierungslösungen gilt, dass bei der Auswahl geeigneter Produktvarianten die spezifischen Vorgaben aus der Gemeindeordnung zu berücksichtigen sind und zudem ständig eine zusätzliche Eigenkontrolle der Fondsentwicklung durch die Kommunen sichergestellt werden muss. Zudem ist zu beachten, dass Anlagen in Fonds darüber hinaus nur mit eigenen, frei verfügbaren finanziellen Mitteln zulässig sind und somit für viele Kommunen aufgrund der Liquiditätsslage nicht in Frage kommen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass Fondslösungen grundsätzlich dazu geeignet sind, beamtenrechtliche Versorgungsansprüche langfristig abzusichern und dabei sehr flexibel aufgebaut werden können. Allerdings stellen die biometrischen Risiken bei der Bemessung des Kapitalstocks ein großes Problem dar. Zudem ist zu beachten, dass die Absicherung aller biometrischen Risiken im Zeitpunkt der erstmaligen Dotierung nicht gewährleistet werden kann. Dies ist jedoch notwendig, um eine ausreichende Liquidität zur Erfüllung der Versorgungsverpflichtungen in der Zukunft sicherzustellen. Ansonsten können nicht unerhebliche Finanzierungslücken entstehen. Die Verantwortung für die biometrischen Risiken bleibt hier bei der Kommune.

⁵² Vgl. § 32 Abs. 1 Satz 1 GemHVO NRW i.V. mit § 253 Abs. 1 Satz 1 HGB.

⁵³ Vgl. ADS, Rechnungslegung und Prüfung der Unternehmen, 6. Aufl. Stuttgart ab 1995 ff., § 246 HGB Tz. 233 f.

3. Versicherungslösungen

a) Darstellung des Grundmodells

Hinsichtlich der Versicherungen unterscheidet man zwischen kollektiven und individuellen Gestaltungsformen.

Bei **kollektiven Versicherungslösungen** wird Kapital für alle Versorgungsberechtigten ohne konkrete Zuordnung angelegt. Dies geschieht über eine verzinsliche Anlage bei einem Lebensversicherungsunternehmen (LV-Unternehmen). Die Kommune als Versicherungsnehmer erhält dafür eine Forderung, die im Sicherungsvermögen des LV-Unternehmens besichert wird. Da es sich um eine Versicherungslösung handelt, die den Vorschriften des VAG und VVG unterworfen ist, kommt hier eine garantierte Mindestverzinsung von derzeit 2,25 % zur Anwendung. Das Verlustrisiko ist aufgrund der strengen Sicherheitsanforderungen für LV-Unternehmen entsprechend gering. Wertschwankungen können durch die Realisierung bilanzieller Reserven stark gemildert werden. Allerdings sind auch hier die biometrischen Risiken in angemessenem Umfang bei der Bemessung der Höhe des Kapitalstocks zu berücksichtigen.

Individuelle Versicherungslösungen zeichnen sich dadurch aus, dass für jeden Versorgungsberechtigten ein separates Vermögen (Versicherungskonto) aufgebaut wird.

Im Rahmen der Beamtenversorgung können Versicherungsprodukte von den Kommunen zur Rückdeckung der Zahlungsverpflichtungen aus beamtenrechtlichen Versorgungsansprüchen eingesetzt werden. Zu den Rückdeckungsversicherungen zählen Renten- und Kapitallebensversicherungen, die der Dienstherr auf das Leben des Begünstigten abschließt. Dabei ist die Gemeinde zugleich Versicherungsnehmer, alleiniger Prämienzahler und hinsichtlich der Versicherungsleistungen bezugsberechtigt. Die Versicherungsleistung kann wahlweise in Form einer einmaligen Kapitalzahlung oder einer lebenslangen Pensionszahlung erbracht werden.

Die **Ausgestaltung der Rückdeckungsversicherung** ist sehr flexibel und kann hinsichtlich des Umfangs der versicherten Leistungen und Laufzeiten sowie der Beiträge auf die individuellen Bedürfnisse einer Kommune zugeschnitten werden. So können z.B. Beitragsanpassungen bei Besoldungserhöhungen und Beitragsaussetzungen in Pausenzeiten (z.B. Elternzeit) vereinbart werden, ebenso wie eine Beitragsrückzahlung im Todesfall vor Erreichen der Altersgrenze. Zudem kann im Falle eines Dienstherrnwechsels die Rückdeckungsversicherung auf den neuen Dienstherrn übertragen werden, sofern die Beteiligten dies wünschen.

Renten- und Lebensversicherung können vor Eintritt des Versicherungsfalls beliehen oder gekündigt werden. Im Falle einer Kündigung wird der Rückkaufswert ausgezahlt.

Mit dem Eintritt in den Ruhestand und mit Beginn der Leistungsphase werden aus der Rückdeckungsversicherung die vereinbarten Versicherungsleistungen ausgezahlt. Ist die Versicherung so ausgestaltet worden, dass die Versicherungsleistungen den zugesagten Versorgungsleistungen entsprechen, liegt eine kongruente Rückdeckungsversicherung vor.⁵⁴

⁵⁴ Vgl. Innenministerium NRW, a.a.O. (Fn. 21), S. 592.

Bei Abschluss einer Rentenversicherung ist die Rentenzahlung lebenslang garantiert. Anders als bei Fondslösungen trägt die Versicherung damit auch das biometrische Risiko der Langlebigkeit von Vertragsbeginn an. Hinterbliebenenleistungen und Leistungen im Falle einer Berufsunfähigkeit können ebenfalls mitversichert werden.

Die Prämien in der Lebensversicherung müssen gemäß § 11 Abs. 1 VAG unter Zugrundelegung angemessener versicherungsmathematischer Annahmen kalkuliert werden und so hoch sein, dass das Versicherungsunternehmen allen seinen Verpflichtungen nachkommen kann. Dabei entspricht die Beitragssumme den erwarteten zukünftigen Versicherungsleistungen zuzüglich eines Gewinnaufschlags (sog. Äquivalenzprinzip). Generell gilt, dass die zu zahlende Prämie aufgrund des Zinseszineffekts umso niedriger ist, je weiter der Versorgungsfall in der Zukunft liegt.

Das Deckungskapital der Versicherung wird nach anerkannten Regeln der Versicherungsmathematik berechnet. Es ergibt sich aus den mit dem Rechnungszins angesammelten Beiträgen sowie den angefallenen jährlichen Überschussanteilen, soweit diese nicht für eine Risiko- und Kostendeckung vorgesehen sind. Das Deckungskapital ist die Basis für den Rückkaufswert, die Ablaufleistung und die Beteiligung an den Bewertungsreserven.

Die Verzinsung des Deckungskapitals setzt sich bei Rückdeckungsversicherungen aus einem garantierten Mindestzins in Höhe von derzeit 2,25 % zuzüglich einer Überschussbeteiligung in Höhe der darüber hinaus erwirtschafteten Erträge zusammen.

Versicherungen unterliegen der staatlichen Versicherungsaufsicht und damit strengen Anlagebeschränkungen: Für Kapitalanlagen schreibt § 54 Abs. 1 VAG das Erreichen möglichst großer Sicherheit und Rentabilität bei jederzeitiger Liquidität des Versicherungsunternehmens unter Wahrung angemessener Mischung und Streuung vor.

b) Haushaltsrechtliche Zulässigkeit

Die Beurteilung der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit von privatwirtschaftlichen Versicherungslösungen als Instrument zur Finanzierung der Beamtenpensionen hat auf der Grundlage der einschlägigen Bestimmungen der GO NRW zu erfolgen. Besondere Bedeutung besitzen in diesem Zusammenhang die allgemeinen Haushaltsgrundsätze, die Gebote der Sicherstellung der Liquidität und der angemessenen Liquiditätsplanung sowie das Spekulationsverbot und das Gebot der angemessenen Verzinsung.

Versicherungsprodukte entsprechen sowohl dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit als auch dem Grundsatz der Sparsamkeit.

Bei klassischen Versicherungen wird nicht nur garantiert, dass das eingezahlte Kapital erhalten bleibt, sondern darüber hinaus wird eine Mindestverzinsung von derzeit 2,25 % über die gesamte Vertragslaufzeit, d.h. lebenslang, garantiert. Zusätzlich sind die zugeteilten Überschussanteile dem individuellen Vertrag gut zu schreiben. Durch Nutzung des Zinseszineffekts kann zusätzlich der von der Kommune selbst aufzubringende Betrag für die Versorgungsleistungen reduziert und damit der Ressourceneinsatz optimiert werden.

Versicherungen genügen darüber hinaus auch dem Gebot der Sicherstellung der Liquidität. Rentenversicherungen garantieren lebenslange Zahlungen und decken biometrische Risiken ab. Zudem können Versicherungen gekündigt – was die Auszahlung des Rückkaufswerts zur Folge hat – oder beliehen werden.

Für Kapitalanlagen schreibt § 54 Abs. 1 VAG das Erreichen möglichst großer Sicherheit und Rentabilität bei jederzeitiger Liquidität des Versicherungsunternehmens unter Wahrung angemessener Mischung und Streuung vor. Damit wird gleichzeitig dem haushaltsrechtlichen Erfordernis einer sicheren Anlage mit angemessenem Ertrag genügt.

Im Ergebnis erfüllen Rückdeckungsversicherungen in besonderer Weise die haushaltsrechtlichen Anforderungen gemäß GO NRW.

c) Auswirkungen auf den kommunalen Jahresabschluss

Zu den Auswirkungen des Abschlusses einer Beamtenpensionsversicherung (im Sinne einer Rückdeckungsversicherung) auf den doppelten Kommunalhaushalt hat sich das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen mit Schreiben vom 18.2.2005 geäußert (Az.: 34 - 48.01.25.30 - 2102/05). Hiernach besteht auch dann eine Verpflichtung zur Rückstellungsbildung, wenn die Gemeinde Beiträge oder Prämien zur Sicherung ihrer Versorgungsleistungen an Dritte zahlt, z.B. für Beamtenpensionsversicherungen bzw. Rückdeckungsversicherungen. Ursächlich hierfür ist, dass die Versorgungsanwartschaften der Beamten nach den beamtenrechtlichen Bestimmungen nicht auf Dritte, z.B. Versicherungsgesellschaften, übergehen können.

Die auf ein Haushaltsjahr entfallenden Versicherungsprämien stellen einen laufenden Aufwand dar. Die von der Kommune geleisteten Versicherungsprämien sind in der Finanzrechnung unter den Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit zu erfassen. Rückdeckungsansprüche aus Lebens- bzw. Rentenversicherungen sind dagegen aktivierungspflichtige Vermögensgegenstände, deren Bewertung handelsrechtlich mit dem Rückkaufswert zum aktuellen Bilanzstichtag zu erfolgen hat.⁵⁵ Die Aktivierung der Rückdeckungsansprüche führt in der Ergebnisrechnung zu einem entsprechenden sonstigen Ertrag. Per Saldo wird somit lediglich der Differenzbetrag zwischen Versicherungsaufwand und Ertrag aus dem Rückdeckungsanspruch ergebniswirksam.

Das Innenministerium NRW vertritt in der NKF-Handreichung die Auffassung, dass die Bewertung – auch handelsrechtlich – mit dem vom Versicherer jeweils nachgewiesenen Deckungskapital (Deckungsrückstellung) zu erfolgen habe. Hierbei handelt es sich um die von der Gemeinde aufgewendeten Sparanteile der Versicherungsprämien zuzüglich Zinsansprüche sowie Guthaben aus Überschussbeteiligungen. Eine Bewertung des Rückdeckungsanspruchs mit dem Rückkaufswert der Versicherung sei nicht sachgerecht, weil dieser nicht den eingezahlten Versicherungsprämien entspreche. Vielmehr handele es sich bei dem Rückkaufswert einer Versicherung um denjenigen Kapitalbetrag, der im Fall einer außerordentlichen Kündigung an den Versicherungsnehmer zurückfließt. Er ergibt sich aus dem vorhandenen Deckungskapital bei der Versicherung abzüglich eines angemessenen Abschlags.⁵⁶

⁵⁵ Vgl. IDW, WP Handbuch 2006, Band I, Düsseldorf 2006, Abschnitt F Tz. 197, Fn. 283; ADS, a.a.O. (Fn. 53), § 253 HGB Tz. 56 und 334; Ellrott/Roscher, in: Beck'scher Bilanz-Kommentar, 7. Aufl., München 2010, § 247 HGB Anm. 124.

⁵⁶ Vgl. Innenministerium NRW, a.a.O. (Fn. 21), S. 592 f.

Hinsichtlich des Ausweises von Rückdeckungsansprüchen aus Lebensversicherungen werden in der handelsrechtlichen Kommentarliteratur abweichende Auffassungen vertreten: Während *ADS* für einen Ausweis im Anlagevermögen außerhalb der Ausleihungen plädieren,⁵⁷ nehmen *Ellrott/Roscher* eine Zuordnung zu den sonstigen Vermögensgegenständen im Umlaufvermögen vor⁵⁸. Das Innenministerium NRW spricht in seinem Schreiben vom 18.2.2005 zu den Auswirkungen des Abschlusses einer Beamtenpensionsversicherung auf den doppelten Kommunalhaushalt (Az.: 34 - 48.01.25.30 - 2102/05) vom Erwerb von Finanzanlagen, was auf eine Zuordnung zum Anlagevermögen schließen lässt.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Rückdeckungsversicherungen in aller Regel mit einer **langfristigen Anlageabsicht** abgeschlossen werden, dürfte eine Zuordnung zum Anlagevermögen – auch im Hinblick auf die entsprechenden Ausweisregelungen für Fondsanlagen (siehe in diesem Kap. D oben Abschn. 2c) – sachgerecht sein.

Die bilanziellen Auswirkungen lassen sich grafisch wie in Abb. 9 darstellen.

| Aktiva | Passiva |
|----------------------|----------------------|
| Anlagevermögen | Eigenkapital |
| Rückdeckungsanspruch | Fremdkapital |
| Übriges Vermögen | Pensionsrückstellung |

Abb. 9: Bilanzielle Auswirkungen

d) Kritische Würdigung

Rückdeckungsversicherungen weisen eine hohe Flexibilität und damit Anpassungsfähigkeit an die individuellen Gegebenheiten einer Kommune auf und ermöglichen maßgeschneiderte Finanzierungskonzepte. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die garantierte lebenslange Leistung sowie die Anpassungsfähigkeit an die zukünftige Personalentwicklung. Zudem können sie in Abhängigkeit des Versicherungsumfangs eine umfassende Absicherung der biometrischen Risiken von Beginn an gewährleisten.

Vor dem Hintergrund der Vorgaben an die Sicherheit einer Finanzanlage mit angemessenem Ertrag erfüllen Rückdeckungsversicherungen in besonderer Weise die haushaltsrechtlichen Anforderungen gemäß GO NRW. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Sicherheit der Kapitalanlage, denn ein Verlust des eingesetzten Kapitals ist aufgrund der besonderen, an Versicherungen gestellten Anforderungen des VAG ausgeschlossen.

⁵⁷ Vgl. *ADS*, a.a.O. (Fn. 53), § 266 HGB Tz. 93; so auch *IDW*, a.a.O. (Fn. 55).

⁵⁸ Vgl. *Ellrott/Roscher*, a.a.O. (Fn. 55).

Hinsichtlich der Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ist festzustellen, dass in den ersten Jahren möglicherweise auftretende Ergebnisbelastungen den Haushaltsausgleich nicht maßgeblich beeinflussen dürften und sich im Zeitablauf ins Gegenteil umkehren.

Eine vorzeitige Kündigung ist grundsätzlich möglich. In einem solchen Fall wird der jeweilige Rückkaufswert der Versicherung an die Kommune ausgezahlt. Um eine damit gegebenenfalls verbundene sachfremde Verwendung auszuschließen, sollten geeignete Zugriffsschranken z.B. im Wege einer freiwilligen Selbstverpflichtung von Politik und Verwaltung vereinbart werden. Zugleich besteht bei Versicherungslösungen grundsätzlich die Möglichkeit der Beleihung.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass Versicherungslösungen gut geeignet sind, beamtenrechtliche Versorgungsansprüche langfristig abzusichern, und in besonderer Weise die Möglichkeit bieten, die individuellen Gegebenheiten einer Kommune bei der Vertragsgestaltung zu berücksichtigen.

Unter ökonomischen Gesichtspunkten sind Rückdeckungsversicherungen als Lösungsmodell für die Ausfinanzierung der Beamtenversorgung infolge des Zusammenspiels von garantierter Mindestverzinsung und geringem Anlagerisiko bei gleichzeitiger Beteiligung an rentablen Erträgen als ausgesprochen vorteilhaft zu beurteilen.

E Vergaberechtliche Aspekte bei der Ausschreibung von möglichen Varianten zur Ausfinanzierung der Beamtenversorgung

Entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben sind Kommunen verpflichtet, die Haushaltswirtschaft wirtschaftlich, effizient und sparsam zu führen (§ 75 GO NRW). Die Kommunen sind gemäß § 25 Abs. 1 GemHVO NRW gehalten, bei der Vergabe von Aufträgen unterhalb der durch die Europäische Union vorgegebenen Schwellenwerte die Vergabebestimmungen anzuwenden, die das Innenministerium festlegt. Für die Vergabe von Dienstleistungen empfiehlt das Innenministerium NRW grundsätzlich die Anwendung des 1. Abschnitts der VOL/A.⁵⁹ Auch wenn insoweit keine ausdrückliche Verpflichtung zur Anwendung der VOL/A besteht, ist zu beachten, dass insbesondere Ausschreibungen und Preisvergleiche geeignet sind, eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung zu gewährleisten.

Eine Verpflichtung zur Ausschreibung der mit der Finanzierung von Pensionsverpflichtungen verbundenen Leistungen kann sich neben den haushaltsrechtlichen Vorgaben jedoch auch aus dem GWB-Vergaberecht ergeben, mit dem europarechtliche Vorgaben umgesetzt werden.

I. Ausschreibung nach GWB-Vergaberecht

Grundsätzlich gilt, dass kommunale Gebietskörperschaften als öffentliche Auftraggeber im Sinne von § 98 Nr. 1 GWB bei der Beschaffung von Waren, Bau- und Dienstleistungen zur Beachtung des GWB-Vergaberechts verpflichtet sind, wenn

- das Vorhaben als öffentlicher Auftrag im Sinne von § 99 GWB zu bewerten ist,
- die maßgeblichen Schwellenwerte (§ 100 Abs. 1 GWB, § 2 VgV) zumindest erreicht und
- der Auftrag nicht aufgrund einer Ausnahmeregelung (§ 100 Abs. 2 GWB, *In-house*-Ausnahme) von der Anwendung des Vergaberechts ausgenommen ist.

1. Öffentlicher Auftrag (§ 99 GWB)

Gemäß § 99 Abs. 1 GWB sind öffentliche Aufträge entgeltliche Verträge von öffentlichen Auftraggebern mit Unternehmen über die Beschaffung von Leistungen, die Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen zum Gegenstand haben. Vorliegend beinhalten sämtliche Ausfinanzierungsvarianten bestimmte Dienstleistungselemente (finanzielle Dienstleistungen, Versicherungsdienstleistungen). Unabhängig von der jeweiligen Ausfinanzierungsvariante handelt es sich damit um öffentliche Dienstleistungsaufträge im Sinne des § 99 Abs. 4 GWB.

2. Schwellenwert (§ 100 Abs. 1 GWB, § 2 VgV)

Gemäß § 100 Abs. 1 GWB, § 2 VgV i.V.m. VO (EG) Nr. 1177/2009 vom 30.11.2009 sind nur Aufträge oberhalb bestimmter Schwellenwerte europaweit nach GWB-Vergaberecht auszuschreiben. Der ab dem 1.1.2010 geltende Schwellenwert für Dienstleistungs- und Lieferaufträge kommunaler öffentlicher Auftraggeber liegt bei 193.000 EUR. Der Auftragswert ist vorab vom Auftraggeber zu schätzen, wobei von der voraussichtlichen Gesamtvergütung für die vorgesehene Leistung einschließlich etwaiger Prämien oder Zahlungen an die Bieter auszugehen ist (§ 3 Abs. 1 VgV).

⁵⁹ RdErl. d. Innenministeriums vom 22.3.2006, Az. 34-48.07.01/01-2178/05; vgl. auch Gem. RdErl. vom 3.2.2009, Az: 12180-20/02.

Bei Dienstleistungsaufträgen mit unbestimmter Laufzeit oder einer Laufzeit von mehr als 48 Monaten folgt der Vertragswert aus der monatlichen Zahlung, multipliziert mit 48 (§ 3 Abs. 4 Nr. 2 VgV). Zusätzlich stellt die Richtlinie 2004/18/EG in Art. 9 Abs. 8 Buchst. a) ausdrücklich klar, dass

- **bei Versicherungsleistungen** der Auftragswert auf der Basis der Versicherungsprämie und sonstiger Entgelte und
- **bei Bank- und anderen Finanzdienstleistungen** der Auftragswert auf der Basis der Gebühren, Provisionen und Zinsen sowie anderer vergleichbarer Vergütungen berechnet wird.

Bei der Schwellenwertberechnung für Versicherungsleistungen gibt es noch eine Besonderheit: Die Rechtsprechung hat noch nicht eindeutig beantwortet, ob bei der Ausschreibung von Versicherungsdienstleistungen die Bruttoangebotssummen bei der Ermittlung des (geschätzten) Auftragswerts möglicherweise analog zu § 1 VgV um den Versicherungssteueranteil zu mindern sind, da auf die Versicherungsleistungen keine Umsatzsteuer, jedoch die Versicherungssteuer erhoben wird.⁶⁰

Die Überschreitung der Schwellenwerte sowie das Vorliegen von Ausnahmeregelungen vom Anwendungsbereich des GWB-Vergaberechts sind jeweils im Einzelfall sorgfältig zu prüfen.

⁶⁰ OLG Celle, Beschluss vom 18.12.2003 – 13 Verg 22/03; VK Schleswig-Holstein, Beschluss vom 5.1.2006 –VK-SH 31/05.

II. Ausschreibungspflichten für die jeweiligen Finanzierungswege

Die konkret bestehenden vergaberechtlichen Ausschreibungspflichten bzw. die Einschlägigkeit von Ausnahmeregelungen hängen von dem gewählten Finanzierungsweg zur Beamtenversorgung ab. Parallel zu den in Teil D Abschn. III dargestellten Finanzierungswegen werden im Folgenden die vergaberechtlichen Aspekte der einzelnen Varianten dargestellt.

1. Versorgungskassen

In Nordrhein-Westfalen sind die kommunalen Versorgungskassen Körperschaften des öffentlichen Rechts, denen per Gesetz die Aufgabe zugewiesen wurde, für ihre Mitglieder die Berechnung und Zahlung der beamtenrechtlichen Versorgungsleistungen sowie weitere Leistungen zu übernehmen und die dadurch entstandenen Lasten durch Umlage oder im Wege der Erstattung auszugleichen (§ 2 Abs. 1 Gesetz über die kommunalen Versorgungskassen und Zusatzversorgungskassen im Lande Nordrhein-Westfalen – VKZVKG).

Pflichtmitglieder der kommunalen Versorgungskassen sind die kreisangehörigen Gemeinden ihres Geschäftsbereichs mit Ausnahme der Städte. Andere Gemeinden und Gemeindeverbände und sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, Fraktionen des Landtags sowie kommunale Spitzenverbände und vergleichbare kommunale Spitzenorganisationen können als freiwillige Mitglieder zugelassen werden, soweit sie ihren Sitz im Geschäftsbereich der Versorgungskasse haben (§ 4 Abs. 1 VKZVKG).

Gemäß § 100 Abs. 2 Buchst. g) GWB sind Aufträge, die an eine Person vergeben werden, die ihrerseits Auftraggeber nach § 98 Nr. 1, 2 oder 3 GWB ist und ein auf Gesetz oder Verordnung beruhendes ausschließliches Recht zur Erbringung der Leistung hat, vom Anwendungsbereich des GWB-Vergaberechts ausgenommen. Die kommunalen Versorgungskassen sind als Anstalten des öffentlichen Rechts zu dem besonderen Zweck gegründet worden, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art zu erfüllen. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass sie auch überwiegend von den öffentlichen Gebietskörperschaften finanziert werden, die ihre Pflichtmitglieder sind. Im Ergebnis sind die kommunalen Versorgungskassen daher selbst als öffentlicher Auftraggeber gemäß § 98 Nr. 2 GWB einzuordnen. Da den Kassen zusätzlich per Gesetz die Aufgabe der Berechnung und Zahlung der beamtenrechtlichen Versorgungsleistungen übertragen wurde und zugleich die Pflichtmitgliedschaft bestimmter Gebietskörperschaften in den Kassen angeordnet wurde, ist davon auszugehen, dass die kommunalen Versorgungskassen jedenfalls gegenüber ihren Pflichtmitgliedern ein ausschließliches Recht zur Erbringung der gesetzlich übertragenen Leistungen haben.

Somit müssen jedenfalls die Pflichtmitglieder der kommunalen Versorgungskassen die Aufträge an die Versorgungskassen zur Berechnung und Zahlung der beamtenrechtlichen Versorgungsleistungen nicht gemäß GWB-Vergaberecht ausschreiben. Unterhalb der EU-Schwellenwerte wäre eine freihändige Vergabe zulässig, da für die Leistungserbringung aufgrund der gesetzlichen Vorgabe nur ein Unternehmen in Betracht kommt.

Auf die freiwilligen Mitglieder der kommunalen Versorgungskasse kann dieses Ergebnis nicht automatisch übertragen werden. Im Unterschied zu den Pflichtmitgliedern können sich die freiwilligen Mitglieder einer Versorgungskasse gegen eine Mitgliedschaft entscheiden. Insofern kann auch nicht von einem ausschließlichen gesetzlichen Recht der kommunalen Versorgungskassen zur Leistungserbringung gesprochen werden. In Abhängigkeit von der konkreten Konstellation kommt jedoch eine vergaberechtsfreie Beauftragung der Versorgungskasse auf der Grundlage der sog. In-house-Ausnahme bzw. im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht.

Nach der neuen Rechtsprechung des EuGH zur interkommunalen Zusammenarbeit kann eine öffentliche Stelle ihre im allgemeinen Interesse liegenden Aufgaben mit ihren eigenen Mitteln und auch in Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Stellen erfüllen, ohne gezwungen zu sein, sich an externe Einrichtungen zu wenden, die nicht zu ihren Dienststellen gehören. Eine solche Zusammenarbeit öffentlicher Stellen ist aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht unbedenklich, solange

- die Umsetzung dieser Zusammenarbeit nur durch Überlegungen und Erfordernisse bestimmt wird, die mit der Verfolgung von im öffentlichen Interesse liegenden Zielen zusammenhängen, und
- der Grundsatz der Gleichbehandlung der Interessenten gewährleistet ist, so dass kein privates Unternehmen besser gestellt wird als seine Wettbewerber.

Bei diesen Fallkonstellationen ist auch immer zu prüfen, ob die beteiligten Körperschaften eine Gestaltung gewählt haben, mit der das Vergaberecht umgangen werden soll.⁶¹ Vor diesem Hintergrund kann bei der Beauftragung einer kommunalen Versorgungskasse durch ein freiwilliges Mitglied grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass diese Beauftragung im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit vergaberechtsfrei möglich ist. Das Vorliegen der Voraussetzungen ist jedoch im Einzelfall zu prüfen.

Unabhängig von der grundsätzlichen Möglichkeit der vergaberechtsfreien Beauftragung der Versorgungskasse durch kommunale öffentliche Auftraggeber sind die Versorgungskassen unter Umständen *ihrerseits* verpflichtet, GWB-Vergaberecht zu beachten. Wie bereits festgestellt, sind die kommunalen Versorgungskassen in Nordrhein-Westfalen selbst öffentliche Auftraggeber im Sinne von § 98 Nr. 2 GWB. Bei der Beschaffung von Leistungen am Markt oberhalb der EU-Schwellenwerte ist damit grundsätzlich gemäß GWB-Vergaberecht auszuschreiben.

Eine solche Konstellation kann beispielsweise entstehen, wenn eine Versorgungskasse selbst Rückdeckungsversicherungsleistungen am Markt beschafft. Wegen der möglichen Auswirkungen auf die Wirksamkeit vergaberechtswidrig geschlossener Verträge (§ 101b GWB) haben auch die kommunalen öffentlichen Auftraggeber ein Interesse an der Beachtung des GWB-Vergaberechts durch die Versorgungskassen und sollten ihnen gegenüber darauf bestehen.

2. Kapitalanlagen (Fonds)

Sofern ein kommunaler öffentlicher Auftraggeber eine Kapitalanlage (Fonds) anstrebt, die durch einen externen Dienstleister verwaltet werden soll, liegt grundsätzlich ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag vor. Mit einiger Wahrscheinlichkeit wird angesichts des Volumens der Kapitalanlage und der fälligen Verwaltungs- und Managementgebühren auch hier der maßgebliche EU-Schwellenwert von 193.000 EUR überschritten sein (vgl. oben Abschn. 1.2).

Es könnte sich allerdings um einen Auftrag über finanzielle Dienstleistungen handeln, der gemäß § 100 Abs. 2 Buchst. m) GWB nicht gemäß GWB-Vergaberecht ausgeschrieben werden muss. Diese Ausnahmenvorschrift gilt für Aufträge über „finanzielle Dienstleistungen im Zusammenhang mit Ausgabe, Verkauf, Ankauf oder Übertragung von Wertpapieren oder anderen Finanzinstrumenten, insbesondere Geschäfte, die der Geld- oder Kapitalbeschaffung der Auftraggeber dienen, sowie Dienstleistungen der Zentralbanken“.

⁶¹ EuGH, Urteil vom 9.6.2009 – Rs. C-480/06, Stadtreinigung Hamburg.

Aus dem Wortlaut des § 100 Abs. 2 Buchst. m) GWB ergibt sich zunächst, dass kapitalbezogene Finanzdienstleistungen nicht vollständig von der Anwendung des Vergaberechts ausgeschlossen sind, sondern lediglich, wenn sie im Zusammenhang mit bestimmten Wertpapier-Transaktionen stehen. Zur Definition der „Wertpapiere“ wird im Schrifttum verbreitet auf die Legaldefinition in Art. 1 Nr. 4 der RL 93/22/EWG⁶² verwiesen.⁶³

Erfasst sein sollen nach Sinn und Zweck der Ausnahme wohl nur übertragbare und fungible Wertpapiere. Sofern nicht nur der konkrete Ankauf oder Verkauf von Wertpapieren durch die öffentliche Hand auf einen Dienstleister übertragen werden soll, kommt es auf die – im Schrifttum uneinheitlich beantwortete – Frage an, welche Geschäfte als sog. Zusammenhangsgeschäfte noch unter den Ausnahmetatbestand fallen. § 100 Abs. 2 Buchst. m) GWB definiert nicht explizit die Anforderungen, die an den „Zusammenhang“ zu stellen sind. Eine enge Auffassung in der Literatur sieht von der Ausnahme nur Verträge erfasst, die die Ausgabe von Wertpapieren selbst zum Gegenstand haben, nicht hingegen beratende oder begleitende Finanzdienstleistungen. Zur Stützung dieses engen Verständnisses wird darauf verwiesen, dass Ausnahmen von der generellen Ausschreibungspflicht (auch für Bankenleistungen) grundsätzlich restriktiv auszulegen sind.⁶⁴ Andere Stimmen in der Literatur vertreten jedoch mit Verweis auf den Wortlaut der Ausnahme („im Zusammenhang“), dass der Vorbehalt neben den Transaktionsgeschäften mit Wertpapieren und anderen Finanzinstrumenten auch weitere vorbereitende und begleitende Dienstleistungen umfasst, die mit dem Finanzierungsgeschäft in Zusammenhang stehen.⁶⁵

Teilweise wird zur Abgrenzung der von der Vergabe ausgenommenen und der nicht ausgenommenen kapitalmarktbezogenen Finanzdienstleistungen auf das Kriterium des Vertrauenstatbestands zwischen den Beteiligten sowie auf Probleme der ständigen Änderung der Verhältnisse an den Kapitalmärkten und auf den Zeitaufwand, der mit der Durchführung eines Vergabeverfahrens verbunden ist, hingewiesen. Als entscheidend wird dann angesehen, ob das besondere kapitalmarkttypische Vertrauensverhältnis, das den Grund für die Ausnahme bildet, auch für die weitergehende im Zusammenhang stehende Tätigkeit noch erforderlich ist oder nicht.

Die Vergabekammer Baden-Württemberg⁶⁶ lehnte eine Ausschreibungspflicht für einen Arrangeurvertrag wegen § 100 Abs. 2 Buchst. m) GWB ab, da zwischen der Auswahl eines Arrangeurs für eine US-Lease-Transaktion und deren Durchführung ein solch enger Zusammenhang bestehe, dass sie die Durchführung des Geschäfts selbst beeinflussen könne. Teilweise werden allgemeine intermediäre Dienstleistungen wie die Ausführung von Wertpapiergeschäften für fremde Rechnung, aber auch die Finanzportfolioverwaltung als vom Anwendungsbereich des GWB-Vergaberechts ausgenommen angesehen.⁶⁷

⁶² Wertpapierdienstleistungsrichtlinie, bzw. seit 31.10.2007 in der Finanzmarkttrichtlinie, Art. 4 Nr. 17 bis 19.

⁶³ *Immenga/Mestmäcker*, GWB, § 100 Rn. 72 ff.; *Eschenbruch/Röwekamp*, in: *Kulartz/Kus/Portz*, GWB-Vergaberecht, § 100 Rn. 69; *Hailbronner*, in: *Byok/Jäger*, Vergaberecht, § 100 Rn. 567.

⁶⁴ Vgl. Anhang I A Kategorie 6 b sowie dazu die amtliche Anmerkung in Fußnote 3; Europäische Kommission vom 26.10.1999, Die Anwendung der Richtlinien 92/50/EWG und 93/38/EWG auf Finanzdienstleistungen, Rn. 25; *Eschenbruch*, in: *Niebuhr/Kulartz/Kus/Portz*, GWB, 2000, § 100 Rn. 40; *Horn*, LKV 1996, S. 81, 83; *Prieß*, Das öffentliche Auftragswesen in der EU, S. 51.

⁶⁵ Vgl. *Stewen*, ZfBR 2008, S. 146; *Hailbronner*, WM 33/2002, S. 1674; *Eschenbruch/Röwekamp*, in: *Kulartz/Kus/Portz*, 2006, § 100 Rn. 70; *Stickler*, in: *Reidt/Stickler/Glahs*, Vergaberecht, 2. Aufl. 2003, § 100 Rn. 28; *Hailbronner*, in: *Byok/Jäger*, Kommentar zum Vergaberecht, 2. Aufl. 2005, § 100 Rn. 436.

⁶⁶ Beschluss vom 30.11.2001 – 1 VK 40/01.

⁶⁷ *Immenga/Mestmäcker*, GWB, § 100 Rn. 91; *Dreher/Opitz*, WM 2002, S. 413, 421.

Die genaue Reichweite des Ausnahmetatbestands für bestimmte finanzielle Dienstleistungen ist somit umstritten. Die Kapitalanlagevariante (Fonds) beinhaltet keine Versicherungsdienstleistungen und ist damit zunächst als „reine“ finanzielle Dienstleistung anzusehen. Allerdings ist fraglich, ob bei der Beauftragung eines Fondsanbieters mit der langfristigen Verwaltung und dem Management der eingezahlten Gelder ein ausreichend enger Zusammenhang mit Wertpapiertransaktionen besteht. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass bei der Ausfinanzierung der Pensionsverpflichtungen neben dem reinen Erwerb von Wertpapieren vor allem das langfristige Portfoliomanagement sowie Beratungsdienstleistungen in diesem Zusammenhang beauftragt werden. Auch für diese Dienstleistungen wird man die Notwendigkeit des Vorliegens eines besonderen kapitalmarkttypischen Vertrauensverhältnisses bejahen können. Damit wäre zumindest einer der Gründe für die Ausnahmegesetzgebung vom GWB-Vergaberecht gegeben. Auf der anderen Seite kann angesichts der Langfristigkeit der Entscheidung für einen bestimmten Finanzdienstleister kaum die Rede davon sein, dass die Dienstleistungen wegen ihrer Kapitalmarktbezogenheit kraft Natur der Sache nicht in das Fristensystem des Vergaberechts passen und allein deshalb nicht ausgeschrieben werden müssen. Im Vergleich zur Ausschreibung der (ohne Zweifel in den Anwendungsbereich des GWB-Vergaberechts fallenden) Versicherungsdienstleistungen muss die Frage erlaubt sein, was eigentlich das „kapitalmarkttypische Vertrauensverhältnis“ bei der Beschaffung einer Kapitalanlage (Fonds) für die Finanzierung von Pensionsverpflichtungen von dem Vertrauensverhältnis zwischen kommunalem Auftraggeber und dem Versicherungsunternehmen bei einer Versicherungslösung unterscheidet.

Im Ergebnis ist eine pauschale Aussage zur Ausschreibungspflicht einer Kapitalanlage (Fonds) nach dem GWB-Vergaberecht nicht möglich. Nach Einschätzung der Autoren ist es angesichts der geschilderten rechtlichen Unsicherheiten zumindest mit erheblichen Risiken (Unwirksamkeit des Vertrags gemäß § 101b Abs. 1 Nr. 2 GWB) verbunden, eine Kapitalanlage (Fonds) ohne Durchführung eines förmlichen GWB-Vergabeverfahrens zu realisieren.⁶⁸ Unabhängig von der Verpflichtung zur Durchführung eines förmlichen Vergabeverfahrens nach dem 4. Teil des GWB ist die Durchführung eines transparenten, wettbewerblichen Verfahrens entsprechend dem 1. Abschnitt der VOL/A bereits aus haushaltsrechtlichen Gründen geboten. Insgesamt ist zu beachten, dass angesichts des Volumens und der Langfristigkeit der Bindung an einen Finanzdienstleister zur Finanzierung von Pensionsverpflichtungen eines kommunalen Auftraggebers die möglichen Wirtschaftlichkeitsvorteile, die durch ein transparentes, wettbewerbliches Verfahren erzielt werden können, im Vergleich zu dem Aufwand für die Durchführung des Vergabeverfahrens deutlich in den Vordergrund treten.

3. Versicherungsleistungen

Die Ausschreibung von Versicherungsdienstleistungen durch kommunale öffentliche Auftraggeber ist mit einiger Sicherheit als nach dem GWB-Vergaberecht ausschreibungspflichtiger Dienstleistungsauftrag anzusehen.

Versicherungsdienstleistungen sind als Dienstleistungen gemäß Anhang I Teil A oberhalb des Schwellenwerts gemäß den Regelungen des 2. Abschnitts der VOL/A (EG VOL/A) europaweit auszuschreiben.

Für die Frage des Erreichens der Schwellenwerte kommt es bei Versicherungsleistungen darauf an, ob die Versicherungsprämien, d.h. die vereinbarte Zahlung an den Versicherer (vgl. § 1 Satz 2 VVG), sowie sonstige

⁶⁸ Zu diesem Ergebnis kommt auch die Handreichung „Finanz- und Zinsmanagement für Kommunen“ des Städte- und Gemeindebundes NRW (Hamacher/Wohland) und der NRW.BANK, Oktober 2007, vgl. S. 12.

Entgelte den Schwellenwert erreichen. Dabei ist für den Auftragswert auf den in vier Jahren zu zahlenden Betrag abzustellen (vgl. oben Abschn. I.2). Bereits bei kleineren Kommunen übersteigen die jährlichen Pensionsverpflichtungen den Betrag von 1.000.000 EUR. Angesichts des Volumens der benötigten Versicherungslösungen zur Finanzierung der Pensionsverpflichtungen ist daher auch bei kleineren Gebietskörperschaften davon auszugehen, dass der maßgebliche Schwellenwert von 193.000 EUR erreicht bzw. überschritten wird und somit europaweit nach GWB-Vergaberecht auszuschreiben ist.

III. Ausgestaltung des Ausschreibungsverfahrens – beispielhaft dargestellt für Rückdeckungsversicherungen

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung von Ausschreibungsverfahren für die Ausfinanzierung von Pensionsverpflichtungen kommunaler öffentlicher Auftraggeber bestehen mannigfaltige Gestaltungsmöglichkeiten, bei deren Bewertung (auch) vergaberechtliche Vorgaben zu berücksichtigen sind. Am Beispiel der Ausschreibung der Ausfinanzierungsvariante Rückdeckungsversicherung werden im Folgenden verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf den vergaberechtlichen Rahmen adressiert.

1. Wahl der Verfahrensart

a) Überblick

Gemäß § 101 Abs. 1 GWB stehen öffentlichen Auftraggebern für die Vergabe von Aufträgen oberhalb der EU-Schwellenwerte vier Verfahrensarten zur Verfügung:

- das Offene Verfahren,
- das Nichtoffene Verfahren,
- das Verhandlungsverfahren und
- der Wettbewerbliche Dialog.

Bei dieser Aufzählung handelt es sich um eine abschließende Nennung der zur Verfügung stehenden Alternativen für die Ausschreibung. Der Wettbewerbliche Dialog steht gem. § 101 Abs. 4 GWB, § 6a Abs. 1 VgV allerdings nur für die Vergabe besonders komplexer Aufträge zur Verfügung. Die geforderte besondere Komplexität ist nur dann gegeben, wenn es dem Auftraggeber objektiv unmöglich ist, die erforderlichen technischen Mittel oder die rechtlichen oder finanziellen Bedingungen anzugeben, mit denen sich seine Bedürfnisse erfüllen lassen. Vorliegend ist aus unserer Sicht davon auszugehen, dass es sich bei der Ausfinanzierung von Pensionsverpflichtungen grundsätzlich nicht um besonders komplexe Vorhaben handelt, die die Durchführung eines Wettbewerblichen Dialogs rechtfertigen würden. Die Untersuchung wird sich somit auf die übrigen drei Verfahrensarten fokussieren.

b) Verhältnis der Verfahrensarten zueinander

Die genannten Verfahrensarten stehen insgesamt in einem Stufenverhältnis: Das Offene Verfahren ist nicht nur vorrangig vor dem Nichtoffenen, sondern auch das Nichtoffene vor dem Verhandlungsverfahren.⁶⁹ Der Gleichbehandlungsgrundsatz des § 97 Abs. 2 GWB fordert sowohl die gleichen Chancen im Wettbewerb als auch die gleichen Chancen beim Zugang zum Wettbewerb. Daher kommt dem in § 101 Abs. 7 GWB normierten Vorrang des Offenen Verfahrens und damit umgekehrt dem Ausnahmeharakter des Verhandlungsverfahrens ein hoher Stellenwert zu.⁷⁰

Für die vorliegend in Frage stehende Vergabe von Versicherungsdienstleistungen für Pensionsverpflichtungen sind für die Wahl der richtigen Verfahrensart verschiedene Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Zum einen kommt es darauf an, ob sämtliche Auftragsbedingungen bereits vorab festgelegt werden können und somit

⁶⁹ Hausmann/Mutschler-Siebert, in: Weber/Schäfer/Hausmann, Praxishandbuch PPP, S. 258; Kaelble, in: Müller-Wrede, VOL/A, 2. Aufl. 2007, § 3a Rn. 10; Kulartz, in: Niebuhr/Kulartz/Kus/Portz, § 101 Rn. 37; Bechthold, GWB, § 101 Rn. 12.

⁷⁰ VK Sachsen, Beschluss vom 20.8.2004 – 1/SVK/067-04; VK Düsseldorf, Beschluss vom 30.9.2002 – VK-26/2002-L.

weder eine Notwendigkeit noch die Möglichkeit für die Durchführung eines Verhandlungsverfahrens besteht. Zum anderen ist entscheidend, ob Gründe für die Durchführung eines Nichtoffenen Verfahrens vorliegen (dazu mehr nachfolgend im Abschn. d)).

c) Anwendbarkeit des Offenen Verfahrens

Als einschlägiges Regelverfahren gem. § 101 Abs. 7 GWB, § 3 Abs. 1 EG VOL/A ist die Ausschreibung in einem Offenen Verfahren jedenfalls zulässig. Ein jüngeres Praxisbeispiel bestätigt die grundsätzliche Geeignetheit des Offenen Verfahrens⁷¹ für die Ausschreibung vergleichbarer Versicherungsdienstleistungen (zum Ablauf vgl. Abb. 10).



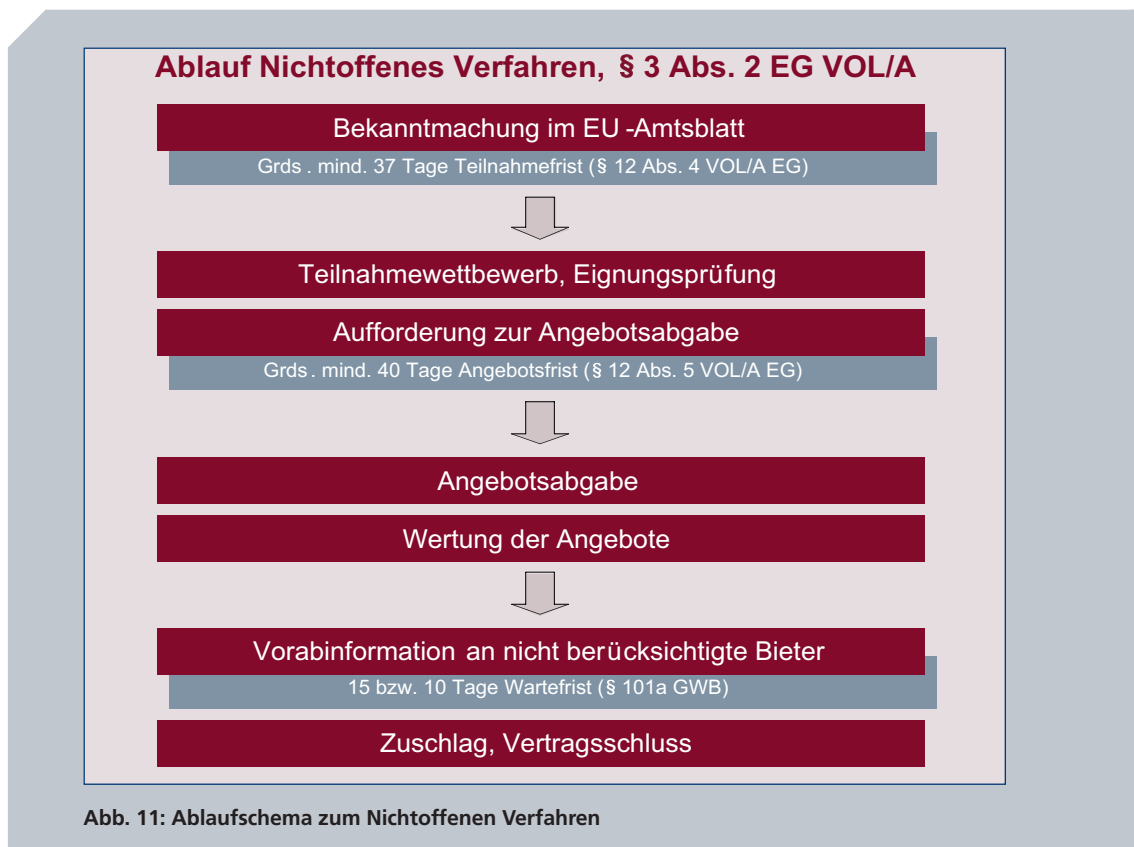
Abb. 10: Ablaufschema zum Offenen Verfahren

d) Anwendbarkeit des Nichtoffenen Verfahrens

Auch das Nichtoffene Verfahren ist möglicherweise auf die Ausschreibung der Versicherungsleistungen anwendbar. Gem. § 3 Abs. 2 Buchst. a) EG VOL/A kommt ein Nichtoffenes Verfahren in Betracht, wenn die Leistung nach ihrer Eigenart nur von einem beschränkten Kreis von Unternehmen in geeigneter Weise durchgeführt werden kann. Danach müssen für die Leistungserbringung eine außergewöhnliche Fachkunde, Leistungsfähigkeit oder Zuverlässigkeit, über die nur wenige spezialisierte Unternehmen verfügen, nach der Eigenart der Leistung zwingend erforderlich sein. Der Auftraggeber muss prognostizieren, dass wegen der Eigenart des Auftrags nur wenige Unternehmen geeignet sind, diesen auszuführen.⁷²

⁷¹ Vgl. Stadt Hilden, ABI. EU 2009/S 172-248686.

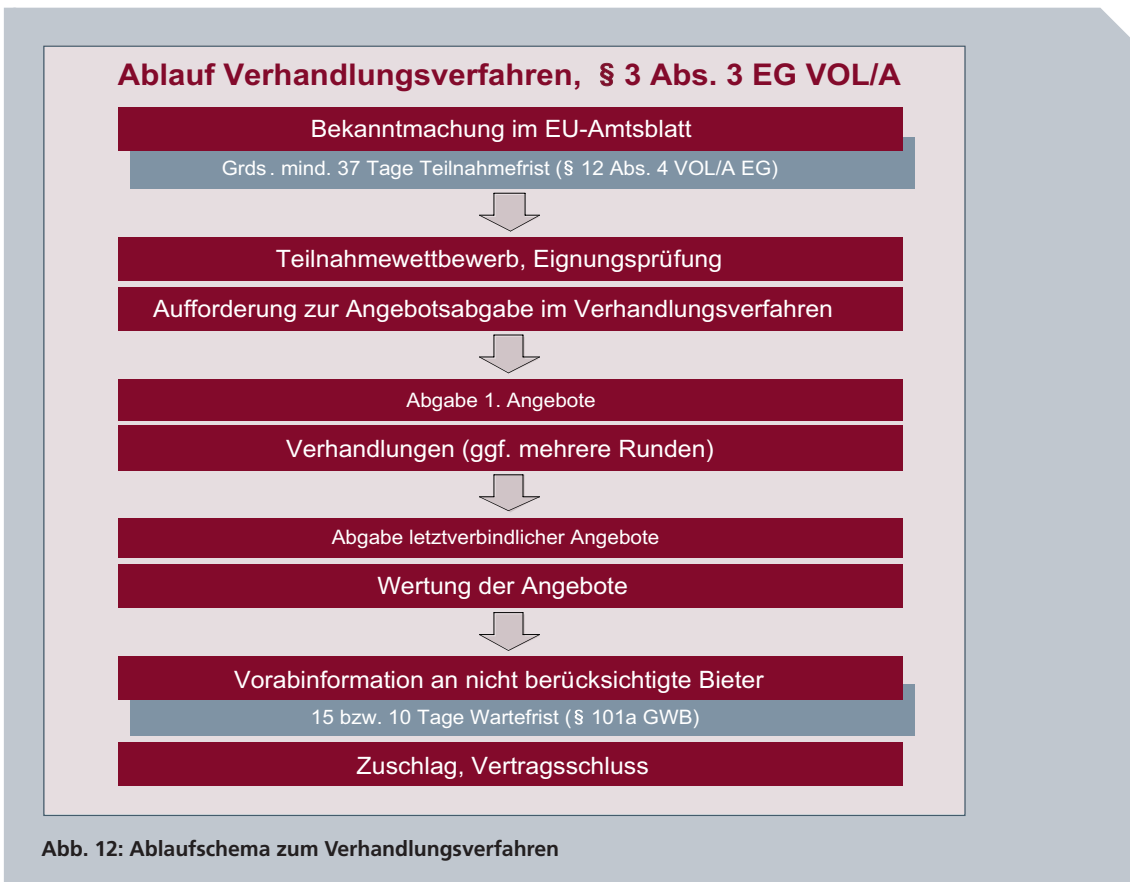
⁷² Vgl. Kaelble, a.a.O. (Fn. 69), § 3 Rn. 28 ff.



Zunächst ist hinsichtlich der Eignung von Versicherungsunternehmen grundsätzlich anzunehmen, dass Unternehmen, die zum Betrieb eines Versicherungsgeschäfts gemäß § 5 Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) zugelassen sind, auch die vergaberechtliche Eignung zur Erfüllung eines öffentlichen Auftrags auf diesem Gebiet besitzen. Allerdings sind auch bei der Ausschreibung von Versicherungsdienstleistungen Fälle denkbar, die z.B. besonders große Risiken bzw. besonders langfristige vertragliche Verpflichtungen zum Gegenstand haben, in denen besondere (zusätzliche) Anforderungen an die Eignung zu stellen sind. Vorliegend soll der Auftragnehmer die langfristige Sicherstellung der Pensionsverpflichtungen des jeweiligen öffentlichen Auftraggebers sicherstellen. Es ist daher davon auszugehen, dass der Auftraggeber im Einzelfall an die Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Bieterunternehmen Anforderungen stellen wird, die nicht von allen am Markt tätigen Versicherungsunternehmen erfüllt werden können. Es erscheint daher aus der Sicht der öffentlichen Auftraggeber vertretbar, dass für die Erbringung der Leistung eine außergewöhnliche Zuverlässigkeit und (finanzielle und wirtschaftliche) Leistungsfähigkeit zwingend erforderlich ist, so dass die Anwendbarkeit des Nichtoffenen Verfahrens aus diesem Grund bejaht werden könnte.

e) Anwendbarkeit des Verhandlungsverfahrens

Auch ein Verhandlungsverfahren könnte für die Ausschreibung der Versicherungsleistungen in Betracht kommen. Das Verhandlungsverfahren wird dadurch charakterisiert, dass nach Durchführung des Teilnahmewettbewerbs mit den ausgewählten Teilnehmern Verhandlungen über den Auftrag aufgenommen werden, in welchen die Bedingungen der Beschaffung festgelegt werden.



Gemäß § 3 Abs. 3 Buchst. c) EG VOL/A ist ein Verhandlungsverfahren mit Vergabebekanntmachung zulässig, wenn „die zu erbringenden Dienstleistungsaufträge, insbesondere geistig-schöpferische Dienstleistungen und Dienstleistungen der Kategorie 6 Anhang I A [u.a. Versicherungsdienstleistungen], dergestalt sind, dass vertragliche Spezifikationen nicht hinreichend genau festgelegt werden können, um den Auftrag durch die Wahl des besten Angebots in Übereinstimmung mit den Vorschriften über das Offene und Nichtoffene Verfahren vergeben zu können“. Diese Ausnahmenvorschrift trägt dem Umstand Rechnung, dass bei der Vergabe bestimmter Leistungen das Produkt in Inhalt und Umfang oftmals erst durch die Parteien im Rahmen von Verhandlungen gestaltet wird. Das ist grundsätzlich auch bei der Vergabe von Versicherungsdienstleistungen der Fall;⁷³ denn als abstraktes Rechtsprodukt wird die Versicherungsleistung erst durch den konkreten Versicherungsvertrag realisiert.

Eine „generelle“ Anwendbarkeit des Verhandlungsverfahrens für Versicherungsdienstleistungen würde jedoch dem Charakter der Ausnahmenvorschrift, die nach der Rechtsprechung des EuGH eng auszulegen ist, nicht gerecht.

Vielmehr muss auch bei Versicherungsleistungen im Einzelfall geprüft werden, ob die vertraglichen Spezifikationen bereits vorab hinreichend genau festgelegt werden können oder ob hierzu Vertragsverhandlungen mit den Bietern erforderlich sind.⁷⁴

⁷³ Europäische Kommission, Leitfaden zu den Gemeinschaftsvorschriften über öffentliche Dienstleistungsaufträge, 1997, S. 23, Abschn. 3.3.1.3.

⁷⁴ OLG Düsseldorf, Beschluss vom 18.10.2000 - Verg 3/00; vgl. auch Dreher, NVersZ 1999, S. 10, 14 und VersR 2000, S. 666, 668 u. 669.

Hinsichtlich der Festlegung der vertraglichen Spezifikationen ist darauf hinzuweisen, dass zwar von der Vergabestelle selbst keine versicherungstechnischen Spezialkenntnisse erwartet werden können, aber dennoch zu verlangen ist, dass bei fehlender Fachkunde sachverständige Dritte beauftragt werden, die die Vergabestelle bei der Festlegung der vertraglichen Spezifikationen beraten. Jedenfalls kann die Vergabestelle nicht wegen fehlender eigener Sachkunde ein Verhandlungsverfahren beschreiten, um im Rahmen der Verhandlungen die Sachkunde der Versicherungsunternehmen in Anspruch zu nehmen.⁷⁵

Im Ergebnis erscheint die Durchführung eines Verhandlungsverfahrens mit Vergabebekanntmachung auf der Grundlage der Ausnahmenvorschrift § 3 Abs. 3 Buchst. c) EG VOL/A im Einzelfall zulässig, wenn die vertraglichen Spezifikationen für die Versicherungsdienstleistungen auch mit sachverständiger Unterstützung nicht hinreichend genau festgelegt werden können. Angesichts der derzeit geringen Erfahrungen im kommunalen Umfeld mit der Ausschreibung von Versicherungsdienstleistungen zur Deckung von Pensionsverpflichtungen ist davon auszugehen, dass ein Verhandlungsverfahren zulässig und sinnvoll sein kann, um die spezielle Risikostruktur individuell zu erfassen.

f) Zwischenergebnis

Festzuhalten ist damit, dass für die Ausschreibung der Versicherungsdienstleistungen in Abhängigkeit von den konkreten Umständen des Einzelfalls grundsätzlich sowohl das Offene als auch das Nichtoffene und das Verhandlungsverfahren in Betracht kommen. Im Normalfall ist die Durchführung eines Offenen Verfahrens vorzugswürdig. Das Nichtoffene Verfahren kann sinnvoll sein, wenn der Auftraggeber wegen der Eigenart der Leistung außergewöhnliche Anforderungen an die Eignung stellt. Das Verhandlungsverfahren stellt dann eine zulässige Alternative dar, wenn die Spezifikationen des abzuschließenden Versicherungsvertrags vorab nicht hinreichend genau festgelegt werden können.

2. Leistungsbeschreibung: Abfrage verschiedener Versicherungsalternativen / Zukünftige Aufnahme weiterer Begünstigter

Bei der Ausschreibung einer Rückdeckungsversicherung könnte in Betracht gezogen werden, neben der reinen Absicherung von Alterspensionsansprüchen der begünstigten Beamten ggf. weitere Versicherungsbestandteile (z.B. Hinterbliebenenversorgung) einzubeziehen. Daneben könnte ein Auftraggeber in Erwägung ziehen, auch die Pensionsansprüche von künftigen Pensionsberechtigten mit zu versichern. Insofern stellt sich die Frage, welche vergaberechtlichen Vorgaben für die Abfrage verschiedener alternativer Versicherungsbestandteile bzw. die zukünftige Aufnahme weiterer Begünstigter bestehen.

Grundsätzlich ist der Ausschreibungsgegenstand in der Leistungsbeschreibung festzulegen und genau zu beschreiben. Die Leistungsbeschreibung bildet das Kernstück der Vergabeunterlagen. In der Leistungsbeschreibung wird festgelegt, welche Leistungen der Auftraggeber erbringen muss. Gemäß § 8 Abs. 1 EG VOL/A muss die Beschreibung so eindeutig und erschöpfend sein, dass alle Bieter sie im gleichen Sinne verstehen müssen und die daraufhin eingereichten Angebote miteinander verglichen werden können. Neben den in der Leistungsbeschreibung als Grundpositionen nachgefragten Leistungsgegenständen kann der Auftraggeber aber auch Leistungsinhalte als sog. Wahl- oder Alternativpositionen einerseits oder Bedarfs- oder Eventualpositionen andererseits abfragen.

⁷⁵ Klenk, Probleme bei der Vergabe von Versicherungsdienstleistungen, 2002, S. 166.

Wahl- oder Alternativpositionen sind solche Leistungsinhalte, die alternativ zu den Grundpositionen zur Ausführung kommen sollen. Der Einsatz von Wahl- oder Alternativpositionen steht zum Zeitpunkt der Zuschlagserteilung fest und wird entsprechend der dann bereits verbindlich gewählten Alternative auf Basis der dafür angegebenen Preise bezuschlagt.⁷⁶ Beispiele für mögliche Wahl- oder Alternativpositionen bei der Ausschreibung von Versicherungsdienstleistungen sind z.B. die Hinterbliebenenversorgung, die partielle oder vollständige Absicherung der Pensionsverpflichtungen oder einmalige, variable bzw. laufende Beitragszahlungsmodelle. Oft wird der Auftraggeber erst in Kenntnis der Angebotspreise wissen, für welche Art von Ausführung seine Haushaltsmittel ausreichen⁷⁷ oder welche Angebotsalternative sich anhand der Bewertungsmatrix (vgl. hierzu unten Abschn. 4) als die wirtschaftlichste herauskristallisiert.⁷⁸

Bedarfs- oder Eventualpositionen sind solche, deren Ausführung bei Erstellung der Angebotsunterlagen noch gar nicht feststeht. Solche Positionen werden nur im Fall des (noch nicht absehbaren) Bedarfs oder von einer entsprechenden Willensbildung des Auftraggebers abhängigen Bedarfs abgefragt. Bei Bedarfspositionen steht also auch zum Zeitpunkt der Zuschlagserteilung noch nicht fest, ob und in welchem Umfang sie tatsächlich abgefragt werden.⁷⁹ Ein Anwendungsbeispiel für eine Bedarfs- oder Eventualposition bei der Ausschreibung der Rückdeckungsversicherung könnte z.B. die Erweiterung des Versicherungsschutzes für künftige Pensionsberechtigte sein.

Für Wahl- oder Alternativpositionen bzw. Bedarfs- oder Eventualpositionen gelten im Detail unterschiedliche vergaberechtliche Vorgaben. Insgesamt gilt, dass bei übermäßiger Verwendung von Wahl- oder Alternativpositionen einerseits und Bedarfs- oder Eventualpositionen andererseits die Transparenz der gesamten Ausschreibung leiden kann und daher ein Einsatz nur in begrenztem Umfang zulässig ist, wenn und soweit ein berechtigtes Interesse des Auftraggebers besteht.⁸⁰ Bei Vorliegen eines berechtigten Interesses kann jedoch insbesondere der begrenzte Einsatz von Wahl- oder Alternativpositionen bei der Ausschreibung von Versicherungsdienstleistungen zur Finanzierung von Pensionsverpflichtungen ein sinnvolles Mittel sein, um in Kenntnis der konkreten Angebotspreise die wirtschaftlichste Angebotsalternative anhand der bekannt gemachten Bewertungsmatrix (s. Abschn. 4) zu ermitteln.

3. Zulässige Eignungsnachweise

Die vergaberechtlichen Vorschriften sehen vor, dass bei der Auswahl der Angebote, die für den Zuschlag in Betracht kommen, nur die Bieter zu berücksichtigen sind, die für die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen die erforderliche Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit besitzen (§ 19 Abs. 5 EG VOL/A). Je nach einschlägiger Verfahrensart erfolgt die Eignungsprüfung nach Einreichung der Angebote als Teil der Angebotsprüfung (Offenes Verfahren) oder in einem Teilnahmewettbewerb, der dem Nichtoffenen sowie dem Verhandlungsverfahren vorgeschaltet ist.

⁷⁶ Noch, in: Müller-Wrede, VOL/A, 2. Auf. 2007, § 8 Rn. 59.

⁷⁷ Vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss vom 24.3.2004 – VII Verg 7/04.

⁷⁸ Vgl. OLG München, Beschluss vom 27.1.2006 – Verg 1/06.

⁷⁹ Noch, a.a.O. (Fn. 76), Rn. 63.

⁸⁰ Vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss vom 2.8.2002 -- Verg 25/02; Noch, a.a.O. (Fn. 76), Rn. 70.

Zum Nachweis der Eignung, die sich aus Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit zusammensetzt, können von den Bewerbern mit dem Angebot oder im Teilnahmewettbewerb entsprechende Angaben gefordert werden, soweit es durch den Gegenstand des Auftrags gerechtfertigt ist. § 7 Abs. 2 EG VOL/A enthält eine Aufzählung derjenigen Nachweise, die der Auftraggeber zum Nachweis der **wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit** in der Regel verlangen kann. Das sind bei den hier untersuchten Dienstleistungsaufträgen

- Bankerklärungen,
- der Nachweis entsprechender Berufshaftpflichtversicherungen,
- die Vorlage von Bilanzen und
- die Erklärungen über Umsätze in den letzten drei Geschäftsjahren.

Die Liste der genannten Nachweise ist jedoch nicht abschließend. Der Auftraggeber ist berechtigt, auch andere Nachweise zu verlangen. Die Entscheidung über die im konkreten Fall zu verlangenden Nachweise steht damit im Ermessen des Auftraggebers.⁸¹

Bei der Ausschreibung von Leistungen zur Ausfinanzierung von Pensionsverpflichtungen kommunaler öffentlicher Auftraggeber bieten sich beispielsweise folgende (zusätzliche) Nachweise hinsichtlich der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit an:

- Nachweise über das aktuelle Investment-Rating der anbietenden Gesellschaft. Das Rating nach Standard & Poor's/Moody's/Fitch muss bestimmte Anforderungen (z.B. A+) erfüllen.
- Nachweise über die erfolgreiche Teilnahme an sog. Stresstests für Lebensversicherungen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen für die letzten 3 Jahre bzw. bei ausländischen Bietern eine gleichwertige Bescheinigung.
- Nachweis über die Mitgliedschaft im Sicherungsfonds Protektor Lebensversicherungs-AG bzw. bei ausländischen Bietern eine gleichwertige Bescheinigung.

Hinsichtlich der möglichen Nachweise der technischen und fachlichen Leistungsfähigkeit enthält § 7 Abs. 3 EG VOL/A eine abschließende Liste. Der Auftraggeber darf über den Katalog nicht hinausgehen, er kann sich aber auf bestimmte Nachweise beschränken. Da sich die aufgelisteten Nachweise sowohl auf Liefer- als auch auf Dienstleistungsaufträge beziehen, muss der Auftraggeber für den konkreten Auftrag diejenigen Nachweise auswählen, die im konkreten Fall relevant sind.

Bei der Ausschreibung von Leistungen zur Ausfinanzierung von Pensionsverpflichtungen kommunaler öffentlicher Auftraggeber kommen insbesondere folgende Nachweise der technischen und fachlichen Leistungsfähigkeit in Betracht:

- Angaben zu vergleichbaren Referenzleistungen (Rentenversicherungsleistungen eines bestimmten Umfangs) in den letzten 3 Jahren,
- Maßnahmen des Unternehmens zur Qualitätssicherung und Risikoüberwachung,
- Kurzdarstellung des Kapitalanlageprozesses.

⁸¹ Vgl. Müller-Wrede, in: Müller-Wrede, VOL/A, 2. Auf. 2007, § 7a Rn. 38.

Hinsichtlich der persönlichen Lage des Wirtschaftsteilnehmers (Zuverlässigkeit) bietet es sich schließlich neben einer Eigenerklärung zum Nichtvorliegen von Ausschlussgründen gemäß § 6 Abs. 4 u. 6 EG VOL/A an, die Vorlage der Genehmigung zum Geschäftsbetrieb (z.B. gemäß § 5 VAG) zu fordern.

Zur Herstellung von Rechtssicherheit empfiehlt es sich, in den Vergabeunterlagen (Offenes Verfahren) bzw. den Unterlagen zum Teilnahmewettbewerb (Nichtoffenes Verfahren und Verhandlungsverfahren) klar zu benennen, welche Mängel der Angebote bzw. Teilnahmeanträge zum unbedingten Ausschluss führen. Dabei sollten entsprechende Mindestanforderungen nur für solche Eignungsnachweise verlangt werden, die der Auftraggeber als unabdingbar ansieht.

4. Festlegung von Zuschlagskriterien, Bewertungsmatrix

In jedem Vergabeverfahren ist der Zuschlag gemäß § 97 Abs. 5 GWB auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen. Der Begriff der „Wirtschaftlichkeit“ des Angebots hat keine eigenständige Bedeutung und muss deshalb durch die Benennung von Zuschlagskriterien konkretisiert werden.

Zulässig sind gemäß Art. 53 Abs. 1 VergabeRL 2004/18/EG „z.B. Qualität, Preis, technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Umwelteigenschaften, Betriebskosten, Rentabilität, Kundendienst und technische Hilfe, Lieferzeitpunkt, Lieferungs- und Ausführungsfrist oder ausschließlich das Kriterium des niedrigsten Preises.“

Zur Ermittlung des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses anhand der festgelegten Zuschlagskriterien ist die Anwendung eines vergaberechtskonformen Bewertungssystems erforderlich, das Preis und Leistung eines jeden Angebots transparent und konsistent abbildet und dadurch die eingereichten Angebote objektiv miteinander vergleichbar macht (Bewertungsmatrix).

Als Zuschlagskriterien für die Ausschreibung von Leistungen zur Ausfinanzierung von Pensionsverpflichtungen kommunaler öffentlicher Auftraggeber kommen insbesondere die folgenden Kriterien (u.a. gemäß Kennzahlenkatalog Lebensversicherung des Gesamtverbands der deutschen Versicherungswirtschaft e.V. [GdV]) in Betracht:

- **Höhe der garantierten Versicherungsleistungen**
- **Höhe der voraussichtlichen Ablaufleistungen** (zu berechnen auf der Grundlage des aktuellen Überschussanteils des jeweiligen Bieters)
- **Aktivwert** (Zeitwert der Versicherung zum jeweiligen Bilanzstichtag des Versicherungsnehmers)
- **Rückkaufswert bei Gesamtkündigung** (Zeitwert der Versicherung abzüglich Stornokosten)
- **Gebuchte Bruttobeiträge der letzten 5 Jahre** (alle während eines Geschäftsjahres fällig gewordenen Beiträge)
- **Kapitalanlage der letzten 5 Jahre** (Summe der getätigten Kapitalanlagen des Versicherungsunternehmens)
- **Nettoverzinsung der letzten 5 Jahre** (Nettoergebnis des Versicherungsunternehmens aus Kapitalanlagen)
- **Bewertungsreserven der gesamten Kapitalanlagen der letzten 5 Jahre** (Die Bewertungsreserve gibt den tatsächlichen Marktwert eines Unternehmens an und bezeichnet die stillen Reserven zum Bilanzstichtag.)

- **Eigenmittelquote der letzten 5 Jahre** (Maßstab dafür, in welchem Umfang ein Lebensversicherungsunternehmen Risiken, die sich aufgrund unvorhersehbarer Entwicklungen des Kapitalmarkts oder der Sterblichkeit ergeben, durch Eigenkapital und nicht festgelegte Mittel der Rückstellung für Beitragsrückerstattung abdecken kann.)
- **Abschlusskosten** (Angabe der Abschlusskosten in Prozent der Beitragssumme des Neugeschäfts. Die Abschlusskosten sind Bestandteil der Betriebskosten eines Versicherungsunternehmens. Sie entstehen einmalig durch den Abschluss eines Versicherungsvertrags (Abschlussprovisionen, Kosten der Antrags- oder Risikoprüfung, Kosten der Antragsbearbeitung und der Ausfertigung des Versicherungsscheins.)
- **Verwaltungskosten** (Angabe der Verwaltungskosten in Prozent der gebuchten Bruttobeiträge des Unternehmens.)
- **Stornoquote** (Angabe der Rückkäufe und Umwandlungen in beitragsfreie Versicherungen zuzüglich sonstiger vorzeitiger Abgänge in Prozent zum mittleren Jahresbestand.)

Die Zuschlagskriterien sowie ihre Gewichtung sind spätestens mit den Vergabeunterlagen allen Verfahrensbeteiligten bekannt zu machen. Die in der Bekanntmachung oder in den Vergabeunterlagen bekannt gemachten Zuschlagskriterien dürfen während des gesamten Verfahrens nicht geändert werden.

Hinsichtlich der Gewichtung der Zuschlagskriterien sollte das erstgenannte Kriterium (garantierte Versicherungsleistungen) mit einigem Abstand das höchste Gewicht erhalten.

F Empirische Untersuchung auf der Grundlage ausgewählter Modellkommunen

In den vorangegangenen Abschnitten wurde umfassend erläutert, welche wirtschaftlichen und rechtlichen Aspekte die Problematik der finanziellen Absicherung der verfassungsrechtlich garantierten Beamtenversorgung aufweist. Nunmehr steht im Vordergrund, welche Ausmaße der künftige Finanzbedarf im Bereich der kommunalen Verwaltungsebene annehmen kann.

I. Untersuchungsaufbau

Ein Blick auf die Anzahl der Beamten in NRW (Stichtag 30.06.2008), die den unterschiedlichen Gebietskörperschaften dienen, gibt Hinweise auf den künftigen Versorgungsbedarf⁸²:

| Dienstverhältnis Beamte | Gemeinden und Gemeindeverbände (insg. 429) | Land | Bund |
|-------------------------|--|---------|--------|
| Vollzeit | 50.365 | 184.494 | 66.777 |
| Teilzeit | 9.649 | 51.587 | 3.771 |
| Insgesamt | 60.014 | 236.081 | 70.548 |

Im Rahmen der Umstellung auf das NKF mussten die Kommunen in NRW auf Basis eines versicherungsmathematischen Gutachtens eine Bewertung der Pensionsansprüche zwecks Bemessung der erforderlichen Pensionsrückstellungen durchführen lassen. Ob der tatsächliche Finanzbedarf damit erfasst wurde, hängt maßgeblich von den zugrunde gelegten Rechnungsgrundlagen, insbesondere von den biometrischen Bewertungsparametern ab. Einerseits gibt der Ausweis von Pensionsverpflichtungen in der kommunalen Bilanz einen wesentlichen Anhaltspunkt für den künftigen Finanzbedarf. Andererseits besteht die Verpflichtung, künftige Versorgungsleistungen in die Liquiditätsplanung einzubeziehen, damit die Kommunen ihren künftigen Verpflichtungen nachkommen können.

Es hat sich gezeigt, dass als Lösungskonzept für die nachhaltige Ausfinanzierung von Pensionsleistungen grundsätzlich kapitalbildende Versorgungsmodelle in Frage kommen. Hier sind neben den klassischen Fondsvarianten vor allem speziell entwickelte Versicherungslösungen zu nennen. Diese müssen den besonderen Anforderungen aus der öffentlichen Finanzwirtschaft ebenso gerecht werden können wie den komplexen Vorgaben aus dem Beamtenversorgungsrecht.

Die **individuelle Situation der einzelnen Kommunalverwaltung** erfordert hierbei besondere Aufmerksamkeit und muss entsprechende Berücksichtigung finden. Verschiedene Faktoren wirken sich auf den spezifischen Bedarf im Hinblick auf ein adäquates Lösungskonzept aus. Neben dem Zuschnitt und der Größenordnung der Verwaltung, dem Personalbestand im Hinblick auf Alter und Verteilung der Geschlechter ist das Verhältnis von aktiven Beamten und Versorgungsempfängern genau zu analysieren.

⁸² Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW, vormals LDS NRW), Stand 30.6.2008.

Die **Finanzausstattung vor Ort** spielt eine wesentliche Rolle. Vor allem sind die allgemeine Haushaltslage und das Verhältnis der Pensionsrückstellungen zur Bilanzsumme besonders zu berücksichtigen. Weiterhin muss hinterfragt werden, ob und wie die Kommune sich für die künftige Versorgung ihrer Beamten vorbereitet hat. Hier kommt z.B. eine möglicherweise bereits bestehende und zweckgebundene Kapitalanlage in Betracht. Wichtig ist auch, ob konkrete Vorgaben für die Auswahl geeigneter Lösungsmodelle bestehen.

Ein wesentliches Element im Rahmen der Studie bildet die Einbeziehung von betroffenen Kommunen und Kreisen in NRW, die quasi als Piloten ihre individuellen Anforderungen an ein bestmögliches Lösungskonzept für eine effiziente, wirtschaftlich vernünftige und praktikable Ausfinanzierung der Beamtenpensionsverpflichtungen einbringen.

Es konnten insgesamt vier Städte, eine Gemeinde und zwei Landkreise als Piloten gewonnen werden. Unter Berücksichtigung der individuellen Parameter wurden haushaltswirtschaftlich relevante Kennzahlen erhoben und in Beziehung gesetzt zu den finanziellen Verpflichtungen aus der Beamtenversorgung. Die vorgelegten anonymisierten Daten der aktiven Beamten und der Versorgungsempfänger wurden im Hinblick auf den Barwert der künftigen Versorgungsverpflichtungen und der zugrunde gelegten biometrischen Bewertungsparameter überprüft und in eine Versorgungs-Vorschauberechnung übertragen. Anschließend wurden die Ergebnisse durch ein Versicherungsunternehmen in eine Simulationsberechnung unter Berücksichtigung einer individuellen Versicherungslösung (Rückdeckungsversicherung) eingebracht. Auf die Wahrung der Anonymität beider Seiten wurde hierbei besonderes Augenmerk gelegt.

Die Proberechnung soll einen Anhaltspunkt für den finanziellen Rahmen einer möglichen Versicherungslösung geben. Sie kann jedoch naturgemäß das Ergebnis einer Ausschreibung von Versicherungslösungen nicht antizipieren.

II. Beschreibung der Modellkommunen

Folgende Gebietskörperschaften aus NRW haben als Piloten ihre relevanten Daten, Zahlen und Fakten für die Studie bereitgestellt:

| Piloten | | |
|----------------------------------|-------------------------|------------------|
| 1 kreisangehörige Gemeinde | (rd. 19.000 Einwohner) | „Mustergemeinde“ |
| 1 große kreisangehörige Stadt | (rd. 92.000 Einwohner) | „Musterstadt 1“ |
| 1 mittlere kreisangehörige Stadt | (rd. 29.000 Einwohner) | „Musterstadt 2“ |
| 1 mittlere kreisangehörige Stadt | (rd. 44.000 Einwohner) | „Musterstadt 3“ |
| 1 mittlere kreisangehörige Stadt | (rd. 37.000 Einwohner) | „Musterstadt 4“ |
| 1 Landkreis | (rd. 280.000 Einwohner) | „Musterkreis 1“ |
| 1 Landkreis | (rd. 370.000 Einwohner) | „Musterkreis 2“ |

Von allen Piloten wurden Kennzahlen erhoben, die zur Einschätzung der finanziellen Lage im Hinblick auf die Versorgungsverpflichtungen der jeweiligen Kommunalbehörde von Bedeutung sind. Als besonders interessant hat sich das Verhältnis von tatsächlichen Versorgungsleistungen für die Pensionäre und Hinterbliebenen zu dem Betrag der bilanziellen Teilauflösung der Pensionsrückstellung herausgestellt, der eigentlich den Bedarf an Finanzmitteln für Versorgungsleistungen widerspiegeln soll.

Bei den Piloten, die eine sog. „Vollmitgliedschaft“ bei den Versorgungskassen vorweisen, ist hier die Diskrepanz zwischen diesen beiden Positionen erheblich. Ein Grund dafür könnte darin liegen, dass im Rahmen der Umlagezahlungen auch Leistungen der Versorgungskasse mitfinanziert werden, die im Rahmen der Solidargemeinschaft für Risikoabdeckungen erhoben werden und nicht zwingend der jeweiligen Kommune zugute kommen müssen. Zudem bilden die Versorgungskassen im Rahmen des sog. Hybridmodells einen Teil-Kapitalstock, der von den Mitgliedern über ihre Umlagezahlung mitfinanziert wird. Die Anpassung dieses Kapitalstocks an den künftig steigenden Bedarf wird sich nur durch entsprechend deutliche Steigerungen der Umlagezahlungen sicherstellen lassen. Die Kommunen haben dabei keinen direkten Einfluss auf die Gestaltung und Kontrolle des Kapitalstocks.

Die Musterstadt 1 wird im Folgenden exemplarisch zur Darstellung der wesentlichen Ergebnisse im Rahmen dieser Studie herangezogen. Die Informationen zu den anderen Piloten sind im Anhang beigefügt.

III. Detailanalyse am Beispiel der Musterstadt 1

Bei der **Musterstadt 1** (große kreisangehörige Stadt) sind die Gegebenheiten so, dass sie ihre Mitgliedschaft in der Versorgungskasse vor einigen Jahren auf die sog. „Spitzabrechnung“ umgestellt hat. Bei diesem Verfahren rechnet die Kommune jährlich die tatsächlich gezahlten Versorgungsbezüge mit der Versorgungskasse ab, die im Namen der Kommune die Berechnung und Auszahlung der Pensionen übernimmt und dafür ein gesondertes Entgelt erhält.

Der im Haushaltsjahr 2009 eingeplante Betrag für die Teilauflösung der Pensionsrückstellung von rd. 3.075.000 EUR korrespondiert mit der Größenordnung für die Versorgungsaufwendungen von rd. 3.150.000 EUR, wobei in letzterem Betrag auch die Aufwendungen für die Inanspruchnahme der Serviceleistungen durch die Versorgungskasse enthalten sind. Details sind der nachfolgenden Aufstellung zu entnehmen (Abb. 13).

| MUSTERSTADT 1 | | | | | |
|---|--|--|---|--|--|
| Einwohner | Anzahl aktive Beamte | Anzahl Pensionäre | Umstellung NKF | Bilanzsumme gem. Eröffnungsbilanz | Pensionsrückstellung gem. Eröffnungsbilanz |
| rd. 92.000 | 338 | 107 | 1.1.2008 | 809.000.000 EUR | 71.000.000 EUR |
| Quote (Basis EB: Verhältnis Pensionsrückstellung / Bilanzsumme) | | | | | |
| 8,8 % | | | | | |
| Wert Pensionsrückstellung gemäß HH 2009 (ohne Beihilfe) | Betrag Zuführung Pensionsrückstellung HH 2009 (ohne Beihilfe) | Betrag Teilauflösung Pensionsrückstellung HH 2009 (ohne Beihilfe) | Versorgungsaufwendungen HH-Plan 2009 (ohne Beihilfe) | Tatsächliche Versorgungsaufwendungen 2009 (ohne Beihilfe) | Vorhandener Kapitalstock |
| 73.000.000 EUR | 1.750.000 EUR | 3.075.000 EUR | 3.150.000 EUR | 3.150.000 EUR | Ja, >1.500.000 EUR |

Abb. 13: Datenkranz der Versorgungsleistungen der Musterstadt 1

Gemessen an der Bilanzsumme der Eröffnungsbilanz von insgesamt 809.000.000 EUR nehmen die hier ausgewiesenen Pensionsrückstellungen (71.000.000 EUR) einen Anteil von 8,8 % ein.

Im Verhältnis zum Gesamtbestand der Beamten mit Versorgungsansprüchen im Jahr 2009 (insg. 445 Personen) zeigt sich, dass die aktiven Beamten mit 338 Personen rund 76 % ausmachen und die Leistungsempfänger mit 107 Personen bei rund 24 % liegen.

Die Haushaltslage der Musterstadt 1 stellte sich in 2009 insgesamt ausgeglichen dar. Die Stadt hat ein starkes Interesse, die Ausfinanzierung ihrer Pensionsverpflichtungen nachhaltig abzusichern. Hierzu hat sie bereits einen Kapitalstock gebildet, der in eine zweckgebundene Versorgungslösung eingebracht werden soll.

IV. Bewertungsparameter für die Simulationsrechnungen

Für die Erstellung von Simulationsrechnungen sind im Wesentlichen folgende Bewertungsparameter von Bedeutung:

- Altersstruktur des Personalbestands (Beamte und Pensionäre)
- Verhältnis von Aktiven zu Versorgungsempfängern
- Biometrie (z.B. Geschlecht, Lebenserwartung, Sterbewahrscheinlichkeit)
- Finanzbedarf für eine umfassende Absicherung der Versorgungsleistungen auf Basis der ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge und der vorliegenden versicherungsmathematischen Gutachten für eine lebenslängliche Pensionszahlung

Vor dem Hintergrund, dass für die korrekte Bemessung des Finanzbedarfs bei kapitalbildenden klassischen Fondslösungen die biometrischen Risiken jedes Jahr zusätzlich gesondert zu ermitteln sind und die Verantwortung hierfür letztendlich bei der Kommune bleibt, haben sich die Piloten auch im Hinblick auf die Verlustrisiken bei Fonds ausdrücklich für die Erstellung von Simulationsberechnungen aus dem Bereich individueller Versicherungslösungen ausgesprochen.

Dies hat aus Sicht der Piloten zudem den Vorteil, dass das finanzielle Risiko für die Bemessung der biometrischen Risiken auf eine Versicherung übertragen und damit eine lebenslange Pensionszahlung an die Versorgungsberechtigten sichergestellt werden kann.

Die Simulationsberechnungen für eine Versicherungslösung sollen aufzeigen, wie sich die finanzielle Belastung der Kommunen im Hinblick auf die nachhaltige Absicherung ihrer Versorgungsverpflichtungen entwickelt. Gegenübergestellt werden jeweils die Entwicklung vor dem Hintergrund der Beibehaltung der bisherigen Finanzierung aus den laufenden Haushalten („Status Quo“) und diejenige bei Umstellung der Finanzierung auf eine Versicherungslösung.

Der Finanzbedarf für eine Versicherungslösung schließt sowohl die laufenden Versorgungszahlungen an die Pensionäre als auch die gleichzeitig anfallenden Beiträge für eine Rückdeckungsversicherung ein. Grundlage hierfür ist jeweils die nachhaltige und lebenslange Ausfinanzierung der gesamten Versorgungsverpflichtungen.

Das biometrische Risiko „Dienstunfähigkeit“ sollte in der Simulationsberechnung nicht berücksichtigt werden. Auf die Mitversicherung von Hinterbliebenenrenten sollte ebenso verzichtet werden.

Als Parameter für die Simulationsrechnungen auf Basis einer Versicherungslösung wurden neben den versicherungsmathematischen Berechnungen der Pilotkommune weiterhin zugrunde gelegt:

- Lebenserwartung / Sterbewahrscheinlichkeit orientiert an DAV-Richttafeln
- Verzinsung: garantierte Mindestverzinsung 2,25 % p.a. zzgl. zu erwartende künftige Überschussanteile 2,75 % p.a., Gesamtverzinsung 5 % p.a.

- Trendannahmen:
 - Inflation bzw. Pensionsdynamik 1,50 % p.a.
 - Dynamik der Besoldungsanpassung 2,00 % p.a.
- Regeln für die Bestandsanpassung:
 - Aus dem aktiven Dienst ausscheidende Beamte werden durch neue Beamte ersetzt (konstanter Personalbestand)
 - Das Alter der neuen Beamten liegt zwischen 25 und 35 Jahren
 - Die Bezüge der neuen Beamten richten sich nach den Entgelten der ausscheidenden Beamten, modifiziert um eine altersbedingte Besoldungsanpassung
 - Das Pensionierungsalter der neuen Beamten wird einheitlich auf 67 Jahre festgesetzt
- Umfang Versicherungslösung
 - Berücksichtigung von Beamten bis zum Alter von 55 Jahren
 - Versicherung der zum jeweiligen Pensionierungszeitpunkt erwarteten Pensionen; lebenslange und jeweils vorschüssige Pensionszahlung
 - Erstattung der geleisteten Beiträge bei Tod vor Pensionsbeginn
 - Bei Tod nach Pensionsbeginn erfolgt Auszahlung des Gesamtkapitals abzgl. bereits gezahlter Pensionsleistungen
 - Nutzung der Kapitalauszahlung bei Tod für evtl. Hinterbliebenenversorgung möglich

In der Musterberechnung sind folgende Ergebnisgrößen der Analysen dargestellt:

- Altersstruktur der Beamten (Aktive und Versorgungsempfänger)
- Cashflow „Status Quo“ = Pensionszahlungen (Finanzierung aus lfd. Haushalt)
- Cashflow „Umstieg“ = Pensionszahlungen zuzüglich Versicherungsbeiträge abzüglich Versicherungsleistungen (zur Finanzierung von Pensionszahlungen)

Ausgewiesen sind die sich auf Basis versicherungsmathematischer Rechnungsgrundlagen (Biometrie für Beamte, Pensionäre und Neueintritte) ergebenden Mittelwerte der künftigen Cashflows. Des Weiteren zeigen die nachfolgenden Grafiken den Korridor um die Mittelwerte, in dem mit 90%-iger Wahrscheinlichkeit die künftigen Cashflows liegen werden.

V. Darstellung der Berechnungsergebnisse und Auswirkungen auf den kommunalen Jahresabschluss

Im Fall der Musterstadt 1 sind von insgesamt 338 aktiven Beamten gemeldete 308 aus dem Kernbestand berücksichtigt. Für das Haushaltsjahr 2009 waren 107 Pensionäre zu verzeichnen.

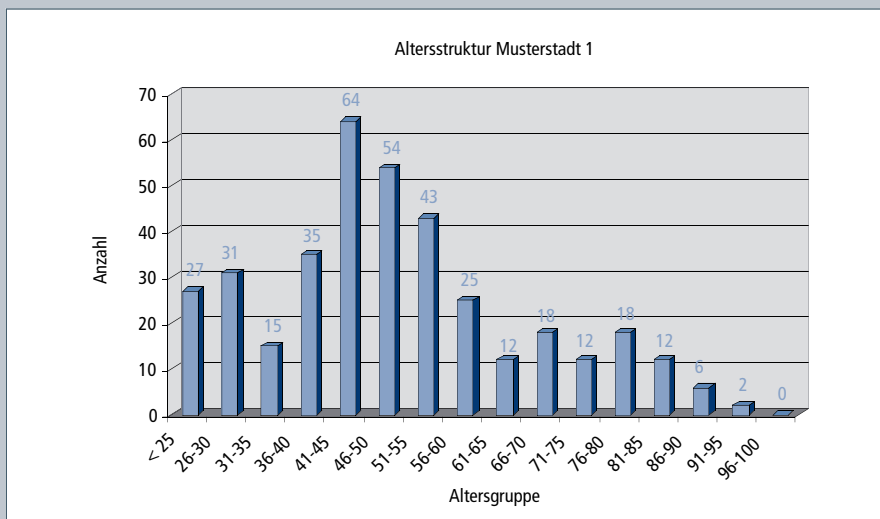


Abb. 14: Altersstruktur

Die Altersstruktur von Musterstadt 1 ist inhomogen. Die größte Altersgruppe bilden die 41-45-jährigen, gefolgt von den Altersgruppen 46-50 und 51-55. Aufgrund der Altersstruktur ist für die nächsten 20 Jahre mit einer stetig steigenden Zahl von Pensionseintritten zu rechnen. Der Höhepunkt mit mehr als 60 Pensionseintritten wird dabei voraussichtlich in den Jahren 2029-2033 erreicht.

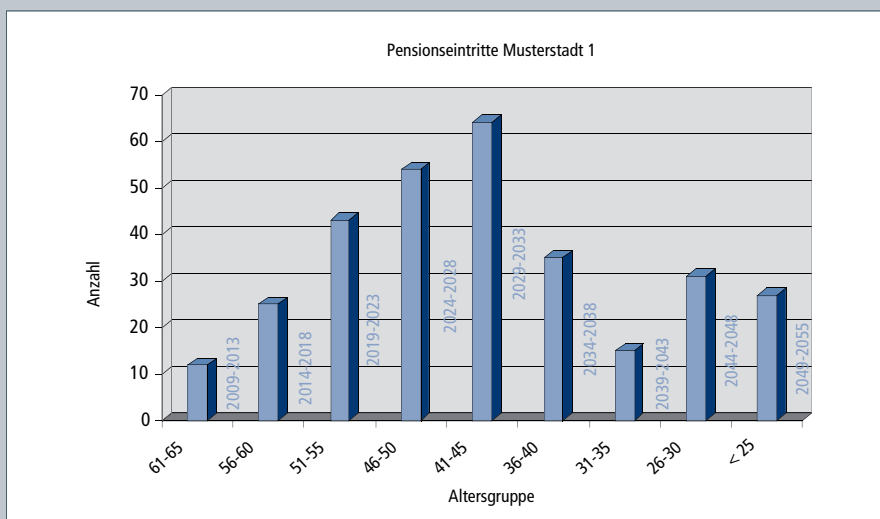


Abb. 15: Pensionseintritte

Um einschätzen zu können, wie sich verschiedene Finanzierungsmodelle auf den laufenden Haushalt auswirken würden, wurden Projektionen zu den künftigen Zahlungsströmen (Cashflows) erstellt – einmal für den Status Quo und einmal für ein Umstiegsszenario unter Berücksichtigung von Rückdeckungsversicherungen. Für das Umstiegsszenario wurde dabei angenommen, dass für alle Beamten unter 55 Jahren sowie Neueintritte Rückdeckungsversicherungen in Höhe der zu erwartenden Altersrente abgeschlossen werden. Weiter wurde vorausgesetzt, dass bei den über 55-jährigen Beamten und den Pensionären die Finanzierung weiterhin aus dem laufenden Haushalt erfolgt.

Die Ergebnisse der Berechnung des Finanzbedarfs pro Jahr und die Darstellung der Zahlungsströme bei den Varianten „Status Quo“ (also Fortsetzung der Finanzierung aus laufenden Haushaltsmitteln) und „Umstieg auf Rückdeckungsversicherungen“ zur Absicherung der Versorgungsleistungen veranschaulicht Abb. 16.

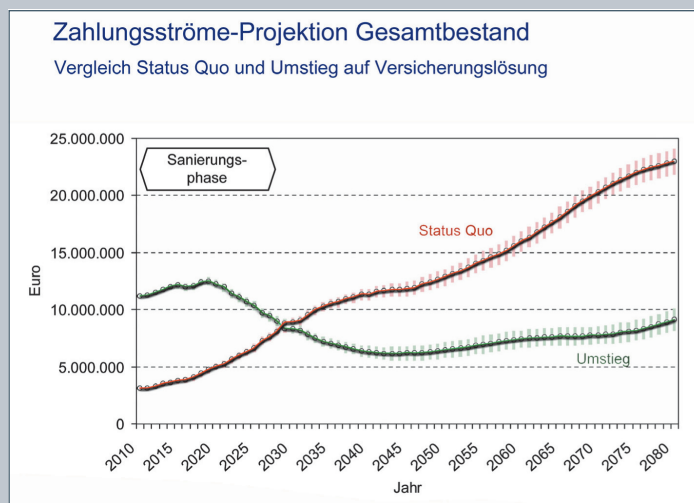


Abb. 16: Projektion der Zahlungsströme für die Musterstadt 1

Die Projektion zeigt, dass bei Beibehaltung des heutigen Finanzierungsmodells „Status Quo“ die Haushaltsbelastung durch künftige Pensionszahlung stetig steigt. Über einen Zeitraum von 20 Jahren ist mit einem Anstieg auf das Doppelte des heutigen Niveaus zu rechnen, über einen Zeitraum von 70 Jahren auf das 6-fache.

Bei einem Umstieg auf die Versicherungslösung erhöht sich zunächst die benötigte Liquidität – etwa um einen Faktor 3 – und steigt in den folgenden zehn Jahren weiter an. Ein Umstieg bedeutet also zunächst einmal einen im Vergleich zum Status Quo deutlich höheren und zudem mittelfristig weiter ansteigenden Liquiditätsabfluss. Nach etwa 20 Jahren erreichen die Cashflows der beiden Szenarien das gleiche Niveau, danach ist der Cashflow des Umstiegsszenarios deutlich niedriger als der Cashflow zum Status Quo. Langfristig liegt der Cashflow über den betrachteten Zeitraum des Umstiegsszenarios bei etwa 40-50% des Cashflows zum Status Quo.

Es wird zudem der Eindruck erweckt, dass die Variante „Status Quo“ zu Beginn eine günstigere Auswirkung auf die Haushaltslage hätte. Allerdings muss klargestellt werden, dass in diesem Fall lediglich die Versorgungsleistungen für Pensionäre abgedeckt sind und *keine* Vorsorge für aktive Beamte betrieben wird.

Dies ist jedoch bei Umstellung auf eine Rückdeckungsversicherung gewährleistet. Der „Wendepunkt“ wird im Falle der Musterstadt 1 nach rund 20 Jahren erreicht. Dann werden die besonders stark vertretenen Altersgruppen (jetziges Lebensalter 41-50) in den Ruhestand eintreten. Die hierfür anfallenden Versorgungsleistungen können dann bereits über die Rückdeckungsversicherung finanziert werden.

Die inflationsbereinigte Darstellung in Abb. 17 zeigt im Falle der Musterstadt 1 ebenfalls den gleichen Effekt einer langfristigen Entlastung und Stabilisierung des Finanzbedarfs.

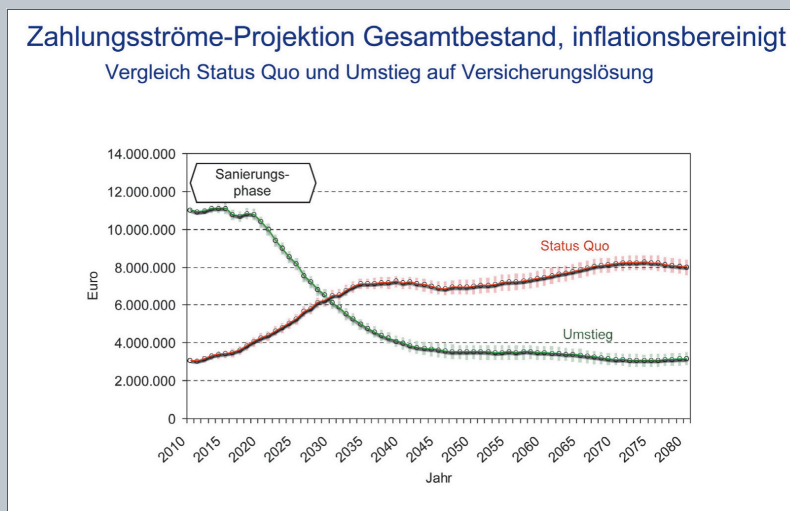


Abb. 17: Inflationsbereinigte Darstellung der Projektion

Aus Abb. 17 wird ersichtlich, dass sich beide Zahlungsströme nach etwa 30 Jahren stabilisieren. Zugleich ist nach dieser Zeit im Falle der Musterstadt 1 die Umstellung auf Kapitaldeckung weitestgehend abgeschlossen und die künftigen Versorgungsleistungen können aus den Rückdeckungsversicherungen finanziert werden. Mit der Versicherungslösung verringert sich die Finanzbelastung der Musterstadt 1 deutlich.

Bei der vorgestellten Versicherungslösung wird einer zügigen Sanierung Vorrang gegeben. Insbesondere in den ersten Jahren führt das zu einer deutlichen Steigerung des Finanzierungsbedarfs. Mittel- und langfristig ergibt sich jedoch eine hohe Haushaltsentlastung. Grundsätzlich sind hier weitere Finanzierungskonzepte möglich. Beispielsweise ließe sich durch eine längere Umstellungsphase der anfängliche Finanzbedarf verringern. Schließlich muss ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass den anfallenden Versicherungsbeiträgen entsprechende Vermögenswerte auf der Aktivseite gegenüberstehen, so dass es grundsätzlich zu keiner wesentlichen Zusatzbelastung des Ergebnishaushalts kommt.

Letztlich aber sollte für die jeweilige Kommune eine individuelle Finanzierungslösung erarbeitet werden.

VI. Zusammenfassung

Die nachhaltige Ausfinanzierung der Versorgungsleistungen für Beamte stellt auch für die ausgewählten Musterkommunen eine große Herausforderung dar. So haben die Untersuchungen gezeigt, dass die Finanzierung aus eigenen Haushaltsmitteln bereits mittelfristig zu erheblichen Steigerungen des Mittelbedarfs führt. Diesen Aufwendungen steht bisher keine oder lediglich eine teilweise Kompensationsmöglichkeit gegenüber. Auch scheidet hier ein Rückgriff auf das kommunale Infrastrukturvermögen in der Regel mangels Verwertbarkeit aus.

Der Finanzbedarf müsste letztendlich im Zweifel über Kassenkredite abgedeckt werden, was die Handlungsspielräume der Kommune zusätzlich beeinträchtigt. Hier ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber die Gemeinden nach dem Haushaltsgrundsatz der „Sicherstellung der Liquidität“ grundsätzlich verpflichtet, zur Vermeidung dieser Situation frühzeitig eine nachhaltige Liquiditätsplanung vorzunehmen und die notwendigen Maßnahmen einzuleiten, damit die Finanzierung künftiger Versorgungsleistungen garantiert werden kann.

Es besteht also auch insoweit akuter Handlungsbedarf, kurzfristig über alternative, langfristig tragfähige und wirtschaftlich sinnvolle Möglichkeiten zur Ausfinanzierung der künftigen Pensionslasten nachzudenken sowie geeignete Versorgungsmodelle auszuwählen, um damit eine nachhaltige Finanzierung der Versorgungsleistungen und die notwendige Liquidität für die Zukunft sicherzustellen.

Der Ausweis der Versorgungsansprüche der aktiven Beamten und Pensionäre in der Eröffnungsbilanz zeigt deutliche Unterschiede in dem Anteil, den der Posten „Pensionsrückstellungen“ einnimmt. Bei den untersuchten Musterkommunen liegt die Quote zwischen rd. 5 % und 24 %. Dabei spielen Größe und Ausrichtung der Verwaltung eine Rolle. Hier ist kritisch zu hinterfragen, ob der tatsächliche Finanzbedarf im Hinblick auf die biometrischen Bewertungsgrundlagen auskömmlich ermittelt wurde.

Die Diskrepanz zwischen der bilanziellen Teilauflösung der Pensionsrückstellung zur Abdeckung der Versorgungsansprüche der Pensionäre und den tatsächlichen Versorgungsleistungen ist dort relativ gering, wo das Verfahren der sog. „Spitzabrechnung“ mit den zuständigen Versorgungskassen vereinbart wurde.

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der notwendigen Absicherung der biometrischen Risiken sind die Kommunen gut beraten, sich so früh wie möglich auf steigende Versorgungsleistungen einzurichten: Es gilt, zeitnah entsprechende Lösungsmodelle für eine wirtschaftlich vernünftige, nachhaltige Ausfinanzierung zu prüfen und umzusetzen. Da auch eine Vollmitgliedschaft in einer Versorgungskasse nicht vor erheblichen Kostensteigerungen aufgrund der zu erwartenden Anpassung des Umlagesatzes an den erhöhten Finanzbedarf schützt, sind alternative Versorgungsmodelle in die Prüfung einzubeziehen.

Als Problemlösung kommen neben klassischen Fondsvarianten insbesondere Rückdeckungsversicherungen in Frage. Dabei wurde festgestellt, dass Versicherungslösungen gut geeignet sind, beamtenrechtliche Versorgungsansprüche langfristig abzusichern: Sie bieten in besonderer Weise die Möglichkeit, die individuellen Gegebenheiten einer Kommune bei der Vertragsgestaltung zu berücksichtigen.

Die hier vorgenommene Proberechnung auf Basis einer Versicherungslösung am Beispiel der Musterstadt 1 hat diese Annahme bestätigt. Auch wenn die Proberechnung das Ergebnis einer Ausschreibung von Versiche-

ungslösungen nicht antizipieren kann, so gibt sie doch einen Anhaltspunkt für den finanziellen Rahmen einer möglichen Versicherungslösung.

Für einen begrenzten Zeitraum ist neben den aktuell zu erbringenden Versorgungsleistungen ein zusätzlicher Sparbeitrag für die Pensionsansprüche der aktiven Beamten zu leisten, wodurch während der „Sanierungsphase“ der gesamte Versorgungsaufwand vorübergehend steigt. Dem steht auf der Aktivseite der Anspruch aus dem angesparten Vermögen gegenüber, der in der Ergebnisrechnung zu einer entsprechenden Aufwandsminderung führt. Dieser Kapitalstock wird von Beginn an als zweckgebundene Vermögensposition auf der Aktivseite der Bilanz ausgewiesen und dient zur Ausfinanzierung der künftigen Versorgungsleistungen für die derzeit aktiven Beamten.

Im Rahmen der durchgeführten Simulationsberechnungen war nach durchschnittlich 20 Jahren der „Wendepunkt“ erreicht, wo über die Versicherungslösung **sämtliche** Versorgungsleistungen, also Sparbeiträge für die aktiven Beamten und lebenslange Pensionszahlungen für die Versorgungsempfänger, umfassend und dauerhaft finanziert sind.

Insgesamt bestätigen die Simulationsrechnungen die Aussage, dass unter ökonomischen Gesichtspunkten Versicherungslösungen eine Variante der Ausfinanzierung der Beamtenversorgung darstellen, die als besonders vorteilhaft einzuschätzen ist. Diese Beurteilung fußt auf dem Zusammenspiel von garantierter Mindestverzinsung und geringem Anlagerisiko bei gleichzeitiger Beteiligung an rentablen Erträgen sowie Abdeckung der biometrischen Risiken mit einem Höchstmaß an Flexibilität

Im Vergleich zu Fondslösungen kann das finanzielle Risiko für die auskömmliche Bemessung des notwendigen Finanzbedarfs – sowohl im Hinblick auf die biometrischen Bewertungsgrundlagen als auch in Bezug auf die Erhöhung von Dienst- und Ruhegehaltsbezügen – von Beginn an auf ein Versicherungsunternehmen übertragen werden.

Für eine detaillierte Analyse der individuellen Situation in den Kommunen sowie für die Auswahl der jeweils geeigneten Finanzierungsmodelle empfiehlt sich eine umfassende und professionelle Beratung, damit jeweils die optimale und maßgeschneiderte Versorgungslösung ermittelt werden kann. Das anschließende Vergabeverfahren sollte von kompetenter Stelle rechtlich begleitet werden.

Anhang I



Musterausschreibung

Musterausschreibung

Die folgende Vergabebekanntmachung und Vergabeunterlage können als Musterausschreibung herangezogen werden. Sie enthalten die wesentlichen Inhalte und Regelungen für die Ausschreibung von Rückdeckungsversicherungen im Offenen Verfahren. Die Musterformulare sind an den mit eckigen Klammern [...] versehenen Feldern zu ergänzen und **darüber hinaus in jedem einzelnen Fall auf den konkreten Versicherungsbedarf des jeweiligen Auftraggebers sowie auf die Besonderheiten des konkreten Verfahrens anzupassen.**

Vergabebekanntmachung

Bekanntmachung im Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Union

D-[Ort]: Altersvorsorge (Gruppenversicherungen)

BEKANNTMACHUNG

Dienstleistungsauftrag

ABSCHNITT I: ÖFFENTLICHER AUFTRAGGEBER

I.1) NAME, ADRESSEN UND KONTAKTSTELLE(N):

[Auftraggeber, Adresse, Email-Adresse, Kontaktperson]

Weitere Auskünfte erteilen: die oben genannten Kontaktstellen.

Verdingungs-/Ausschreibungs- und ergänzende Unterlagen (einschließlich Unterlagen für den wettbewerblichen Dialog und ein dynamisches Beschaffungssystem) sind erhältlich bei: den oben genannten Kontaktstellen.

Angebote/Teilnahmeanträge sind zu richten an: die oben genannten Kontaktstellen.

I.2) ART DES ÖFFENTLICHEN AUFTRAGGEBERS UND HAUPTTÄTIGKEIT(EN):

Regional- oder Lokalbehörde.

Allgemeine öffentliche Verwaltung.

Der öffentliche Auftraggeber beschafft im Auftrag anderer öffentlicher Auftraggeber: Nein.

ABSCHNITT II: AUFTRAGSGEGENSTAND

II.1) BESCHREIBUNG

II.1.1) Bezeichnung des Auftrags durch den Auftraggeber:

Abschluss von Rückdeckungsversicherungen.

II.1.2) Art des Auftrags sowie Ort der Ausführung, Lieferung bzw. Dienstleistung:

Dienstleistung.

NUTS-Code: *[des Auftraggebers]*.

II.1.3) Gegenstand der Bekanntmachung:

Öffentlicher Auftrag.

II.1.4) Angaben zur Rahmenvereinbarung:

II.1.5) Kurze Beschreibung des Auftrags oder Beschaffungsvorhabens:

Abschluss von Rückdeckungsversicherungen mit *[einmaliger/laufender und/oder variabler]* Beitragszahlung zur Finanzierung der künftigen Pensionslasten.

Hinweis: Die Kurzbeschreibung ist in Abhängigkeit von dem **konkreten Beschaffungsbedarf** des Auftraggebers anzupassen und muss mit der Leistungsbeschreibung in den Vergabeunterlagen abgestimmt sein.

II.1.6) Gemeinsames Vokabular für öffentliche Aufträge (CPV):

66500000 (Versicherungen und Altersvorsorge)

66522000 (Altersvorsorge (Gruppenversicherungen)).

II.1.7) Auftrag fällt unter das Beschaffungsübereinkommen (GPA):

Ja.

II.1.8) Aufteilung in Lose:

Hinweis: Eine Aufteilung in Lose erscheint für die Vergabe von Rückdeckungsversicherungsleistungen nicht zwingend. Im Einzelfall sollte daher geprüft werden, ob das mit der Losaufteilung verbundene Ziel (Berücksichtigung mittelständischer Interessen) erreicht werden kann. Dabei können auch die Größe des öffentlichen Auftraggebers bzw. Überlegungen der Risikoaufteilung eine Rolle spielen.

II.1.9) Varianten/Alternativangebote sind zulässig:

Hinweis: Die Frage der Zulassung von Nebenangeboten ist im Einzelfall anhand des konkreten Beschaffungsbedarfs zu entscheiden. Sofern Nebenangebote zugelassen werden, sind in der Bekanntmachung oder den Vergabeunterlagen die Mindestanforderungen an die Nebenangebote festzulegen (vgl. § 9 Abs. 5 EG VOL/A).

II.2) MENGE ODER UMFANG DES AUFTRAGS

II.2.1) Gesamtmenge bzw. -umfang:

Rückdeckungsversicherungen für *[Anzahl]* Beamten/-innen.

II.2.2) Optionen:

II.3) VERTRAGSLAUFZEIT BZW. BEGINN UND ENDE DER AUFTRAGSAUSFÜHRUNG:

Beginn: *[ca. 3 Monate nach Absendung der Bekanntmachung]*.

ABSCHNITT III: RECHTLICHE, WIRTSCHAFTLICHE, FINANZIELLE UND TECHNISCHE INFORMATIONEN

III.1) BEDINGUNGEN FÜR DEN AUFTRAG

III.1.1) Geforderte Kautionen und Sicherheiten:

III.1.2) Wesentliche Finanzierungs- und Zahlungsbedingungen bzw. Verweis auf die maßgeblichen Vorschriften (falls zutreffend):

III.1.3) Rechtsform der Bietergemeinschaft, an die der Auftrag vergeben wird:

Eine Bietergemeinschaft hat mit ihrem Angebot eine von allen Mitgliedern unterzeichnete Erklärung folgenden Inhalts abzugeben:

- Benennung aller Bietergemeinschaftsmitglieder und des für die Durchführung des Vergabeverfahrens und des Vertrages bevollmächtigten Vertreters,
- die Unterzeichner bilden eine Bietergemeinschaft, deren Mitglieder gesamtschuldnerisch gegenüber dem Auftraggeber haften.

III.1.4) Sonstige besondere Bedingungen an die Auftragsausführung:

III.2) TEILNAHMEBEDINGUNGEN

III.2.1) Persönliche Lage des Wirtschaftsteilnehmers sowie Auflagen hinsichtlich der Eintragung in einem Berufs- oder Handelsregister:

Angaben und Formalitäten, die erforderlich sind, um die Einhaltung der Auflagen zu überprüfen:

- Erlaubnis zum Betrieb einer Lebensversicherung (Versicherungssparten 19 bis 23) gemäß Versicherungsaufsichtsgesetz
- Eigenerklärung zum Nichtvorliegen von Ausschlussgründen nach § 6 Abs. 4 u. 6 EG VOL/A.

III.2.2) Wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit:

Angaben und Formalitäten, die erforderlich sind, um die Einhaltung der Auflagen zu überprüfen:

- Nachweis über das aktuelle Rating des Bieters.
Inhaltliche Mindestanforderung: Das Rating nach Standard & Poor's muss mindestens A+ erfüllen bzw. es muss ein gleichwertiges Rating einer anderen Ratingagentur vorgelegt werden.
- Nachweise (z.B. Auszüge aus den Geschäftsberichten) über die erfolgreiche Teilnahme an sog. Stresstests für Lebensversicherungen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen für die letzten 3 Jahre bzw. bei ausländischen Bietern eine gleichwertige Bescheinigung.
- Nachweis über die Mitgliedschaft im Sicherungsfonds Protektor Lebensversicherungs-AG bzw. bei ausländischen Bietern eine gleichwertige Bescheinigung.

III.2.3) Technische Leistungsfähigkeit:

Angaben und Formalitäten, die erforderlich sind, um die Einhaltung der Auflagen zu überprüfen:

- Angaben zu vergleichbaren Referenzleistungen (Rentenversicherungsleistungen eines bestimmten Umfangs) in den letzten 3 Jahren.
- Darstellung der Maßnahmen des Bieters zur Qualitätssicherung und Risikoüberwachung (z.B. Auszug aus dem Geschäftsbericht).
- Kurzdarstellung des Kapitalanlageprozesses (z.B. Auszug aus dem Geschäftsbericht).

III.2.4) Vorbehaltene Aufträge:

III.3) BESONDERE BEDINGUNGEN FÜR DIENSTLEISTUNGSaufTRÄGE

III.3.1) Die Erbringung der Dienstleistung ist einem besonderen Berufsstand vorbehalten:

Ja. Die Erbringung der Dienstleistung ist Unternehmen vorbehalten, die gemäß Versicherungsaufsichtsgesetz zum Geschäftsbetrieb in den Versicherungssparten 19 bis 23 (Lebensversicherer) zugelassen sind.

III.3.2) Juristische Personen müssen die Namen und die berufliche Qualifikation der Personen angeben, die für die Ausführung der betreffenden Dienstleistung verantwortlich sein sollen:

ABSCHNITT IV: VERFAHREN

IV.1) VERFAHRENSART

IV.1.1) Verfahrensart:

Offenes Verfahren.

IV.1.2) Beschränkung der Zahl der Wirtschaftsteilnehmer, die zur Angebotsabgabe bzw. Teilnahme aufgefordert werden:

IV.1.3) Verringerung der Zahl der Wirtschaftsteilnehmer im Laufe der Verhandlung bzw. des Dialogs:

IV.2) ZUSCHLAGSKRITERIEN

IV.2.1) Zuschlagskriterien:

Wirtschaftlich günstigstes Angebot in Bezug auf die Kriterien, die in den Verdingungs-/ Ausschreibungsunterlagen, der Aufforderung zur Angebotsabgabe oder zur Verhandlung bzw. in der Beschreibung zum wettbewerblichen Dialog aufgeführt sind.

IV.2.2) Es wird eine elektronische Auktion durchgeführt:

Nein.

IV.3) VERWALTUNGSINFORMATIONEN

IV.3.1) Aktenzeichen beim öffentlichen Auftraggeber:

[...].

IV.3.2) Frühere Bekanntmachungen desselben Auftrags:

IV.3.3) Bedingungen für den Erhalt von Verdingungs-/Ausschreibungs- und ergänzenden Unterlagen bzw. Der Beschreibung:

Schlusstermin für die Anforderung von oder Einsicht in Unterlagen: *[ca. 1 Monat nach Veröffentlichung der Bekanntmachung ist sinnvoll].*

Die Unterlagen sind kostenpflichtig: Nein.

IV.3.4) Schlusstermin für den Eingang der Angebote bzw. Teilnahmeanträge:

[Grds. mind. 52 Tage nach Absendung der Bekanntmachung, ggf. Uhrzeit].

IV.3.5) Tag der Absendung der Aufforderung zur Angebotsabgabe bzw. zur Teilnahme an ausgewählte Bewerber:

IV.3.6) Sprache(n), in der (denen) Angebote oder Teilnahmeanträge verfasst werden können:

Deutsch.

IV.3.7) Bindefrist des Angebots:

[ca. 1 Monat nach Angebotsabgabe ist sinnvoll].

IV.3.8) Bedingungen für die Öffnung der Angebote:

Tag: *[in der Regel der Tag nach Ablauf der Angebotsfrist].*

Personen, die bei der Öffnung der Angebote anwesend sein dürfen: Nein.

ABSCHNITT VI: ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN

VI.1) DAUERAUFTRAG:

Nein.

VI.2) AUFTRAG IN VERBINDUNG MIT EINEM VORHABEN UND/ODER PROGRAMM, DAS AUS GEMEINSCHAFTSMITTELN FINANZIERT WIRD:

Nein.

VI.3) SONSTIGE INFORMATIONEN:

VI.4) NACHPRÜFUNGSVERFAHREN/RECHTSBEHELFSVERFAHREN

VI.4.1) Zuständige Stelle für Nachprüfungsverfahren:

[Vergabekammer ..., Adresse].

VI.4.2) Einlegung von Rechtsbehelfen:

Ein Nachprüfungsantrag muss spätestens 15 Kalendertage nach Eingang der Mitteilung des Auftraggebers, einer Rüge nicht abhelfen zu wollen, gestellt werden. Anderenfalls ist der Antrag unzulässig, § 107 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GWB.

VI.4.3) Stelle, bei der Auskünfte über die Einlegung von Rechtsbehelfen erhältlich sind:

VI.5) TAG DER ABSENDUNG DIESER BEKANNTMACHUNG:

Hinweis: Das Datum wird bei Absendung der Bekanntmachung automatisch eingetragen.

Vergabeunterlagen

Vergabeverfahren zum Abschluss von Rückdeckungsversicherungen

Vergabeunterlagen

Auftraggeber: [...]

1 Vorbemerkungen

1.1 Allgemeine Hinweise

Zweck dieser Vergabeunterlagen ist die Beschreibung der zu vergebenden Leistungen, der für dieses Vergabeverfahren geltenden Bedingungen sowie der Anforderungen an die Angebote. Der Auftraggeber behält sich vor, die in diesen Vergabeunterlagen enthaltenen Informationen zu präzisieren, zu ergänzen oder abzuändern.

1.2 Garantie, Zusicherung, Gewährleistung

Mit der Zugänglichmachung von Informationen in diesen Vergabeunterlagen sind keine Garantien, Zusicherungen oder Gewährleistungen der Auftraggeber verbunden. Rechte und Pflichten, insbesondere der Umfang von Garantien, Zusicherungen und Gewährleistungen durch die Auftragnehmer im Hinblick auf den Gegenstand des Vorhabens sowie etwaige Rechtsfolgen der Verletzung solcher Garantien, Zusicherungen und Gewährleistungen ergeben sich ausschließlich aus dem mit Zuschlagserteilung in diesem Vergabeverfahren zu schließenden Vertrag.

1.3 Vertraulichkeit der Information

Diese Vergabeunterlagen und ihre Anlagen sowie die darin enthaltenen Informationen und alle weiteren vom Auftraggeber zur Verfügung gestellten Informationen sind vom Empfänger vertraulich zu behandeln, soweit sie nicht öffentlich zugänglich oder bekannt sind oder ohne Mitwirkung des Empfängers bekannt waren.

1.4 Personenbezogene Bezeichnungen

Bei den in diesen Vergabeunterlagen verwendeten personenbezogenen Bezeichnungen gilt die gewählte Form für beide Geschlechter. Sofern nicht ausdrücklich anders bestimmt, sind mit „Bieter“ sowohl einzelne Unternehmen als auch deren Zusammenschlüsse (Bietergemeinschaften) gemeint.

2 Darstellung des Beschaffungsvorhabens / Leistungsbeschreibung

Die *[Bezeichnung des Auftraggebers]* schreibt Rückdeckungsversicherungen zur Finanzierung der künftigen Pensionslasten der verbeamteten Mitarbeiter aus. Vertragspartner (Einzahler und Leistungsempfänger) des erfolgreichen Bieters ist ausschließlich *[Bezeichnung des Auftraggebers]*.

Die angebotenen Versicherungslösungen müssen die **folgenden Anforderungen zwingend erfüllen**. Zusätzliche Versicherungen (z.B. Unfall- oder Berufsunfähigkeitsversicherungen) sind nicht mit anzubieten.

2.1 Garantieverzinsung

Es ist eine Garantieverzinsung in Höhe von 2,25 % p.a. vorzusehen.

Fondsgebundene Versicherungslösungen bzw. Angebote sind nicht zulässig.

2.2 Bezugsform

Hinweis: Hinsichtlich der Bezugsform sind je nach konkretem Beschaffungsbedarf an dieser Stelle insbesondere die folgenden Parameter zu festzulegen: Rentenzahlungsweise (i.d.R. monatlich); Rentendynamik ab Rentenbeginn; Kapitaloption; ggf. jährliche Anpassung der Rückdeckungsversicherungen.

2.3 Einzelverträge

Für jeden verbeamteten Mitarbeiter wird eine Rückdeckungsversicherung abgeschlossen.

2.4 Ablaufalter

Das Rentenbeginnalter für die Rückdeckungsversicherungen ist das tatsächliche 65. Lebensjahr, d.h. die Rentenzahlung beginnt zum Monatsersten, der auf das Erreichen des 65. Lebensjahres folgt.

2.5 Leistungsumfang

Hinweis: Hinsichtlich des Leistungsumfangs sind je nach konkretem Beschaffungsbedarf an dieser Stelle insbesondere die folgenden Parameter festzulegen: Leistungs- oder Beitragsprimat, zu versichernder Personenkreis, lebenslange Rentenzahlung, Beitragsrückgewähr, Rentengarantiezeit oder Einschluss von Hinterbliebenenrenten.

2.6 Sprachregelung

Die abzuschließenden Verträge sind in deutscher Sprache abgefasst. Sämtliche Korrespondenz erfolgt ausschließlich in deutscher Sprache.

2.7 Rechtlicher Rahmen

Die abzuschließenden Verträge basieren ausschließlich auf dem Versicherungsvertragsgesetz (VVG) sowie dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) in der jeweils gültigen Fassung.

2.8 Versicherungsbeginn

Versicherungsbeginn ist der 01.[...].[...].

2.9 Diensterrenwechsel

Die Rückdeckungsversicherung muss im Bedarfsfall beitragsfrei gestellt und auf einen neuen Versicherungsnehmer übertragen werden können.

3 Hinweise zum Vergabeverfahren

3.1 Auftraggeber

[...]

3.2 Berater des Auftraggebers

Der Auftraggeber wird in diesem Verfahren beraten durch: [...]

3.3 Zuständige Vergabekammer

[Vergabekammer ...]

3.4 Art der Vergabe

Offenes Verfahren gemäß § 101 Abs. 2 GWB, § 3 Abs. 1 EG VOL/A

3.5 Lose

Hinweis: Eine Aufteilung in (Teil-)Lose erscheint für die Vergabe von Rückversicherungsleistungen nicht zwingend. Im Einzelfall sollte daher geprüft werden, ob das mit der Losaufteilung verbundene Ziel (Berücksichtigung mittelständischer Interessen) erreicht werden kann. Dabei können auch die Größe des öffentlichen Auftraggebers bzw. Überlegungen der Risikoaufteilung eine Rolle spielen.

3.6 Bildung von Bietergemeinschaften

Bietergemeinschaften werden zugelassen. Eine Bietergemeinschaft hat mit ihrem Angebot eine von allen Mitgliedern unterzeichnete Erklärung folgenden Inhalts abzugeben:

- Benennung aller Bietergemeinschaftsmitglieder und des für die Durchführung des Vergabeverfahrens und des Vertrages bevollmächtigten Vertreters,
- die Unterzeichner bilden eine Bietergemeinschaft, deren Mitglieder gesamtschuldnerisch gegenüber dem Auftraggeber haften.

3.7 Fragen zum Vergabeverfahren und zu den Vergabeunterlagen

Fragen zu den Vergabeunterlagen sind schriftlich - auch per Telefax oder per E-Mail - ausschließlich zu richten an:

[...]

Die Auftraggeberin behält sich vor, Fragen, die der o. g. Stelle nicht bis 6 Werktage vor Ablauf der Frist für die Abgabe der Angebote vorliegen, nicht zu beantworten.

3.8 Vollständigkeit und Eindeutigkeit der Vergabeunterlagen

Der Bieter hat sich von der Vollständigkeit der ihm überlassenen Unterlagen zu überzeugen. Enthalten die Vergabeunterlagen oder die den Bietern von den Auftraggebern mitgeteilten, übergebenen oder zugänglich gemachten Unterlagen oder sonstigen Informationen Unklarheiten, Widersprüche oder verstoßen diese nach Auffassung des Bieters gegen geltendes Recht, so hat der Bieter die unter Ziffer 3.7 genannte Stelle unverzüglich schriftlich oder per Telefax darauf hinzuweisen. Andernfalls kann er sich auf eine Unklarheit, einen Fehler oder einen Rechtsverstoß nicht berufen.

3.9 Öffnung der Angebote

Die Öffnung der Angebote erfolgt unmittelbar nach Ablauf der Eingangsfrist. Die Bieter und ihre Bevollmächtigten sind zur Öffnung der Angebote nicht zugelassen.

3.10 Bindefrist

Die Bindefrist für die Angebote endet am [...], 24.00 Uhr MEZ.

3.11 Grundsatz der Nichtdiskriminierung, Verfahrensintegrität

Im Hinblick auf die Gleichbehandlung aller Bieter ist es nicht gestattet, zusätzliche oder vertrauliche Informationen über das Vorhaben sowie das Ausschreibungsverfahren vom Auftraggeber oder den Beratern des Auftraggebers zu erlangen oder zu nutzen. Ausgenommen davon sind Informationen, die öffentlich zugänglich sind oder allen interessierten Unternehmen bzw. Bewerbern im Rahmen dieses Offenen Verfahrens durch die Auftraggeberin oder deren Berater zugänglich gemacht werden.

4 Anforderungen an die Angebote

4.1 Frist und Form für die Angebote

Die Angebote sind schriftlich in zweifacher Ausfertigung (ein Original, eine Kopie) in einem verschlossenen Umschlag bis zum

[XX.XX.XXXX], [XX.00] Uhr

bei [Adresse des Auftraggebers]

einzureichen. Auf der Vorderseite des Umschlages ist deutlich sichtbar zu vermerken: "Angebot für [Bezeichnung des Verfahrens], Ausschreibung Nr.: [...]".

Das Angebotsschreiben muss durch bevollmächtigte Vertreter unterschrieben sein. Der Name des/der Unterzeichnenden ist anzugeben. Änderungen des Bieters an seinen Eintragungen müssen zweifelsfrei sein.

Nach Ablauf der Frist eingegangene Angebote werden vom Vergabeverfahren ausgeschlossen. Angebote, die per Fax oder E-Mail eingehen, werden nicht berücksichtigt.

Die Angebote sind vollständig abzugeben. Geforderte Erklärungen und Nachweise, die bis zum Ablauf der Angebotsfrist nicht vorgelegt werden, können vom Auftraggeber unter Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bis zum Ablauf einer zu bestimmenden Nachfrist nachgefordert werden. Dies gilt nicht für die Nachforderung von Preisangaben, es sei denn, es handelt sich um unwesentliche Einzelpositionen, deren Einzelpreise den Gesamtpreis nicht verändern oder die Wertungsreihenfolge und den Wettbewerb nicht beeinträchtigen.

4.2 Inhaltliche Anforderungen

Das Angebot muss folgende Angaben enthalten:

4.2.1 Angebotsschreiben

Unterschiedenes Angebotsschreiben, das alle zuschlagsrelevanten Informationen (vgl. Zuschlagskriterien / Bewertungsmatrix) enthält.

Hinweis: Es ist zu empfehlen, den Vergabeunterlagen „FORMBLATT ANGEBOTSSCHREIBEN“ beizufügen. Mit dem Formblatt können alle wesentlichen Angebotsinhalte abgefragt werden. Dadurch lässt sich erfahrungsgemäß die Eindeutigkeit der Angebote erhöhen und die Fehleranfälligkeit reduzieren.

4.2.2 Angaben und Nachweise zur Persönlichen Lage des Wirtschaftsteilnehmers

- Erlaubnis zum Betrieb einer Lebensversicherung (Versicherungssparten 19 bis 23) gemäß Versicherungsaufsichtsgesetz.
- Eigenerklärung zum Nichtvorliegen von Ausschlussgründen nach § 6 Abs. 4 u. 6 EG VOL/A

4.2.3 Wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit

- Nachweis über das aktuelle Rating des Bieters.
Inhaltliche Mindestanforderung: Das Rating nach Standard & Poor's muss mindestens A+ erfüllen bzw. es muss ein gleichwertiges Rating einer anderen Rating-Agentur vorgelegt werden.
- Nachweise (z.B. Auszüge aus den Geschäftsberichten) über die erfolgreiche Teilnahme an sog. Stresstests für Lebensversicherungen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen für die letzten 3 Jahre bzw. bei ausländischen Bietern eine gleichwertige Bescheinigung.
- Nachweis über die Mitgliedschaft im Sicherungsfonds Protektor Lebensversicherungs-AG bzw. bei ausländischen Bietern eine gleichwertige Bescheinigung.

4.2.4 Fachliche Leistungsfähigkeit

- Angaben zu vergleichbaren Referenzleistungen (Rentenrückdeckungsversicherungsleistungen eines bestimmten Umfangs) in den letzten 3 Jahren.
- Darstellung der Maßnahmen des Bieters zur Qualitätssicherung und Risikoüberwachung (z.B. Auszug aus dem Geschäftsbericht).
- Kurzdarstellung des Kapitalanlageprozesses (z.B. Auszug aus dem Geschäftsbericht).

4.3 Nebenangebote

Nebenangebote werden nicht zugelassen.

Hinweis: Die Frage der Zulassung von Nebenangeboten ist im Einzelfall anhand des konkreten Beschaffungsbedarfs zu entscheiden. Sofern Nebenangebote zugelassen werden, sind in der Bekanntmachung oder den Vergabeunterlagen die Mindestanforderungen an die Nebenangebote festzulegen (vgl. § 9 Abs. 5 EG VOL/A).

4.4 Vergütung der Angebote

Für die Angebote und die Teilnahme an dem Verfahren erfolgt keine Vergütung.

4.5 Sprache

Verfahrenssprache ist deutsch. Die Angebote sowie die spätere Korrespondenz sind in deutscher Sprache abzufassen. Der Erläuterung dienende Unterlagen, wie z.B. Firmen- und Projektbroschüren, können auch in englischer Sprache eingereicht werden.

5 Eignungsprüfung

Die Prüfung der Eignung der Bieter erfolgt aufgrund der Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Bieter, insbesondere anhand der in Ziffer 4.2.2 bis 4.2.4 genannten Angaben und Nachweise.

6 Zuschlagskriterien / Bewertungsmatrix

Der Zuschlag wird auf das jeweils wirtschaftlichste Angebot gemäß § 21 Abs. 1 EG VOL/A erteilt. Die Wirtschaftlichkeit der Angebote wird nach den folgenden Zuschlagskriterien und der in der Bewertungsmatrix genannten Gewichtung bestimmt:

| Zuschlagskriterium/Unterkriterium | Gewichtung | maximale Punktzahl |
|---|------------|--------------------|
| Höhe der garantierten Versicherungsleistungen | 50 | 50 |
| Inhaltliche Mindestbedingung: Es ist eine garantierte Mindestverzinsung i.H.v. 2,25 % p.a. anzubieten. | | |
| Höhe der voraussichtlichen Ablaufleistungen | 10 | 10 |

| Zuschlagskriterium/Unterkriterium | Gewichtung | maximale Punktzahl |
|---|--------------|--------------------|
| Aktivwert zum 1. und 5. Bilanzstichtag nach dem Versicherungsbeginn | 5 | 5 |
| Rückkaufswert bei Gesamtkündigung zum Ende des 5. Versicherungsjahres | 5 | 5 |
| Gebuchte Bruttobeiträge der letzten 5 Jahre | 5 | 5 |
| Kapitalanlage der letzten 5 Jahre | 5 | 5 |
| Nettoverzinsung der letzten 5 Jahre | 5 | 5 |
| Bewertungsreserven der gesamten Kapitalanlagen der letzten 5 Jahre | 5 | 5 |
| Eigenmittelquote der letzten 5 Jahre | 5 | 5 |
| Abschlusskostenquote der letzten 5 Jahre | 2 | 2 |
| Verwaltungskostenquote der letzten 5 Jahre | 2 | 2 |
| Stornoquote der letzten 5 Jahre | 1 | 1 |
| Gesamt: | 100 % | 100 |

Erläuterung der Zuschlagskriterien:

Für sämtliche Zuschlagskriterien gilt folgende Regelung: Eine fehlende Wertangabe führt nicht zum Ausschluss des Angebots, sondern wird als „0“ in die Wertung genommen und führt damit zu einer Abwertung in dem jeweiligen Zuschlagskriterium.

6.1 Höhe der garantierten Versicherungsleistungen und Voraussichtlichen Ablaufleistungen

Die garantierten Versicherungsleistungen und die voraussichtlichen Ablaufleistungen der Rückdeckungsversicherungen sind für alle übermittelten Personen (vgl. Mitarbeiterliste, Anlage 7.1) anzugeben. Die voraussichtlichen Ablaufleistungen sind auf der Grundlage des derzeit deklarierten Überschussanteils des jeweiligen Bieters zu berechnen.

Für die Angebotswertung werden die garantierten Versicherungsleistungen und die voraussichtlichen Ablaufleistungen für sämtliche zu versichernden Personen addiert.

Das Angebot mit der höchsten garantierten Gesamtversicherungsleistung bzw. der voraussichtlichen Gesamtablaufleistung wird jeweils mit der höchsten Punktzahl für dieses Zuschlagskriterium bewertet. Die übrigen Angebote erhalten den Punktwert entsprechend der Differenz (in %) zwischen dem Erstplatzierten und der jeweiligen garantierten Versicherungsleistung bzw. voraussichtlichen Ablaufleistung.

6.2 Aktivwert

Der Aktivwert ist der Zeitwert der Versicherung zum jeweiligen Bilanzstichtag des Versicherungsnehmers. Der Aktivwert ist zum 1. und 5. Bilanzstichtag (31.12. eines Jahres) nach dem Versicherungsbeginn anzugeben. Für die Bewertung werden die Aktivwerte addiert.

Das Angebot mit dem höchsten Aktivwert wird mit der höchsten Punktzahl für dieses Zuschlagskriterium bewertet. Die übrigen Angebote erhalten den Punktwert entsprechend der Differenz (in %) zwischen dem Erstplatzierten und dem jeweiligen Aktivwert.

6.3 Rückkaufswert bei Gesamtkündigung

Der Rückkaufswert bei Gesamtkündigung ist der Zeitwert der Versicherung abzüglich Stornokosten, der bei Kündigung des Gesamtversicherungsvertrags zu einem bestimmten Zeitpunkt an den Versicherungsnehmer auszuzahlen ist. Der Rückkaufswert ist für das Szenario „Gesamtkündigung zum Ende des 5. Versicherungsjahres“ anzugeben.

Das Angebot mit dem höchsten Rückkaufswert wird mit der höchsten Punktzahl für dieses Zuschlagskriterium bewertet. Die übrigen Angebote erhalten den Punktwert entsprechend der Differenz (in %) zwischen dem Erstplatzierten und dem jeweiligen Rückkaufswert.

6.4 Gebuchte Bruttobeiträge

Die gebuchten Bruttobeiträge umfassen alle während eines Geschäftsjahres für die Versicherungsverträge fällig gewordenen Beiträge. Die gebuchten Bruttobeiträge sind für die letzten 5 Jahre anzugeben. Für die Bewertung wird der Durchschnittswert gebildet.

Das Angebot mit den höchsten gebuchten Bruttobeiträgen wird mit der höchsten Punktzahl für dieses Zuschlagskriterium bewertet. Die übrigen Angebote erhalten den Punktwert entsprechend der Differenz (in %) zwischen dem Erstplatzierten und den jeweiligen Bruttobeiträgen.

6.5 Kapitalanlage

Die Kapitalanlage ist für die letzten 5 Jahre in Mio. € anzugeben. Für die Bewertung wird der Durchschnittswert gebildet.

Das Angebot mit der höchsten Kapitalanlage wird mit der höchsten Punktzahl für dieses Zuschlagskriterium bewertet. Die übrigen Angebote erhalten den Punktwert entsprechend der Differenz (in %) zwischen dem Erstplatzierten und der jeweiligen Kapitalanlage.

6.6 Nettoverzinsung

Die Nettoverzinsung ist das Nettoergebnis des Versicherungsunternehmens aus Kapitalanlagen (ohne Kapitalanlagen der fondsgebundenen Lebensversicherung) in Prozent des mittleren Jahresbestandes an Kapitalanlagen.

Die Nettoverzinsung ist für die letzten 5 Jahre anzugeben. Für die Bewertung wird der Durchschnittswert gebildet.

Das Angebot mit der höchsten Nettorendite wird mit der höchsten Punktzahl für dieses Zuschlagskriterium bewertet. Die übrigen Angebote erhalten den Punktwert entsprechend der Differenz (in %) zwischen dem Erstplatzierten und der jeweiligen Nettorendite.

6.7 Bewertungsreserve

Die Bewertungsreserve gibt den tatsächlichen Marktwert eines Unternehmens an und bezeichnet die Differenz zwischen der Summe der Zeitwerte für zum Anschaffungswert oder zum Nennwert ausgewiesene Kapitalanlagen gemäß Angabe im Geschäftsbericht und dem Wert der Kapitalanlagen zum Bilanzstichtag.

Die Bewertungsreserve ist für die letzten 5 Jahre anzugeben. Für die Bewertung wird der Durchschnittswert gebildet.

Das Angebot mit der höchsten Bewertungsreserve wird mit der höchsten Punktzahl bewertet. Die übrigen Angebote erhalten den Punktwert entsprechend der Differenz (in %) zwischen dem Erstplatzierten und der jeweiligen Bewertungsreserve.

6.8 Eigenmittelquote

Die Eigenmittelquote ist ein Maßstab dafür, in welchem Umfang ein Lebensversicherungsunternehmen Risiken, die sich aufgrund unvorhersehbarer Entwicklungen des Kapitalmarktes oder der Sterblichkeit ergeben, durch Eigenkapital und nicht festgelegte Mittel der Rückstellung für Beitragsrückerstattung abdecken kann.

Die Eigenmittelquote (in %) ist für die letzten 5 Jahre anzugeben. Für die Bewertung wird der Durchschnittswert gebildet.

Das Angebot mit der höchsten Eigenmittelquote wird mit der höchsten Punktzahl für dieses Zuschlagskriterium bewertet. Die übrigen Angebote erhalten den Punktwert entsprechend der Differenz (in %) zwischen dem Erstplatzierten und der jeweiligen Eigenmittelquote.

6.9 Abschlusskosten

Die Abschlusskosten sind Bestandteil der Betriebskosten eines Versicherungsunternehmens. Sie entstehen einmalig durch den Abschluss eines Versicherungsvertrages (insbesondere Abschlussprovisionen, Kosten der Antrags- oder Risikoprüfung, Kosten der Antragsbearbeitung und der Ausfertigung des Versicherungsscheins).

Die Abschlusskostenquote (in %) ist für die letzten 5 Jahre anzugeben. Für die Bewertung wird der Durchschnittswert gebildet.

Das Angebot mit der geringsten Abschlusskostenquote wird mit der höchsten Punktzahl für dieses Zuschlagskriterium bewertet. Die übrigen Angebote erhalten den Punktwert entsprechend der Differenz (in %) zwischen dem Erstplatzierten und der jeweiligen Abschlusskostenquote.

6.10 Verwaltungskosten

Die Verwaltungskosten sind die Kosten, welche einer Versicherungsgesellschaft für die Verwaltung der Verträge im eigenen Versicherungsbestand entstehen. Die Verwaltungskostenquote sind die Verwaltungsaufwendungen für den Versicherungsbetrieb in % der gebuchten Brutto-Beiträge.

Die Verwaltungskostenquote (in %) ist für die letzten 5 Jahre anzugeben. Für die Bewertung wird der Durchschnittswert gebildet.

Das Angebot mit der geringsten Verwaltungskostenquote wird mit der höchsten Punktzahl bewertet. Die übrigen Angebote erhalten den Punktwert entsprechend der Differenz (in %) zwischen dem Erstplatzierten und der jeweiligen Verwaltungskostenquote.

6.11 Stornoquote

Unter der Stornoquote ist der Anteil der Rückkäufe und Umwandlungen in beitragsfreie Versicherungen zuzüglich sonstiger vorzeitiger Abgänge in Prozent zum mittleren Jahresbestand des Geschäftsjahres zu verstehen.

Die Stornoquote (in %) ist für die letzten 5 Jahre anzugeben. Für die Bewertung wird der ein Durchschnittswert gebildet.

Das Angebot mit der geringsten Stornoquote wird mit der höchsten Punktzahl bewertet. Die übrigen Angebote erhalten den Punktwert entsprechend der Differenz (in %) zwischen dem Erstplatzierten und der jeweiligen Stornoquote.

Hinweis: Die Zusammensetzung der Zuschlagskriterien sowie die Gewichtung der einzelnen Zuschlagskriterien sollte im Einzelfall anhand der Präferenzen des jeweiligen Auftraggebers und der Besonderheiten des Einzelfalls überprüft werden.

7 Anlagen

7.1 Anonymisierte Mitarbeiterliste

(enthält: Geburtsdatum (MM/JJJJ), Geschlecht, aktuelle ruhestandsfähige Dienstbezüge)

Anhang II

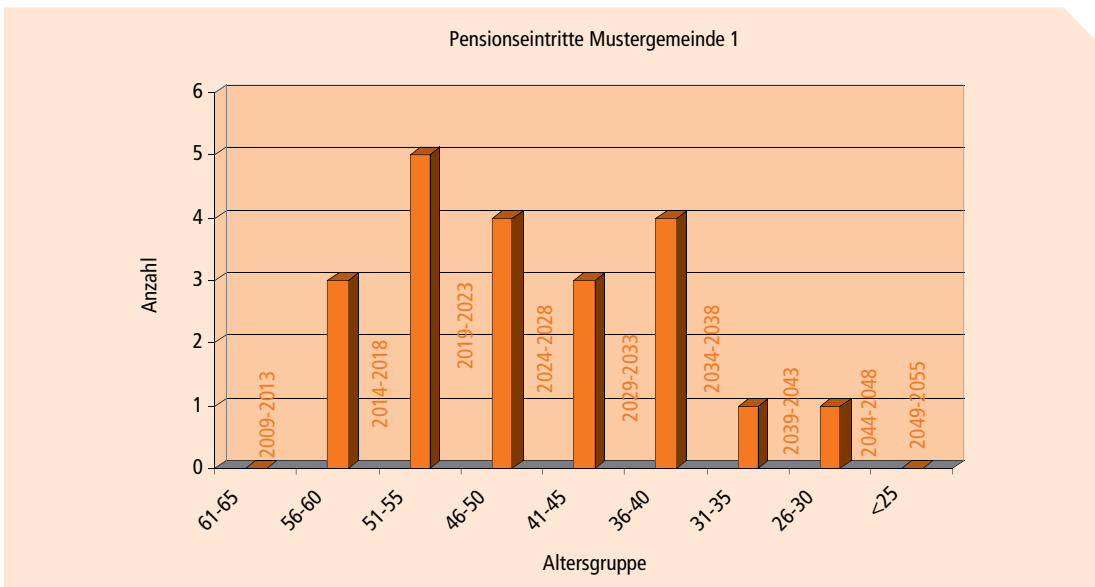
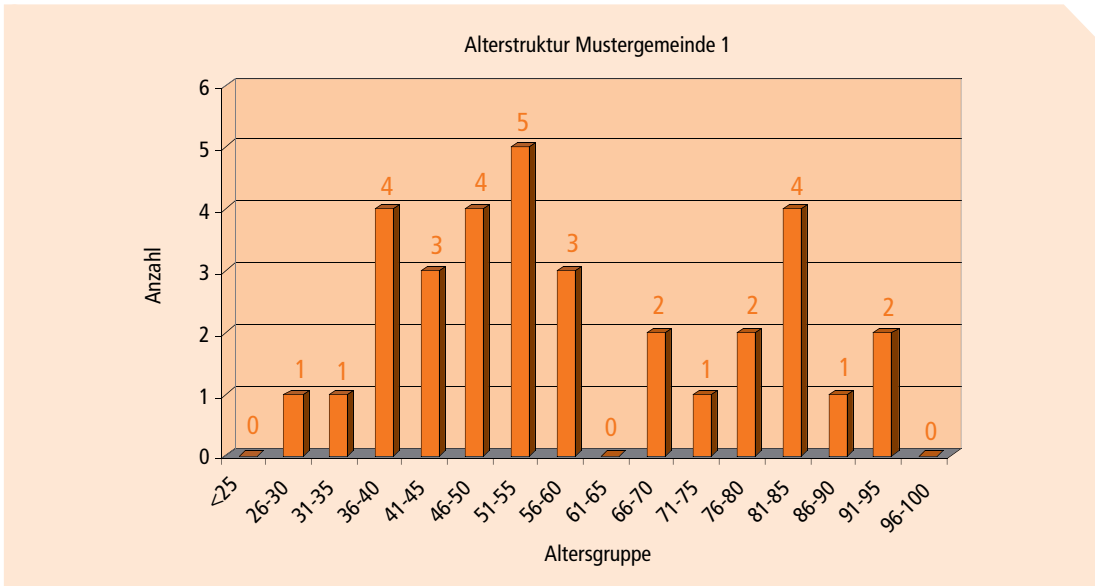


Kennzahlen

| MUSTERGEMEINDE 1 | | | | | |
|------------------|----------------------|-------------------|----------------|------------------------|---|
| Einwohner | Anzahl aktive Beamte | Anzahl Pensionäre | Umstellung NKF | Summe Eröffnungsbilanz | Pensionsrückstellung gemäß Eröffnungsbilanz |
| rd. 19.000 | 22 | 14 | 01.01.2008 | 155.000.000 € | 7.600.000 € |

| Quote (Basis EB: Verhältnis Pensionsrückstellung / Bilanzsumme) |
|--|
| 4,9 % |

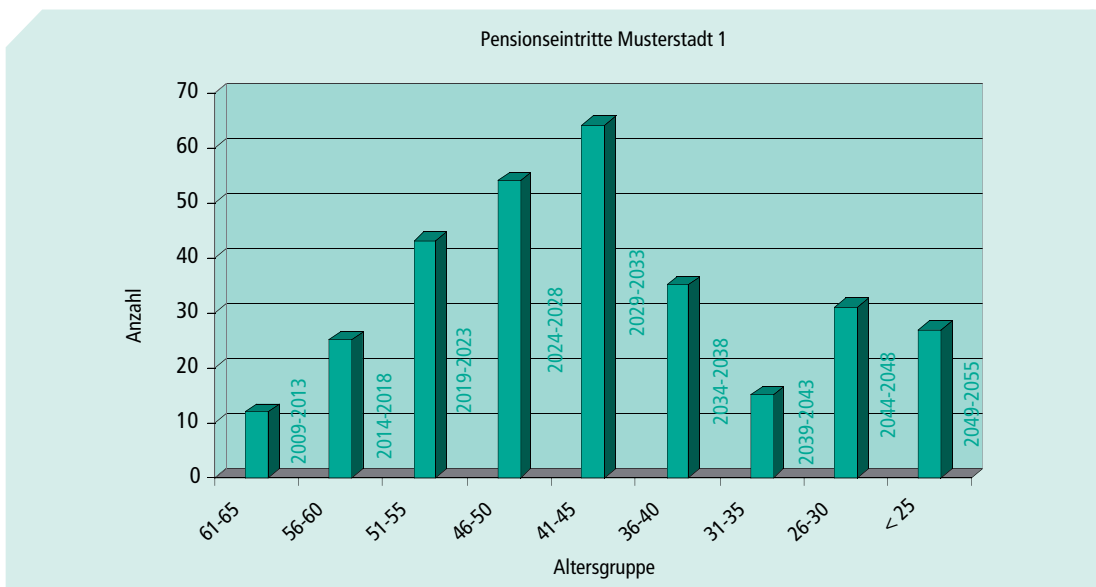
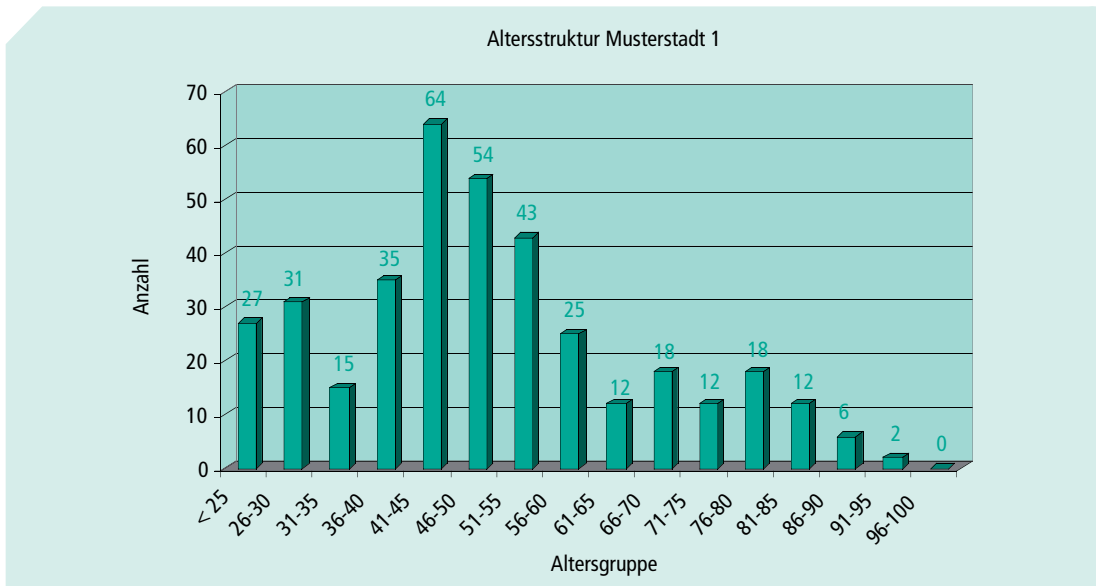
| Wert Pensionsrückstellung gemäß HH 2009 (ohne Beihilfe) | Betrag Zuführung Pensionsrückstellung 2009 (ohne Beihilfe) | Betrag Teilauflösung Pensionsrückstellung 2009 (ohne Beihilfe) | Versorgungsaufwendungen HH-Plan 2009 (ohne Beihilfe) | Tats. Versorgungsaufwendungen 2009 (ohne Beihilfe) | Vorhandener Kapitalstock |
|--|---|---|---|---|--------------------------|
| 7.700.000 € | 195.000 € | 112.000 € | 470.000 € | 450.000 € | Ja, < 500.000 € |



| MUSTERSTADT 1 | | | | | |
|---------------|----------------------|-------------------|----------------|------------------------|---|
| Einwohner | Anzahl aktive Beamte | Anzahl Pensionäre | Umstellung NKF | Summe Eröffnungsbilanz | Pensionsrückstellung gemäß Eröffnungsbilanz |
| rd. 92.000 | 338 | 107 | 01.01.2008 | 809.000.000 € | 71.000.000 € |

| Quote |
|---|
| (Basis EB: Verhältnis Pensionsrückstellung / Bilanzsumme) |
| 8,8 % |

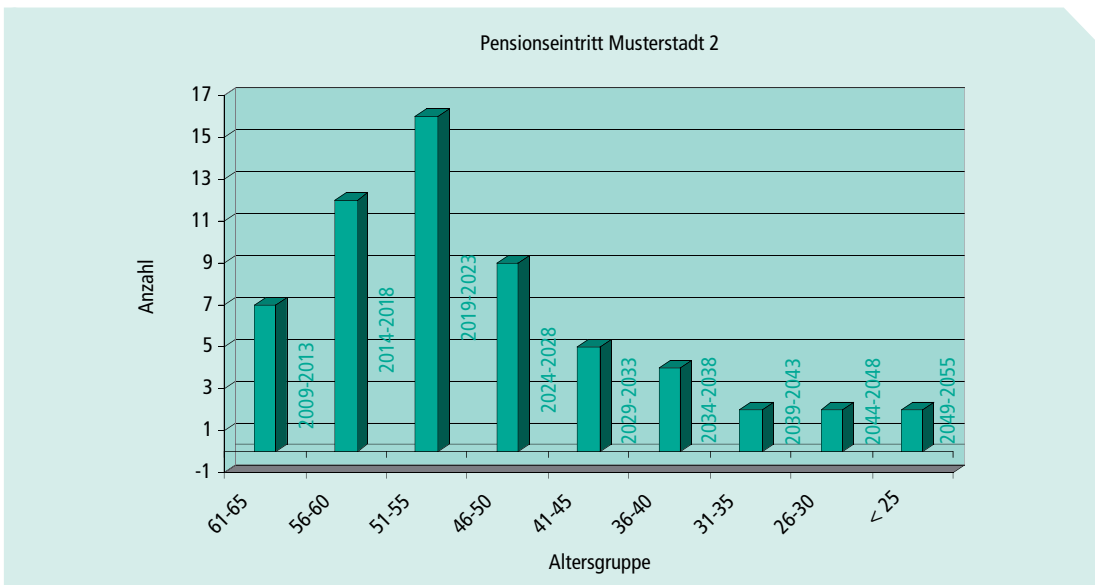
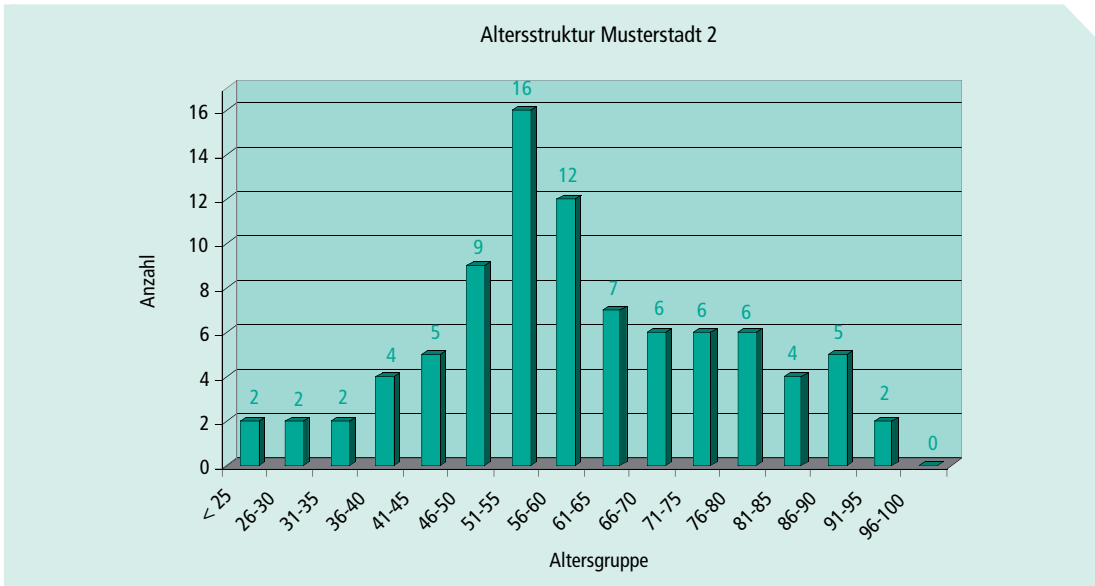
| Wert Pensionsrückstellung gemäß HH 2009 (ohne Beihilfe) | Betrag Zuführung Pensionsrückstellung 2009 (ohne Beihilfe) | Betrag Teilauflösung Pensionsrückstellung 2009 (ohne Beihilfe) | Versorgungsaufwendungen HH-Plan 2009 (ohne Beihilfe) | Tats. Versorgungsaufwendungen 2009 (ohne Beihilfe) | Vorhandener Kapitalstock |
|--|---|---|---|---|--------------------------|
| 73.000.000 € | 1.750.000 € | 3.075.000 € | 3.150.000 € | 3.150.000 € | Ja, > 1.500.000 € |



| MUSTERSTADT 2 | | | | | |
|---------------|----------------------|-------------------|----------------|------------------------|---|
| Einwohner | Anzahl aktive Beamte | Anzahl Pensionäre | Umstellung NKF | Summe Eröffnungsbilanz | Pensionsrückstellung gemäß Eröffnungsbilanz |
| rd. 29.000 | 48 | 40 | 01.01.2008 | 170.000.000 € | 19.800.000 € |

| Quote (Basis EB: Verhältnis Pensionsrückstellung / Bilanzsumme) |
|--|
| 11,6 % |

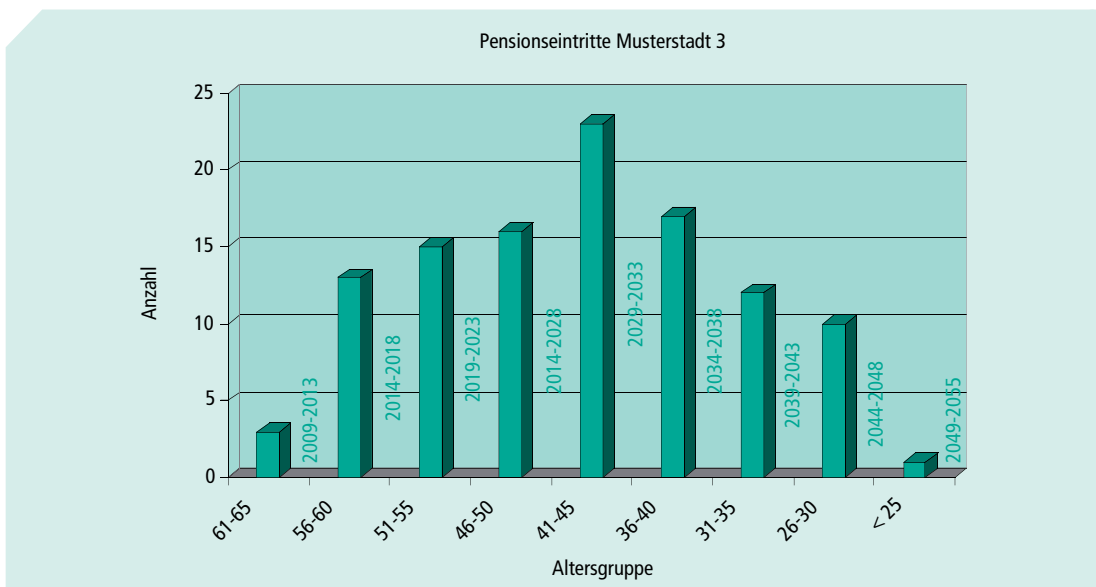
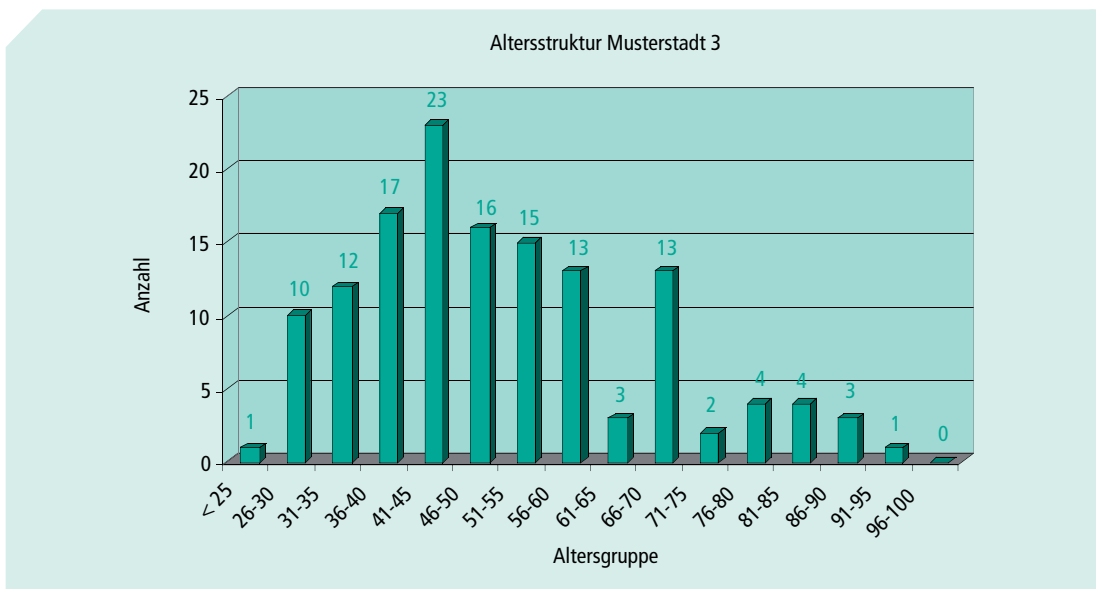
| Wert Pensionsrückstellung gemäß HH 2009 (ohne Beihilfe) | Betrag Zuführung Pensionsrückstellung 2009 (ohne Beihilfe) | Betrag Teilauflösung Pensionsrückstellung 2009 (ohne Beihilfe) | Versorgungsaufwendungen HH-Plan 2009 (ohne Beihilfe) | Tats. Versorgungsaufwendungen 2009 (ohne Beihilfe) | Vorhandener Kapitalstock |
|--|---|---|---|---|--------------------------|
| 20.200.000 € | 434.000 € | 790.000 € | 1.500.000 € | Keine Angabe | Ja, < 500.000 € |



| MUSTERSTADT 3 | | | | | |
|---------------|----------------------|-------------------|----------------|------------------------|---|
| Einwohner | Anzahl aktive Beamte | Anzahl Pensionäre | Umstellung NKF | Summe Eröffnungsbilanz | Pensionsrückstellung gemäß Eröffnungsbilanz |
| rd. 44.000 | 110 | 44 | 01.01.2007 | 441.000.000 € | 28.000.000 € |

| Quote (Basis EB: Verhältnis Pensionsrückstellung / Bilanzsumme) |
|--|
| 6,3 % |

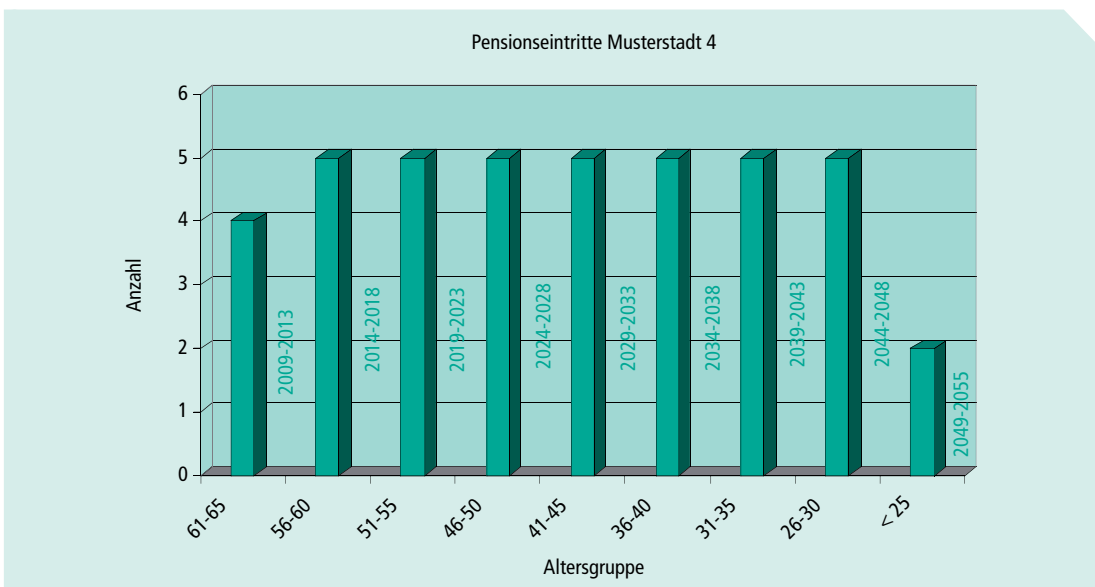
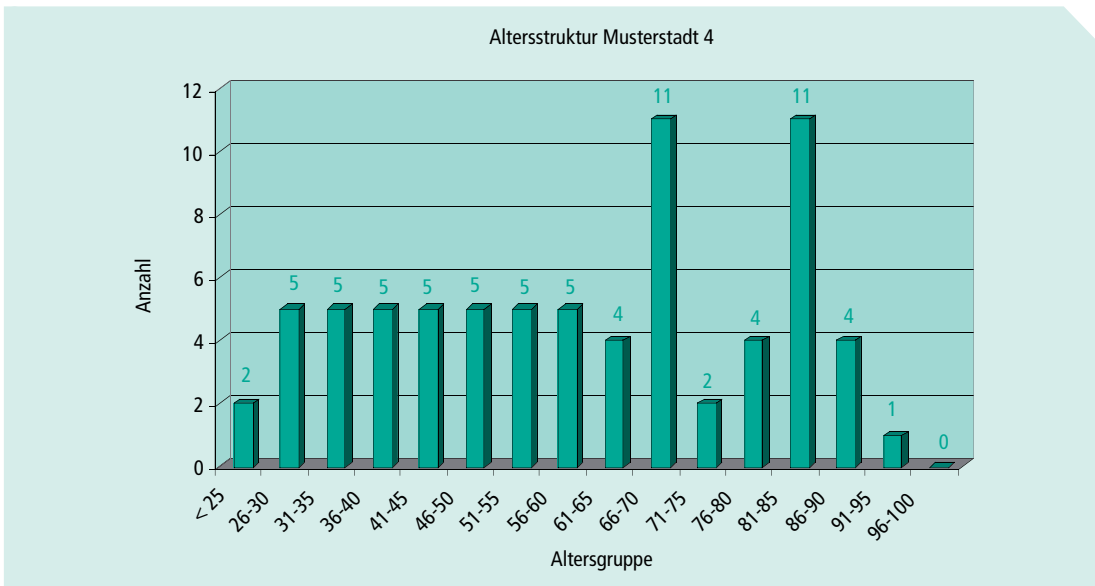
| Wert Pensionsrückstellung gemäß HH 2009 (ohne Beihilfe) | Betrag Zuführung Pensionsrückstellung 2009 (ohne Beihilfe) | Betrag Teilauflösung Pensionsrückstellung 2009 (ohne Beihilfe) | Versorgungsaufwendungen HH-Plan 2009 (ohne Beihilfe) | Tats. Versorgungsaufwendungen 2009 (ohne Beihilfe) | Vorhandener Kapitalstock |
|--|---|---|---|---|--------------------------|
| 29.000.000 € | 922.000 € | 450.000 € | 1.100.000 € | 1.400.000 € | Ja, < 500.000 € |



| MUSTERSTADT 4 | | | | | |
|---------------|----------------------|-------------------|----------------|------------------------|---|
| Einwohner | Anzahl aktive Beamte | Anzahl Pensionäre | Umstellung NKF | Summe Eröffnungsbilanz | Pensionsrückstellung gemäß Eröffnungsbilanz |
| rd. 37.000 | 82 | 44 | 01.01.2009 | 337.000.000 € | 25.300.000 € |

| Quote (Basis EB: Verhältnis Pensionsrückstellung / Bilanzsumme) |
|--|
| 7,5 % |

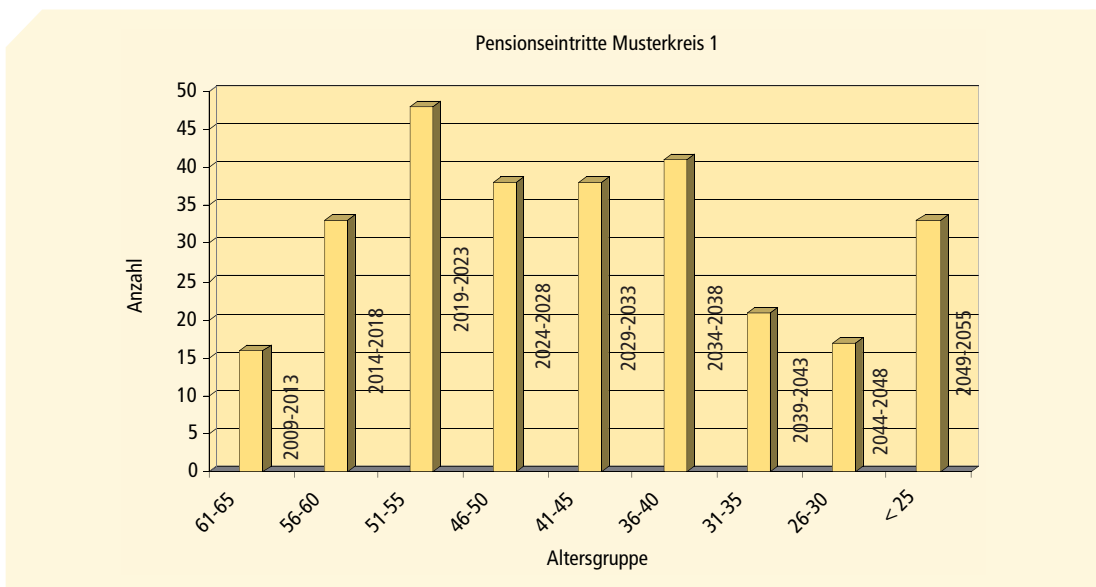
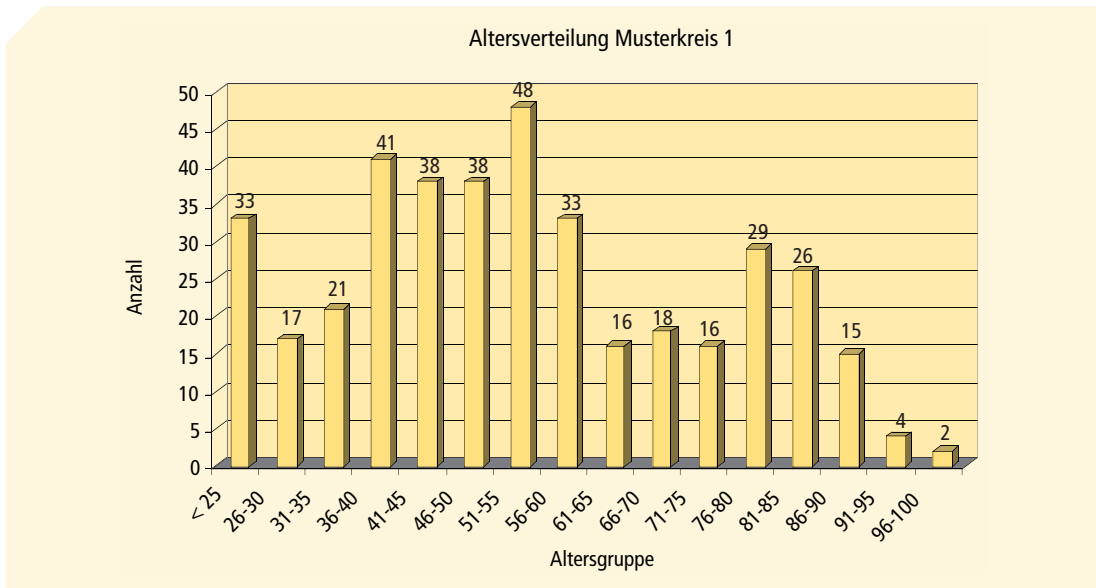
| Wert Pensionsrückstellung gemäß HH 2009 (ohne Beihilfe) | Betrag Zuführung Pensionsrückstellung 2009 (ohne Beihilfe) | Betrag Teilauflösung Pensionsrückstellung 2009 (ohne Beihilfe) | Versorgungsaufwendungen HH-Plan 2009 (ohne Beihilfe) | Tats. Versorgungsaufwendungen 2009 (ohne Beihilfe) | Vorhandener Kapitalstock |
|--|---|---|---|---|--------------------------|
| 25.300.000 € | 552.000 € | 1.100.000 € | 1.100.000 € | 1.200.000 € | Ja, < 500.000 € |



| MUSTERKREIS 1 | | | | | |
|---------------|----------------------|-------------------|----------------|------------------------|---|
| Einwohner | Anzahl aktive Beamte | Anzahl Pensionäre | Umstellung NKF | Summe Eröffnungsbilanz | Pensionsrückstellung gemäß Eröffnungsbilanz |
| rd. 280.000 | 286 | 134 | 01.01.2007 | 289.000.000 € | 70.000.000 € |

| Quote (Basis EB: Verhältnis Pensionsrückstellung / Bilanzsumme) |
|--|
| 24,1 % |

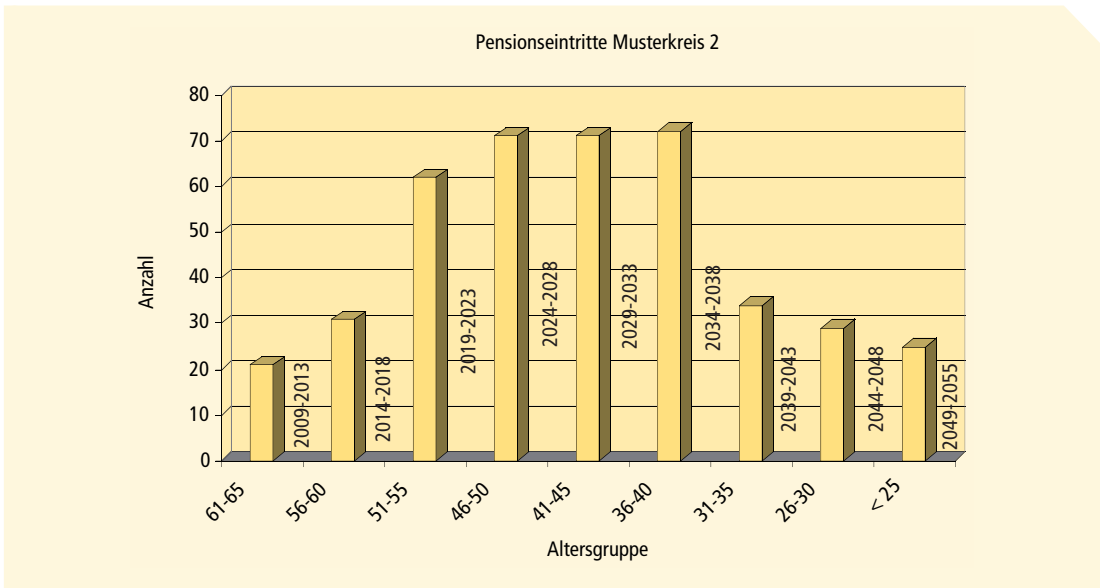
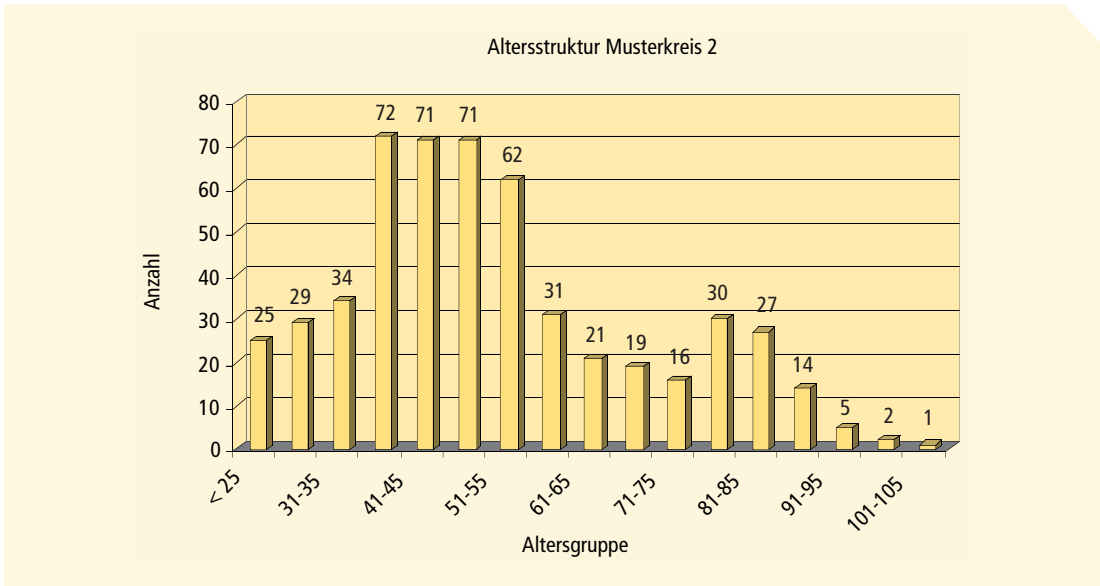
| Wert Pensionsrückstellung gemäß HH 2009 (ohne Beihilfe) | Betrag Zuführung Pensionsrückstellung 2009 (ohne Beihilfe) | Betrag Teilauflösung Pensionsrückstellung 2009 (ohne Beihilfe) | Versorgungsaufwendungen HH-Plan 2009 (ohne Beihilfe) | Tats. Versorgungsaufwendungen 2009 (ohne Beihilfe) | Vorhandener Kapitalstock |
|--|---|---|---|---|--------------------------|
| 79.400.000 € | 2.600.000 € | 1.114.000 € | 3.750.000 € | 4.000.000 € | Ja, >1.000.000 € |



| MUSTERKREIS 2 | | | | | |
|---------------|----------------------|-------------------|----------------|------------------------|---|
| Einwohner | Anzahl aktive Beamte | Anzahl Pensionäre | Umstellung NKF | Summe Eröffnungsbilanz | Pensionsrückstellung gemäß Eröffnungsbilanz |
| rd. 370.000 | 362 | 127 | 01.01.2006 | 337.000.000 € | 81.000.000 € |

| Quote (Basis EB: Verhältnis Pensionsrückstellung / Bilanzsumme) | |
|--|--|
| 24,0 % | |

| Wert Pensionsrückstellung gemäß HH 2009 (ohne Beihilfe) | Betrag Zuführung Pensionsrückstellung 2009 (ohne Beihilfe) | Betrag Teilauflösung Pensionsrückstellung 2009 (ohne Beihilfe) | Versorgungsaufwendungen HH-Plan 2009 (ohne Beihilfe) | Tats. Versorgungsaufwendungen 2009 (ohne Beihilfe) | Vorhandener Kapitalstock |
|--|---|---|---|---|--------------------------|
| 87.000.000 € | 9.200.000 € | 4.100.000 € | 4.100.000 € | 4.100.000 € | Nein € |



Autoren-Angaben





MECHTHILD A. STOCK

■ Büro für Kommunalberatung

RATINGEN

Tel.: 02102/5 28 10 28

Email: Mechthild.Stock@kommunalberatung-stock.de

••• Tätigkeitsbereich

Mechthild A. Stock ist Inhaberin des Büros für Kommunalberatung in Ratingen – einer spezifischen Unternehmensberatung für den Öffentlichen Sektor. In den Bereichen Finanzwirtschaft, Organisation und Personalentwicklung sowie Integritätsmanagement, Implementierung von Internen Kontrollsystemen und Risikomanagement berät sie Körperschaften und Unternehmen der Öffentlichen Hand. Ihre Beratungstätigkeit umfasst dabei auch die strategische Entwicklung und Steuerung, die interkommunale Zusammenarbeit und die Privatisierung. Zu ihren Schwerpunkten gehört zudem die Gestaltung und Begleitung von Vergabeverfahren öffentlicher Auftraggeber sowie die Betreuung von Bietern. Ebenso gehören Unternehmen der Privatwirtschaft zu ihren Mandanten, in der Zusammenarbeit von Stellen der Öffentlichen Verwaltung und Unternehmen der Privatwirtschaft engagiert sie sich aktiv für zukunftsweisende Lösungskonzepte. Weiterhin bilden Qualifizierung und Fortbildung einen besonderen Schwerpunkt. Mechthild A. Stock ist Vorstandsmitglied des Fachverbands der Kämmerer in NRW e.V. und der Bundesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Finanz-, Kassen- und Rechnungsbeamten (BAG-Komm e.V.).

••• Beruflicher Werdegang

Mechthild A. Stock verfügt über eine langjährige Berufserfahrung im Öffentlichen Verwaltungsdienst der Kommunen, zuletzt als Beigeordnete und Stadtkämmerin. Seit 2008 führt sie als selbstständige Unternehmerin das Büro für Kommunalberatung.

••• Ausbildung

- Studium an der Universität zu Köln und an der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung in Köln, Abschluss: Diplom-Verwaltungswirtin (1985)
- Betriebswirtschaftliche Zusatzqualifizierung am Bergischen Studieninstitut Wuppertal (2000 – 2001)

••• Veröffentlichungen / Vorträge

Mechthild A. Stock veröffentlichte zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften und hält regelmäßig Vorträge/Seminare zu Themen der öffentlichen Finanzwirtschaft, Prüfung und Beratung, Risikomanagement sowie Korruptionsprävention und Compliance. Fragen zur Finanzierungssystematik und zu Kommunalsteuern spielen in ihren Veröffentlichungen ebenfalls eine wichtige Rolle.



URTE LICKFETT

PKF FASSELT SCHLAGE



Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Steuerberatungsgesellschaft

DUISBURG

Tel.: 0203/3000 1263

Email: urte.lickfett@pkf-fasselt.de

••• Tätigkeitsbereich

WP/StB Urte Lickfett ist seit über 14 Jahren in der Wirtschaftsprüfung und Unternehmensberatung tätig und seit 2008 Partnerin bei PKF FASSELT SCHLAGE. Schwerpunkte ihrer Tätigkeit sind die Prüfung und Beratung im Öffentlichen Sektor (Unternehmen und Einrichtungen aller Rechtsformen und Branchen von Ländern und Gemeinden) sowie die Prüfung und Beratung im Rahmen der Umstellung der Rechnungslegung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement, insbesondere in NRW. Die Projekterfahrung bezieht sich auf die Prüfung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen diverser Städte und Gemeinden, die Beratung bei der NKF-Einführung und der Aufstellung des NKF-Gesamtabschlusses, die Prüfung von ausgegliederten Einrichtungen und Eigenbetrieben der öffentlichen Hand sowie von Zweckverbänden. In der Beratung und Prüfung von Hochschulen bei der Umstellung auf die Doppik liegt ein weiterer Tätigkeitsschwerpunkt von Frau Lickfett.

••• Beruflicher Werdegang

Nach Abschluss des Studiums ist Urte Lickfett seit 1995 bei der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PKF FASSELT SCHLAGE in Duisburg tätig, seit 2008 als Partnerin.

••• Ausbildung

- Studium der Wirtschaftswissenschaft an der Universität Bielefeld und an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf (Abschluss als Dipl.-Kffr. in 1994)
- Ablegung der Examina als Steuerberaterin in 1999 und Wirtschaftsprüferin in 2002

••• Veröffentlichungen / Vorträge

Frau Lickfett veröffentlichte zahlreiche Beiträge in „Der Gemeindehaushalt“ und „NKF-News“ zu Fachthemen der Umstellung auf die kaufmännische Rechnungslegung, u.a. zur bilanziellen Abbildung von Pensionsverpflichtungen und Ausgleichsansprüchen nach § 107b BeamVG. Zudem verfasst sie regelmäßig Beiträge für die „PKF Themen Öffentlicher Sektor“ und koordiniert ferner seit 2009 die Publikation „PKF Themen Campus“. Weiterhin hält sie regelmäßig Vorträge zu aktuellen Themen der kommunalen Rechnungslegung.



DR. JENS RADDE

PKF FASSELL SCHLAGE



Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Steuerberatungsgesellschaft

DUISBURG

Tel.: 0203/3000 1153

Email: jens.radde@pkf-fasselt.de

••• Tätigkeitsbereich

StB Dr. Jens Radde ist seit 2005 bei PKF FASSELL SCHLAGE in der Wirtschaftsprüfung und Unternehmensberatung tätig. Schwerpunkte seiner Tätigkeit sind die Rechnungslegung und Prüfung nach nationalen und internationalen Normen sowie die Prüfung und Beratung im öffentlichen Sektor. In der bei PKF FASSELL SCHLAGE bestehenden Grundsatzabteilung ist er u. a. verantwortlich für die Klärung bilanzieller und haushaltsrechtlicher Fragestellungen im Öffentlichen Sektor. Zudem verfügt er über umfangreiche Erfahrungen bei der Abfassung gutachtlicher Stellungnahmen und Gerichtsgutachten.

••• Beruflicher Werdegang

- Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Wirtschaftsprüfung und Controlling der Universität Duisburg-Essen (1998 – 2004)
- Seit 2004 Lehrbeauftragter der Universität Duisburg-Essen
- Seit 2005 ist Dr. Jens Radde bei PKF FASSELL SCHLAGE in der Wirtschaftsprüfung und Unternehmensberatung tätig.

••• Ausbildung

- Studium der Wirtschaftswissenschaft an der Universität Duisburg-Essen (Abschluss als Dipl.-Kfm. 1997)
- 2006 Promotion zum Dr. rer. oec. an der Universität Duisburg-Essen
- Ablegung des Steuerberaterexamens in 2007

••• Veröffentlichungen / Vorträge

Dr. Jens Radde veröffentlichte zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften und ist insbesondere Mitautor von Fachbeiträgen zur kommunalen Rechnungslegung (zuletzt: Ellerich/Radde, Keine Auswirkungen des BilMoG auf den kommunalen Jahresabschluss, WPg 2009 S. 780 ff.). Ferner ist er Mitautor des Kommentars „Beck'sches Handbuch der Rechnungslegung“ und regelmäßig Verfasser von Beiträgen der „PKF Themen Öffentlicher Sektor“ sowie der „PKF Themen Campus“. Im Rahmen seines Lehrauftrages an der Universität Duisburg-Essen hält er regelmäßig Vorlesungen und Vorträge zu aktuellen Themen der Rechnungslegung.



DR. GERUNG VON HOFF

K&L | GATES

BERLIN

Tel.: 030/220 029 356

Email: gerung.hoff@klgates.com

••• Tätigkeitsbereich

Dr. Gerung von Hoff, LL.M. (Chicago), ist Associate im Berliner Büro der Sozietät und Mitglied der Praxisgruppe Regulatory. Er berät Mandanten in den Bereichen Öffentlich-Private Partnerschaften, Kartell- und Beihilfenrecht sowie Öffentliches Wirtschaftsrecht. Sein Spezialgebiet ist das Vergaberecht.

••• Beruflicher Werdegang

Dr. Gerung von Hoff ist seit Juli 2009 für K&L Gates tätig. Davor arbeitete er ab 2006 in den Bereichen Kartellrecht/Öffentliches Wirtschaftsrecht in einer führenden internationalen Anwaltssozietät in Berlin.

••• Ausbildung

- Erste Juristische Staatsprüfung, Humboldt Universität zu Berlin (2003)
- Master of Laws (LL.M.) an der University of Chicago Law School (2004)
- Doktorarbeit über Parlamentarische Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages und des U.S. Kongresses, Humboldt Universität zu Berlin (2006)
- Zweite Juristische Staatsprüfung, Kammergericht Berlin (2007)

••• Veröffentlichungen / Vorträge

Dr. Gerung von Hoff hält regelmäßig Vorträge zu aktuellen Themen des Vergabe- und Europarechts und veröffentlicht Beiträge in juristischen Fachzeitschriften. Er ist zudem Mitautor der Veröffentlichung „Öffentlich-Private Partnerschaften – Zu Theorie und Praxis einer neuen Beschaffungstechnologie“ (Suhlrie, Hrsg., 2009).



DR. FRIEDRICH LUDWIG HAUSMANN

K&L | GATES

BERLIN

Tel.: 030/220 029 350

Email: friedrich.hausmann@klgates.com

••• Tätigkeitsbereich

Dr. Friedrich Ludwig Hausmann ist seit 2009 Partner im Berliner Büro von K&L Gates. In den Bereichen Vergaberecht, Privatisierung, PPP, Kartell- und Beihilferecht sowie Außenwirtschaftsrecht berät er Unternehmen und Verbände sowie Regierungen und andere öffentliche Stellen. Seine Tätigkeit umfasst dabei auch die Vertretung von Mandanten vor den vergaberechtlichen Nachprüfungsinstanzen, den Kartellbehörden und den deutschen und europäischen Gerichten. Zu den besonderen Schwerpunkten gehört die Gestaltung von Vergabeverfahren für öffentliche Auftraggeber sowie die Betreuung von Bietern bei nationalen und internationalen Infrastrukturprojekten im Bereich Verkehr, Energie, Ver- und Entsorgung sowie im Gesundheitswesen. Friedrich Hausmann hat darüber hinaus in einer Vielzahl von Unternehmenstransaktionen insbesondere Fragen des deutschen und europäischen Kartell- und Vergaberechts sowie des europäischen Beihilfenrechts beraten. Er ist Mitglied u.a. des Deutschen Anwalt Vereins, der Studienvereinigung Kartellrecht und des Europäischen Forums für Außenwirtschaft.

••• Beruflicher Werdegang

Vor seinem Wechsel zu K&L Gates war Dr. Hausmann seit 1996 als Rechtsanwalt und seit 2002 als Partner für eine große deutsche und internationale Anwaltssozietät in Brüssel und Berlin tätig.

••• Ausbildung

- Erste Juristische Staatsprüfung, Georg-August-Universität Göttingen (1992)
- Zweite Juristische Staatsprüfung, Hanseatisches OLG Hamburg (1996)
- Doktorarbeit über die „Kartellrechtsdurchsetzung im internationalen Vergleich“, Georg-August-Universität Göttingen (1997)

••• Veröffentlichungen / Vorträge

Dr. Friedrich Hausmann veröffentlichte zahlreiche Artikel und Aufsätze; er hält regelmäßig Vorträge und Seminare zu Themen des Vergabe-, Kartell- und Europarechts sowie zum Thema Public Private Partnerships (PPP). Er ist Herausgeber der European PPP Law Review (EPPPL), ständiger Mitarbeiter der Zeitschrift „Vergaberecht“ und Mitglied im Herausgeberbeirat der Zeitschrift „eGovernment Computing“. Darüber hinaus ist er Autor in zahlreichen Handbüchern und Kommentaren, u.a. in den Werken Beck'sches Prozessformularbuch, Recht der Kommunalfinanzen, Beck'scher VOB/A-Kommentar.

Copyright und Disclaimer

Alle in dieser Studie enthaltenen Angaben sind nur zur persönlichen allgemeinen Information bestimmt. Eine Weitergabe an Dritte in jeglicher Form bedarf unserer schriftlichen Zustimmung. Alle Analysen und Auswertungen wurden von den Autoren mit größtmöglicher Sorgfalt durchgeführt. Die Studie kann jedoch weder eine umfassende Darstellung der jeweiligen Problemstellungen sein noch auf Besonderheiten von Einzelfällen eingehen. Die Autoren sind bestrebt, die Inhalte dem aktuellen Rechtsstand entsprechend wieder zu geben, weisen aber darauf hin, dass Änderungen der Gesetzgebung, der Rechtsprechung oder der Verwaltungsauffassung immer wieder auch kurzfristig eintreten können. Die Autoren übernehmen keinerlei Gewähr für die Richtigkeit und Vollständigkeit der kommunalspezifischen Daten der einzelnen Kommunen, die im Rahmen der empirischen Untersuchung als Auswertungsgrundlage dienten, für die von einem Versicherungsunternehmen durchgeführten Berechnungen sowie für eventuell resultierende Fehlinterpretationen.

Impressum

Erschienen im März 2010

© Büro für Kommunalberatung

© K&L Gates LLP, Rechtsanwälte

© PKF FASSELT SCHLAGE Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft

 **Notizen**

Lined area for notes with horizontal dotted lines.



Notizen

A series of horizontal dotted lines for writing notes, extending across the width of the page.

A series of horizontal dotted lines for writing notes, starting from the top of the page and extending downwards.



Notizen

A series of horizontal dotted lines for writing notes, starting below the section header and extending to the bottom of the page.

A series of horizontal dotted lines spanning the width of the page, intended for taking notes.



Notizen

Ruled area with horizontal dotted lines for writing notes.