

Versorgungsbericht der Stadt Wuppertal 2005

A. Auftrag

Der vorliegende Bericht informiert erstmalig in ausführlicher Form über die Entwicklung der Fallzahlen bei den Versorgungsempfängern und die damit verbundenen Versorgungskosten.

Er wurde im Auftrag des Rates vom 27.06.2005 erstellt. Dieser Auftrag sieht vor, dass sich der Bericht an der Systematik und an den Annahmen des Landes NRW orientiert und zugleich die für Wuppertal spezifischen Abweichungen berücksichtigt (vgl. Drucks. VO/0740/05).

Als Arbeitsgrundlage dienen deshalb der Versorgungsbericht des Landes NW (vom Juni 2003) sowie zusätzlich der 3. Versorgungsbericht der Bundesregierung vom 22.06.2005 und die darin enthaltenen Aussagen zur erwarteten Entwicklung der Versorgungslasten für Bund, Länder und Gemeinden.

B. Vorbemerkung

Der Bericht erhebt nicht den Anspruch, alle Einflussfaktoren vollständig zu berücksichtigen. Gerade wegen der langfristigen Berechnungen über den Prognosezeitraum von 35 Jahren können nur Tendenzen aufgezeigt werden.

Das neue kommunale Finanzmanagement (NKF) erfordert, dass eine periodengerechte Zuordnung der Versorgungskosten vorgenommen und in einer Bilanz dargestellt wird.

Der vorliegende Versorgungsbericht der Stadt Wuppertal ist damit zunächst ein Einstieg in die Berichterstattung über die Versorgungssituation. Mit dem NKF – ab 2008 – wird er vervollständigt und fortgeschrieben.

C. Einflüsse auf Zukunftsszenarien

Der Versorgungsbericht baut auf Fakten und Szenarien auf, um Aussagen über zukünftige Trends und mögliche künftige Entwicklungen treffen zu können. Die Szenarien sind von verschiedenartigen Faktoren abhängig, die sich z.T. gegenseitig beeinflussen:

- ⇒ Anhebung der allgemeinen Lebensarbeitszeit
- ⇒ Entwicklung des durchschnittlichen Zuruhesetzungsalters der Beamten
- ⇒ Bundes-/ landespolitische Maßnahmen zur Reduzierung der Versorgungslasten
- ⇒ Anstieg der Lebenserwartung – speziell für die Berufsgruppe der ehemaligen Beamten und der Beamtenwitwen
- ⇒ Auswirkungen der Frühpensionierungen in der Vergangenheit auf die Lebenserwartung der Pensionäre
- ⇒ Auswirkungen eines späteren Einstiegs in den Ruhestand auf die künftige Lebenserwartung der Ruhestandsbeamten
- ⇒ Allgemeines Wirtschaftswachstum – Inflationsrate
- ⇒ Besoldungs- und Versorgungsanpassungen
- ⇒ Maßnahmen zur Sicherung der Versorgungslasten – Versorgungsfonds
- ⇒ Auswirkungen des Nachhaltigkeitsgesetzes
- ⇒ Entwicklung von Teilzeitarbeit
- ⇒ Entwicklung bzw. weiteres Angebot von Altersteilzeit

D. Methodische Überlegungen

1. Die Versorgungssituation Land NW / Stadt Wuppertal im Vergleich

Die Versorgungssituation des Landes NW ist mit der Situation der Stadt Wuppertal wegen der grundsätzlich anderen Personalstruktur nicht vergleichbar. Der Anteil der Beamten am Gesamtpersonal der Stadt Wuppertal beträgt ca. 30 %, beim Land NW 70 %. In der Landesverwaltung sind Beamte insbesondere im Schul- und Hochschulbereich, in der Finanzverwaltung, der Polizei und in der Justiz tätig. Dies bewirkt, dass der Schwerpunkt der Landesbeamten im gehobenen bzw. höheren Dienst tätig ist, wogegen die Stadt Wuppertal in den Laufbahnen eine Struktur aufweist, die durch die Stellenobergrenzenverordnung (StOV) vorgegeben ist (Stellenkegel).

2. Einsatzmöglichkeiten von Beamten / Arbeitnehmern

Abweichend vom Landesdienst besteht in der Stadtverwaltung Wuppertal oftmals die Möglichkeit, in den vielfältigen kommunalen Aufgaben Beamte **oder** Arbeitnehmer

(ausgenommen Feuerwehr) einzusetzen. Die Stadtverwaltung verfolgt dabei seit einigen Jahren die Strategie, Verbeamtungen nur dort vorzunehmen, wo dies aus besonderen Gründen erforderlich ist.

3. Prognose der zukünftigen Fallzahl

Für den Versorgungsbericht der Stadt Wuppertal wird – wie beim Landesbericht - von einem gleichbleibenden Personalbestand ausgegangen. Methodisch können Bestandsveränderungen keine nennenswerten Auswirkungen auf die Versorgungsprognose haben, da der Prognosezeitraum 2040 endet.

4. Personalnebenkosten

Personalnebenkosten für den Versorgungsbereich (Beihilfen, Zuführungen zur Versorgungsrücklage, usw.) bleiben im Versorgungsbericht unberücksichtigt.

5. Versorgungsfond

Gleichfalls unberücksichtigt sind die geringfügigen Rückflüsse aus der Versorgungsrücklage bei der RVK/RZVK, die kaum zur Verbesserung der Kostenentwicklung beitragen.

6. Beurlaubungen und Teilzeitbeschäftigung

Wegen der geringen Auswirkungen der Beurlaubungszeiten und der nur geringen Auswirkungen von Teilzeitbeschäftigung auf die Höhe der späteren Versorgung bleibt dieser Faktor unbeachtet.

7. Eintritt in den Ruhestand

Bei der Annahme des Alters beim Eintritt in den Ruhestand ist der derzeitige Durchschnittswert von 58 Jahren über Mittelwertberechnungen an einen langfristigen Wert von durchschnittlich 64 Jahren herangeführt worden. Dies setzt eine gesetzliche Anhebung der Lebensarbeitszeit um 3 – 5 Jahre für den Zeitraum ab 2020 voraus.

8. Ausscheiden aus der Versorgung

Die Annahmen zum Ausscheiden (Alter und Versorgungsdauer) aus der Versorgung (Tod bei Ruhestandsbeamten oder deren Angehörigen) wurden in einer Kombination aus den Durchschnittswerten der Vorjahre und statistischen Sterbetafeln ermittelt.

9. Nachfolgeversorgung für Witwen / Waisen

Die prognostizierte Nachfolgeversorgung für Witwen und Waisen wurde über Durchschnittswerte der Versorgung aus Vorjahren abgeleitet.

10. Berücksichtigung von Waisen

In den Betrachtungen der Angehörigen von Ruhestandsbeamten wurden Waisen einbezogen. Bei der weiteren Berechnung wurde von einer detaillierten Betrachtung abgesehen, weil der Anteil unbedeutend ist (unter 1 %). Waisen können bis zum 27. Lebensjahr geringe Versorgungsleistungen (20%) erhalten.

11. Kostenentwicklung / Versorgungsanpassungen

Für die Entwicklung der Versorgungsausgaben werden Steigerungswerte von 1,0% angenommen (analog Versorgungsbericht des Landes NW).

Das bereits durch das Versorgungsänderungsgesetz 2001 eingeleitete Zurückbleiben der Versorgungsanpassungen hinter der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung wurde mit dem Versorgungsnachhaltigkeitsgesetz fortgesetzt. Die hieraus resultierenden Auswirkungen auf die künftige Entwicklung der Versorgungslasten können z.Z. noch nicht beziffert werden. Einigkeit besteht darin, dass die Auswirkungen eine deutliche Abmilderung der Versorgungssteigerungen (Tendenz gegen Null) bewirken werden. Im Landesversorgungsbericht verläuft daher die Ausgabensteigerungen parallel zum Anstieg der Versorgungsfälle, obwohl Steigerungswerte von 1,0 % angenommen wurden.

E. Ergebnisse

1. Veränderung der künftigen Fallzahlen

Die künftigen Fallzahlen der Versorgungsempfänger/-innen werden durch die Altersstrukturen der derzeitigen Versorgungsempfänger und der aktiven Beamten bestimmt. Unter Berücksichtigung des bisherigen Austrittsverhaltens der Beamtinnen und Beamten aus dem technischen und sozialen Dienst sowie Verwaltungsdienst (durchschnittliches Austrittsalter: 58,1 Jahre mit steigender Tendenz) und der Besonderheiten des feuerwehrtechnischen Dienstes (besondere Altersgrenze: 60 Jahre, durchschnittliches Austrittsalter: 59,9 Jahre) sind die Zugänge der Ruhestandsbeamten planbar. Aus dem Altersgefüge der aktuellen Versorgungsempfänger/innen (Durchschnittsalter gesamt: 72,4 Jahre; weiblich: 76,6 Jahre und männlich: 69,1 Jahre) ergibt sich unter Beachtung der aktuellen Sterbetafeln und den Erkenntnissen aus dem bisherigen Austritten die künftige Verweildauer in der Versorgung. Ruhestandsbeamte hinterlassen im Durchschnitt zu 60 % Witwen, die als erneute Zugänge mit reduzierter Versorgungsverpflichtung Eingang in den Bestand finden.

Die in den letzten Jahren geringfügig abnehmende Anzahl der Versorgungsempfänger (2005: 933 Personen) wird sich in den Folgejahren stabilisieren und leicht ansteigen. Ab 2015 ist mit einem Bestand von über 1000 Personen zu rechnen, der bis zum Jahre 2027/28 auf über 1200 Versorgungsempfänger/innen steigen wird. Erst nach 2030 setzt ein deutlicher Rückgang ein.

Die in den letzten Jahren konstante Anzahl der Ruhestandsbeamten von unter 600 Personen wird in wenigen Jahren die 600er Marke überschreiten und stetig anwachsen. Abgemildert wird dieser Trend in den ersten Jahren durch einen weiteren Rückgang bei den Witwen (1998 = 429 Ww.; 2005 = 356 Ww.;) bis etwa 2015 = 270 Ww.. Mit dem erneuten Anstieg der Angehörigen wird der Gesamtbestand der Versorgungsempfänger den Höchststand erreichen.

2. Entwicklung der Versorgungskosten

2.1 Ohne prozentuale Erhöhungen

Bei Betrachtung der Kostenentwicklung ohne Einbeziehung einer prozentualen Erhöhung in der Versorgung ergibt sich zuerst ein geringer Anstieg. Dieser ist in der stärkeren Zunahme der Anzahl der Ruhestandsbeamten begründet. Der Rückgang der Angehörigen in der gleichen Zeit kann diesen Trend nur abschwächen. Die Graphik zur Kostenentwicklung verhält sich analog der Personenbestandskurve. Auf die Ausführungen unter Punkt D. Nr. 11 (Kostenentwicklung / Versorgungsanpassungen) wird verwiesen.

2.2 Mit unterdurchschnittlich linearer Erhöhung = 1%

Bei gleichbleibendem Personalbestand und einer Steigerungsrate bei den Versorgungsbezügen von 1,00 % (unterdurchschnittliche Erhöhung), vgl. Versorgungsbericht des Landes NW, ergibt sich eine Steigerung von derzeit 23,5 Mio. € (2005) auf 40 Mio. € (2027). Dies entspricht einer Zuwachsrate von 70 % in ~20 Jahren.

2.3 Mit linearer Erhöhung als Inflationsausgleich = 1,5%

Der vor wenigen Monaten vorgelegte 3. Versorgungsbericht der Bundesregierung (22.06.2005) geht bei der Kostenprognose in der 1. Variante von einem Inflationsausgleich in Höhe von 1,5 % als geringste angenommene Steigerungsrate aus. Die ermittelte Fallzahl bei der Stadt Wuppertal lässt bei diesen Werten einen Anstieg auf ca. 45 Mio. € erwarten (Zuwachsrate = 91 %).

2.4 Stärkere Steigerungen = 2%

Unter Berücksichtigung einer Entwicklung mit geringer Wachstumsteilhabe (Erhöhung von linear 2,0 %) ist mit einer Verdoppelung der Versorgungslasten in 20 Jahren zu rechnen (Zuwachsrate = 114 %).

3. Vergleich mit anderen Versorgungsträgern

Die dargestellten Szenarien korrespondieren mit den Aussagen in anderen Versorgungsberichten und –Berechnungen, soweit sie sich auf die Situation der gemeindlichen Versorgung beziehen.

Im Vergleich zur Lage der Länder, insbesondere des Landes NW, ist die Entwicklung der Versorgungslasten bei der Stadt Wuppertal moderat. Ein Steigerungswert von 1,0% führt beim Land NW zu einer Steigerungsrate von 122 %, bei der Stadt Wuppertal von 70 %.

Diese hohe Steigerungsrate des Landes wird selbst bei einer Versorgungserhöhung von 2,0 % (geringe Wachstumsteilhabe) bei der Stadt Wuppertal nicht erreicht.

F. Chancen – Risiken – Konsequenzen.

Die Einflussmöglichkeiten der Gemeinden – damit auch der Stadt Wuppertal – auf die künftige Entwicklung der Versorgungslasten sind sehr begrenzt. Personalwirtschaftliche Maßnahmen können allein bei der Einstellung von Beamten / Verbeamtungen bzw. beim Austrittsverhalten (z.B. Veränderung der Einstellungsmodalitäten, Steuerung / Anreize zur Anhebung des Austrittsalters) ansetzen.

Die Ansprüche im Berichtszeitraum sind bereits vor Jahrzehnten begründet und aufgebaut worden.

Die Anzahl der Versorgungsempfänger und damit die Höhe der Versorgungsbelastung ist für den Berichtszeitraum nicht mehr lenkbar. Neueinstellungen (Durchschnittseintrittsalter: 25 Jahre) führen regulär erst nach 2045 zu Versorgungsleistungen. Hier besteht die Möglichkeit, die Anzahl der Verbeamtungen zu steuern. Dabei sollte es Ziel sein, die Relation zwischen aktiven Dienstzeiten und passiven Versorgungszeiten zu optimieren. Übernahmen (Versetzungen) von Beamten anderer Dienstherrn sind hier differenziert zu beurteilen, da die Ver-

sorgungslasten dieses Personenkreises anteilig zwischen den beteiligten Dienstherrn aufgeteilt werden.

Die Versorgungsleistungen selbst stehen nicht zur Disposition. Höhe und Inhalte der Versorgung werden durch die Bundes- und Landesgesetzgebung vorgegeben und entziehen sich damit der Beeinflussung durch die Stadt Wuppertal.

Eingriffs- und Gestaltungsmöglichkeiten für die Sicherstellung der Finanzierbarkeit bestehen kaum. Der Einstieg in eine kapitalgedeckte Finanzierung der Versorgung ist durch die Einrichtung der Versorgungsrücklage bei der RVK/RZVK erfolgt. Weitergehende freiwillige Leistungen der Stadt Wuppertal in einen Versorgungsfond sind z.Z. wegen der vorläufigen Haushaltsführung rechtlich ausgeschlossen. In diesem Zusammenhang könnte das NKF eine neue Chance bieten. Die in diesem Rahmen notwendige periodengerechte Zuordnung der künftigen Versorgungsansprüche zu den Entstehungszeiten und die damit einhergehende Bilanzierung der Verpflichtungen wird die für die Zukunft eingegangenen Verpflichtungen ständig aktualisieren und transparent machen.