

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Sanierung der städtischen Pensionskasse, eingereicht von den Gemeinderäten Ch. Magnusson (FDP), St. Schär (SVP) und R. Harlacher (CVP)

Am 7. November 2011 reichten Gemeinderat Christoph Magnusson, namens der FDP-Fraktion, Gemeinderat Stefan Schär, namens der SVP-Fraktion und Gemeinderat René Harlacher, namens der CVP-Fraktion mit 25 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

"In der städtischen Pensionskasse besteht eine alarmierende Unterdeckung, die die Einführung von Sicherungs- und Sanierungsmassnahmen nach sich zieht. Nach provisorischen Berechnungen fehlt ein Betrag von mehr als 150 Mio CHF. Die Unterdeckung resultiert einerseits wie bei vielen anderen Pensionskassen aus der langen Finanzkrise, die derzeit unsere Welt erschüttert. Andererseits gehen aber auch die Leistungen und Rahmenbedingungen der städtischen Pensionskasse grosszügig über die gesetzlichen Anforderungen hinaus. Laut Gesetz stehen zur Sanierung viele verschiedene Möglichkeiten zur Auswahl, unter anderem wird auch die Verwendung von Steuergeldern zur Deckung von Lücken in Erwägung gezogen.

Die umfassenden Leistungen der städtischen Pensionskasse müssen in der aktuellen Situation überprüft werden, insbesondere fragt es sich, ob das aktuell gültige Pensionsalter 63 sowie grosszügige Übergangsrenten für Frühpensionierte noch zahlbar sind. Deshalb wird der Stadtrat gebeten, zu den folgenden Fragen detailliert Stellung zu nehmen und Kalkulationen an hand von konkreten Beispielen aufzuzeigen:

1. *Welche Sicherungs- und Sanierungsmassnahmen sind bereits umgesetzt oder in die Wege geleitet, bzw. stehen unmittelbar bevor? Welche konkreten finanziellen Verbesserungen verspricht sich der Stadtrat davon?*
2. *Wie wird sich der Fehlbetrag der städtischen Pensionskasse über die kommenden Jahre entwickeln ohne markante Einflussnahme?*
3. *Wer ist für die Anpassung der Bestimmungen über die Pensionskasse entscheidungsberechtigt? Kann der Stadtrat wesentliche Punkte wie Pensionsalter, Verzinsung der Guthaben und Umwandlungssatz selbständig anpassen oder braucht es dafür den Grossen Gemeinderat?*
4. *Welche konkreten Verbesserungen auf die Gesamtlage der Pensionskasse haben die folgenden möglichen Leistungsanpassungen:*
 - a. *Erhöhung des Pensionsalters für alle Angestellten auf 64 Jahre?*
 - b. *Erhöhung des Pensionsalters für alle Angestellten auf das gesetzliche Pensionsalter (64/65 Jahre)?*
 - c. *Reduktion des Umwandlungssatzes bei gleichbleibendem Pensionsalter?*
 - d. *Reduktion der Verzinsung der Altersguthaben auf das gesetzliche Minimum?*
5. *Wie steht die städtische PK im Konkurrenzvergleich zu anderen Arbeitgebern, wie zum Beispiel dem Kanton Zürich, der Stadt Zürich und Betrieben der Maschinenindustrie oder des Versicherungswesens, hinsichtlich Leistungen und Arbeitgeber-Beiträgen?"*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Der schwierigen finanziellen Situation vieler schweizerischer Pensionskassen liegen verschiedene Ursachen und Entwicklungen zugrunde. Massgeblich hat die Finanzkrise 2008/2009 die finanzielle Lage der meisten Kassen geschwächt. Zudem können Renditen, wie sie vor der Jahrtausendwende üblich waren, nicht mehr erwartet werden. Hinzu kommt, dass die Lebenserwartung der Schweizer Bevölkerung auch in den letzten Jahren weiterhin angestiegen ist.

Die Pensionskasse der Stadt Winterthur ist aufgrund der Finanzkrise in eine Unterdeckung abgeglitten und konnte sich seither finanziell nicht mehr erholen¹. Sie liegt betreffend Unterdeckung jedoch weiterhin im Mittelfeld der öffentlich-rechtlichen Pensionskassen. Die Verwaltungskommission der Pensionskasse und der Stadtrat haben die Problematik bereits früh erkannt und analysiert. Ein konkretes Sanierungspaket wurde jedoch zunächst noch nicht vorgeschlagen, da der Stadtrat vorerst die Vorschläge des Regierungsrates für die Sanierung der Beamtenversicherungskasse des Kantons Zürich (BVK) abwarten wollte. Der Stadtrat setzte aber eine Projektgruppe ein, welche konkrete Massnahmen zur Sanierung und Sicherung der Kasse vorbereiten sollte. Diese Projektgruppe hat ihre Arbeiten inzwischen soweit vorangetrieben, dass der Stadtrat gleichzeitig mit der vorliegenden Interpellationsantwort ein Massnahmenpaket für die Verselbständigung, Sicherung und Sanierung der städtischen Pensionskasse zuhanden einer Vernehmlassung bei Parteien, Verbänden und angeschlossenen Arbeitgebern verabschieden konnte.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

"Welche Sicherungs- und Sanierungsmassnahmen sind bereits umgesetzt oder in die Wege geleitet, bzw. stehen unmittelbar bevor? Welche konkreten finanziellen Verbesserungen verspricht sich der Stadtrat davon?"

Ende 2008/Anfangs 2009 wurde für die Pensionskasse durch eine externe Beratungsfirma eine sog. Asset-Liability-Studie² durchgeführt, welche insbesondere auch die Unterdeckungssituation berücksichtigte. Unter Beachtung dieser Studie hat die Verwaltungskommission der Pensionskasse am 9. Juni 2009 eine neue Anlagestrategie verabschiedet, die darauf abzielt, trotz vermindertem Risiko eine angemessene Rendite zu erzielen.

Am 9. Juni 2009 beauftragte die Verwaltungskommission eine Arbeitsgruppe, Möglichkeiten für die Sicherung und Sanierung der Pensionskasse aufzuzeichnen. Die Ergebnisse des entsprechenden Berichtes wurden im Dezember 2009 zuerst den Personalverbänden und im September und Oktober 2010 dem neu zusammengesetzten Stadtrat vorgelegt. Zu diesem Zeitpunkt war noch nicht klar, was für Massnahmen die BVK (Beamtenversicherungskasse des Kantons Zürich) ergreift, weshalb der Stadtrat damals noch kein konkretes Sanierungspaket schnüren wollte.

¹ Deckungsgrad 31.12.2007: 102.0%; Deckungsgrad 31.12.2008: 83.9%

² Primäres Ziel einer Asset-Liability-Studie ist die Festlegung der Anlagestrategie unter Berücksichtigung der Struktur (z.B. Verhältnis aktive Versicherte / Rentenbeziehende), der Leistungsziele (insbesondere der Altersleistung), der Risikofähigkeit (z.B. Deckungsgrad, Garantie des öffentlich-rechtlichen Trägers) und der Risikobereitschaft einer Pensionskasse.

An zwei Seminaren im August und November 2011 hat sich der Stadtrat erneut vertieft mit der Materie auseinandergesetzt und am 26. Oktober 2011 eine Projektgruppe eingesetzt, welche neben konkreten Massnahmen zur Sicherung und Sanierung der Pensionskasse auch die inzwischen vom Gesetzgeber geforderte Verselbstständigung sowie eine Teilrevision der Statuten vorbereiten sollte. Das Ergebnis dieser Projektgruppenarbeit liegt inzwischen in Form eines Vernehmlassungsberichts vor und ist vom Stadtrat mit heutigem Datum zuhanden der Vernehmlassung verabschiedet worden. Die Vernehmlassung zur Verselbstständigung / Sicherung und Sanierung findet vom April bis Juni 2012 statt; eingeladen zur Vernehmlassung sind die Personalverbände, die Fraktionen der politischen Parteien sowie die angeschlossenen Arbeitgeber.

Konkrete Aussagen über finanzielle Verbesserungen, die mit verschiedenen Sicherungs- und Sanierungsmassnahmen erzielt werden können, finden sich ausführlich erklärt und begründet im erwähnten Vernehmlassungsbericht. Dieser wird Parteien und der Öffentlichkeit gleichzeitig mit dieser Vorstossbeantwortung vorgestellt. Es kann deshalb zu dieser Teilfrage auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden.

Zur Frage 2:

"Wie wird sich der Fehlbetrag der städtischen Pensionskasse über die kommenden Jahre entwickeln ohne markante Einflussnahme?"

Die Entwicklung des Fehlbetrages hängt massgebend von der Entwicklung der Finanzmärkte ab. Aufgrund des niedrigen Deckungsgrades (ca. 83,4 % per 31.12.2011) ist jedoch kaum zu erwarten, dass sich die Pensionskasse ohne zusätzliche Sicherungs- und Sanierungsmassnahmen aus eigener Kraft erholen und einen ausgeglichenen Deckungsgrad aufweisen kann.

Zur Frage 3:

"Wer ist für die Anpassung der Bestimmungen über die Pensionskasse entscheidungsberechtigt? Kann der Stadtrat wesentliche Punkte wie Pensionsalter, Verzinsung der Guthaben und Umwandlungssatz selbständig anpassen oder braucht es dafür den Grossen Gemeinderat?"

Die Statuten der Pensionskasse werden durch den Grossen Gemeinderat erlassen. Der Stadtrat kann im Rahmen der gesetzlichen und statutarischen Bestimmungen über die Verzinsung (Verzinsung der Sparguthaben der aktiven Versicherten sowie technischer Zins auf den Vorsorgekapitalien der Rentenbeziehenden) sowie den Umwandlungssatz bestimmen. Für alle übrigen Entscheide wie z.B. die Erhöhung des Pensionierungsalters der städtischen Angestellten oder die Erhebung von Sanierungsbeiträgen ist der Grosse Gemeinderat zuständig. Eine isolierte Anpassung einzelner Grössen ist in der Regel problematisch – so kann z.B. aufgrund einer Senkung des Umwandlungssatzes ohne zusätzliche Massnahmen das Leistungsziel (60 % des letzten versicherten Lohnes) nicht mehr erreicht werden. Eigentliche Sanierungsmassnahmen müssen gemäss Art. 65d BVG Teil eines ausgewogenen Gesamtkonzeptes sein.

Zur Frage 4:

"Welche konkreten Verbesserungen auf die Gesamtlage der Pensionskasse haben die folgenden möglichen Leistungsanpassungen:

- a. Erhöhung des Pensionsalters für alle Angestellten auf 64 Jahre?*
- b. Erhöhung des Pensionsalters für alle Angestellten auf das gesetzliche Pensionsalter (64/65 Jahre)?*
- c. Reduktion des Umwandlungssatzes bei gleichbleibendem Pensionsalter?*
- d. Reduktion der Verzinsung der Altersguthaben auf das gesetzliche Minimum?"*

a. und b. Eine Erhöhung des Pensionsalters (ordentliches Rücktrittsalter) der städtischen Angestellten ohne weitere Massnahmen (z.B. Senkung des Umwandlungssatzes) führt zu keiner Verbesserung der finanziellen Lage der Pensionskasse. Wird der Umwandlungssatz gesenkt, so ermöglicht ein höheres Pensionsalter jedoch, die durch die Senkung entstandene Rentenverminderung über die längere Arbeitsdauer wieder aufzufangen.

c. Wie unter a. und b. ausgeführt, hat das Pensionsalter keinen Einfluss auf die finanzielle Lage der Kasse. Hingegen führt die Senkung des Umwandlungssatzes zu einer Kosteneinsparung.

Aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung sind die derzeit gültigen Umwandlungssätze zu hoch und es entstehen Pensionierungsverluste, weil bei jeder Pensionierung das vorhandene Sparkapital nicht ausreicht, um die mit dem derzeit gültigen Umwandlungssatz berechnete Rente zu finanzieren. Die Pensionierungsverluste betragen jährlich ca. 3 – 4 Millionen Franken zu Lasten der Pensionskasse.

Neben der Lebenserwartung beeinflusst auch der technische Zins den Umwandlungssatz massgebend. Beim technischen Zins handelt es sich um den Zins, mit welchem die Vorsorgekapitalien der Rentenbeziehenden jährlich verzinst werden müssen, damit die bei der Pensionierung versprochenen Renten lebenslänglich ausbezahlt werden können. Mit einer Senkung des technischen Zinses und gleichzeitiger entsprechender Senkung des Umwandlungssatzes können zusätzliche Einsparungen erzielt werden. Eine Senkung des technischen Zinses bewirkt jedoch auch ein Absinken des Deckungsgrades der Pensionskasse: Weil die bereits laufenden Renten mit dem tieferen technischen Zins nicht mehr finanziert werden können, muss das Vorsorgekapital einmalig erhöht werden. Mit einer Senkung des technischen Zinses um z.B. 0.75%-Punkte (d.h. von bisher 4.0 % auf 3.25 %) entstehen jährliche Einsparungen von ca. 6 Millionen Franken. Die einmalige Erhöhung der Vorsorgekapitalien der Rentenbeziehenden beträgt ca. 60 Millionen Franken.

Eine Senkung der Umwandlungssätze sollte stufenweise erfolgen. Damit ergeben sich die vollständigen Einsparungen erst nach Ablauf der Übergangsfrist. Tiefere Umwandlungssätze führen ohne ergänzende Massnahmen (z.B. Erhöhung des Pensionsalters oder höhere Sparbeiträge) zu tieferen Altersrenten.

d. Der BVG-Mindestzins beträgt im Jahr 2012 1.5 %. Seit der Umstellung vom Leistungsprimat zum Beitragsprimat per 1.1.1999 schreibt die Pensionskasse den aktiven Versicherten nur den BVG-Mindestzins gut. Einzig im Jahr 2003 lag die Verzinsung 0.75 %-Punkte über dem BVG-Mindestzins. Es besteht deshalb keine ordentliche Möglichkeit, mit der Festlegung der Verzinsung der Sparkapitalien der aktiven Versicherten Einsparungen zu realisieren. Nur im Rahmen von Sanierungsmassnahmen kann die Verzinsung der Sparguthaben vorübergehend unter den BVG-Mindestzins gesenkt werden. Sanierungsmassnahmen dürfen jedoch nicht isoliert ergriffen werden, sondern müssen Teil eines ausgewogenen Gesamtkonzeptes sein.

Zur Frage 5:

"Wie steht die städtische PK im Konkurrenzvergleich zu anderen Arbeitgebern, wie zum Beispiel dem Kanton Zürich, der Stadt Zürich und Betrieben der Maschinenindustrie oder des Versicherungswesens, hinsichtlich Leistungen und Arbeitgeber-Beiträgen?"

Vergleich mit Pensionskasse der Stadt Zürich (PKZH) und Beamtenversicherungskasse des Kantons Zürich (BVK)

Altersrenten

Die Pensionskasse der Stadt Winterthur wie auch die BVK und die PKZH streben ein Leistungsziel von 60 % des letzten versicherten Lohnes an. Dieses soll bei der Pensionskasse der Stadt Winterthur mit 63 Jahren, bei der BVK mit 65 Jahren und bei der PKZH mit 64 Jahren erreicht werden.

AHV-Überbrückungsrente

Alle drei Pensionskassen gewähren eine sogenannte AHV-Überbrückungsrente, d.h. eine Rente, welche vom Altersrücktritt bis zum ordentlichen AHV-Alter ausbezahlt wird.

- Die Pensionskasse der Stadt Winterthur bezahlt im Maximum 27'840 Franken; die Stadt Winterthur übernimmt bei ihren Arbeitnehmenden einen Anteil von 50 % (13'920 Franken). Der übersteigende (freiwillige) Teil (13'920 Franken) wird über eine lebenslängliche Rentenkürzung von der versicherten Person selber finanziert.
- Versicherte der Stadt Zürich erhalten ebenfalls eine Überbrückungsrente von 27'840 Franken. Die Finanzierung erfolgt zu 62 % (17'261 Franken) durch die Stadt, 38 % (10'579 Franken) trägt die versicherte Person über eine lebenslängliche Rentenkürzung.
- Versicherte der BVK erhalten einen Betrag von 20'880 Franken; die Finanzierung erfolgt zu 60 % (12'528 Franken) zulasten des Kantons und 40 % (8'352 Franken) zu Lasten der versicherten Person (Rentenkürzung).

Teuerungsausgleich

Die Statuten der Pensionskasse der Stadt Winterthur sehen vor, dass Renten der pensionierten städtischen Angestellten jährlich im selben Umfang der Teuerung angepasst werden wie die Teuerungsanpassung der Löhne der aktiven Angestellten. Die Finanzierung erfolgt vollständig über die Stadt – die Pensionskasse finanziert keine Teuerung. Die PKZH konnte bis 2008 den Teuerungsausgleich aus eigenen Mitteln finanzieren, danach hat kein Ausgleich mehr stattgefunden. In der BVK wird aufgrund fehlender Mittel seit 2002 keine Teuerung mehr ausgeglichen.

Risikoleistungen (bei Invalidität und Tod)

Alle drei Kassen weisen ähnliche Leistungen auf (z.B. 60 % des versicherten Lohnes bei Invalidität bzw. 40 % im Todesfall). Die Pensionskasse der Stadt Winterthur gewährt zur Zeit noch eine Berufsinvalidenrente, die BVK und die PKZ wenden abhängig vom Alter bei Rentenbeginn die Berufsinvalidität oder die Erwerbsinvalidität an³.

Anteil der Arbeitgebenden an den gesamten Beiträgen

Bei der PK der Stadt Winterthur betragen die Beiträge der Arbeitgebenden rund 64 % der gesamten Beiträge. Die Stadt Zürich bezahlt rund 62 %, bei der BVK zahlen die Arbeitgebenden rund 60 % der gesamten Beiträge.

³ Eine Berufsinvalidität besteht, wenn infolge Unfall oder Krankheit die bisherige Tätigkeit voraussichtlich bleibend nicht mehr ausgeübt werden kann. Eine Erwerbsinvalidität liegt vor, wenn weder die bisherige Tätigkeit noch eine andere zumutbare Erwerbstätigkeit ausgeführt werden kann.

Vergleiche mit der Maschinenindustrie bzw. dem Versicherungswesen

Einigermassen objektive Vergleiche mit der Maschinenindustrie bzw. dem Versicherungswesen sind sehr schwierig, da es in diesen Branchen sehr viele unterschiedliche Vorsorgelösungen gibt.

Bezüglich der Vorsorgeleistungen (Alter, Tod und Invalidität) kann die Aussage gemacht werden, dass die Leistungen der städtischen Pensionskasse gut sind und insbesondere diejenigen der Maschinenindustrie häufig übertreffen. Allerdings gibt es auch in der Privatwirtschaft gut ausgebaute Vorsorgelösungen, erwähnt sei da z.B. der flexible Altersrücktritt im Baugewerbe (GAV FAR; Gesamtarbeitsvertrag für den flexiblen Altersrücktritt im Bauhauptgewerbe).

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Kulturelles und Dienste übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder