

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Pensionskassensanierung gemäss gesetzlicher Vorgabe, eingereicht von den Gemeinderäten M. Wäckerlin (GLP/PP), M. Gross (SVP) und U. Hofer (FDP)

Am 4. Dezember 2017 reichten die Gemeinderäte Marc Wäckerlin (GLP/PP-Fraktion), Michael Gross (SVP-Fraktion) und Urs Hofer (FDP-Fraktion) folgende Schriftliche Anfrage ein:

«Gemäss Verordnung über die Pensionskasse der Stadt Winterthur vom 25. Februar 2013 ist exakt festgelegt, wie die Pensionskassensanierung zu erfolgen hat. Art. 16 regelt die Senkung des Umwandlungssatzes. Dabei wird der Umwandlungssatz an einen technischen Zinssatz von 3,25% geknüpft. Leider entspricht dies nicht mehr der aktuellen Realität, der technische Zinssatz musste gesenkt werden. Durch Art. 16 wäre damit auch eine gleichzeitige Senkung des Umwandlungssatzes erforderlich gewesen. Dies geschah nicht. Nebst der Senkung des Umwandlungssatzes hat die Pensionskassenleitung gemäss Art. 13 die Möglichkeit, den Sanierungsbeitrag der Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Verhältnis 60% zu 40% um insgesamt 4% anzuheben. Ausserdem kann im überobligatorischen Teil abgebaut werden. Weitere Massnahmen sind nicht vorgesehen. Insbesondere besteht für die Stadt keinerlei Verpflichtung, weitere Millionen einzuschiessen. Art. 15 sieht vor, die Sanierung innert 7 Jahren abzuschliessen. Da die Verordnung 2013 in Kraft trat, ist die Sanierung bis 2020 abzuschliessen, andernfalls hätten bereits seit 2015 die Sanierungsbeiträge erhöht werden müssen.

Frage 2 soll klären, welchen Schaden das Nichtsenken des Umwandlungssatzes im Zuge der Senkung des technischen Zinssatzes verursacht hat.

Frage 3 soll klären, was an Sanierung möglich gewesen wäre, wenn man den Sanierungsbeitrag so früh wie möglich maximal ausgeschöpft hätte.

Frage 4 soll den aktuellen Spielraum im Rahmen der Verordnung aufzeigen (ohne Zusatzleistungen seitens der Stadt), wobei eine Frist zwischen Ankündigung und Umsetzung bewusst weggelassen wurde, daher der 1.1.2018. Ist die Lösungsmenge die leere Menge, sollen längere Sanierungsfristen berücksichtigt werden (z.B. bis 2025 statt bis 2020).

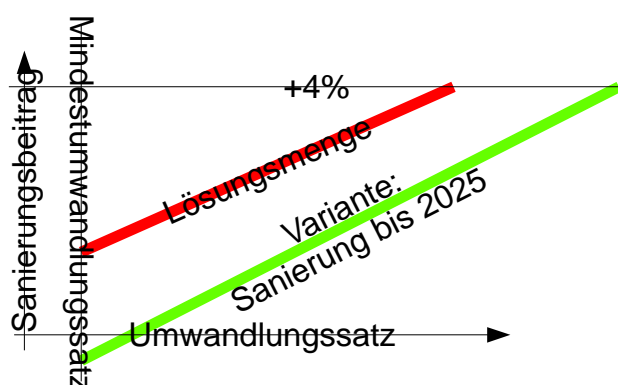
Fragen:

1. *Wo liegt der Deckungsgrad heute?*
2. *Wo läge der Deckungsgrad heute, wenn man den Umwandlungssatz per Senkung des technischen Zinssatzes jeweils versicherungsmathematisch korrekt entsprechend der Senkung des Zinssatzes angepasst hätte, dass der Deckungsgrad dadurch nicht sinkt?*
3. *Wo läge der Deckungsgrad heute, wenn man zusätzlich zur mathematisch korrekten Senkung des Umwandlungssatzes noch den Sanierungsbeitrag per 1.1.2015 auf das Maximum angehoben hätte?*
4. *Würde man per 1.1.2018 ohne weitere Zuschüsse der Stadt alle bereits bestehenden Möglichkeiten nutzen, den technischen Zinssatz absenken, den Sanierungsbeitrag erhöhen und im überobligatorischen Bereich auf das Minimum gehen, welchen Spielraum hätte die Pensionskasse dann, um zwischen diesen Parametern abzuwägen, wenn diese alle innerhalb der gesetzlichen Schranken bleiben müssen (z.B. Sanierungsbeitrag max. +4%), dass bis 2020 (gemäss Art. 15, 7 Jahre ab 2013) ein Deckungsgrad von 100% überschritten und so die Sanierung fristgerecht abgeschlossen werden kann?*

Beispiel für eine mögliche Antwort auf Frage 4

Unter Berücksichtigung der zwei Achsen «Sanierungsbeitrag» und «Umwandlungssatz» ergäbe sich wahrscheinlich eine Linie. Diese Linie kann beim Sanierungsbeitrag nicht über +4% hinausgehen. Auch beim Umwandlungssatz sind gesetzliche Grenzen zu berücksichtigen, was den Spielraum der Lösung (die Länge der roten Linie) limitiert. Die rote Linie ist so ausgelegt, dass die Pensionskasse bis 2020 saniert wäre, würde man per 1.1.2018 Umwandlungssatz und Sanierungsbeitrag auf der roten Linie wählen. Wesentlich bei der Beantwortung der Frage sind dann die Achsenskalierungen und Beschriftungen.

Die grüne Linie zeigt beispielhaft, dass man auch Varianten darstellen könnte, z.B. wie sähe es aus, wenn die Sanierung erst 2025 abgeschlossen sein müsste, statt bereits 2020. Solche Varianten sind insbesondere dann sinnvoll, wenn eine Sanierung bis 2020 unmöglich sein sollte. Dabei müssten die Massnahmen sanfter ausfallen, also weniger Sanierungsbeitrag bei einem höheren Umwandlungssatz.»



Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Eine Schriftliche Anfrage ist eine Anfrage an den Stadtrat über einen in den Aufgabenkreis der Stadt fallenden Gegenstand (Vgl. Art. 76 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates vom 1. März 2010). Vorliegend werden Fragen zur Pensionskasse gestellt, welche seit dem 1. Januar 2014 eine selbstständige öffentlich-rechtliche Stiftung ist und damit nicht mehr der Zuständigkeit der Stadt untersteht. Der Stadtrat hat die Schriftliche Anfrage darum dem Stiftungsrat überwiesen und um Beantwortung ersucht. Die nachstehenden Antworten auf die vorliegenden Fragen 1 bis 4 wurden daraufhin vom Stiftungsrat anlässlich seiner Sitzung vom 30. Januar 2018 beschlossen.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Wo liegt der Deckungsgrad heute?»

Der geschätzte Deckungsgrad per 31.12.2017 beträgt 98,1 % (technischer Zinssatz von 2,75 %; Grundlagen VZ 2015; Periodentafeln). Zum Vergleich dazu sind nachfolgend die Deckungsgrade, berechnet auf Basis eines technischen Zinssatzes (TZ) zum Zeitpunkt der Verselbstständigung (01.01.2014) sowie auf Basis des vom Stiftungsrat beschlossenen neuen Vorsorgemodells, gültig ab 2020, aufgeführt:

	Technischer Zins = 3,25 %	Technischer Zins = 2,75 %	Technischer Zins = 2,25 %
Technische Grundlagen	VZ 2015 / Periodentafeln	VZ 2015 / Periodentafeln	VZ 2015 / Generationentafeln
Deckungsgrad (ge- schätzt) per 31.12.2017	101,1 %	98,1 %	89,8 %

Zur Frage 2:

«Wo läge der Deckungsgrad heute, wenn man den Umwandlungssatz per Senkung des technischen Zinssatzes jeweils versicherungsmathematisch korrekt entsprechend der Senkung des Zinssatzes angepasst hätte, dass der Deckungsgrad dadurch nicht sinkt?»

Einleitende Bemerkungen: Die Umwandlungssätze (UWS) sind seit vielen Jahren bei der PKSW zu hoch angesetzt. Im Rahmen der Verselbstständigung und finanziellen Sicherung legte der GGR den TZ ab 1.1.2014 bei 3,25% fest, und somit über dem Referenzzinssatz der Schweizerischen Kammer der Pensionskassen-Experten. Die vom GGR vorgegebenen Übergangsbestimmungen sehen eine Senkung des UWS im Alter 65 von 6,75 % im Jahr 2014 bis auf den versicherungstechnisch korrekten Wert von 6,0 % im Jahr 2019 vor. Die Übergangsbestimmungen bewirken folglich Pensionierungsverluste für die PKSW.

Wäre vom Stiftungsrat, der seit 2014 als oberstes Organ fungiert, gleichzeitig mit der Senkung des Bilanzzinses von 3,25 % auf 2,75 % per 31.12.2015 der UWS gleichentags in einem Schritt auf den versicherungsmathematisch dazu korrespondierenden Wert von 5,6 % (für Alter 65) gesenkt worden, hätte die PKSW bis zum 31.12.2017 theoretisch Pensionierungsverluste in der Höhe von circa CHF 12,9 Mio. vermeiden können; bei einer stufenweisen Reduktion in Analogie zu den Übergangsbestimmungen des GGR bis 2019 wären im Umfang von rund CHF 3,4 Mio. tiefere Pensionierungsverluste entstanden. Unter Berücksichtigung des notwendigen Vorsorgekapitals von rund CHF 2'000 Mio. entspricht dies einer Zunahme des Deckungsgrades von etwa 0,65 %-Punkten resp. 0,17 %-Punkten bei einer stufenweisen Reduktion. Dem ist allerdings folgendes entgegenzuhalten:

1. Keine Pensionskasse hat in der Schweiz bisher den UWS "über Nacht" gesenkt, ohne gleichzeitig kompensatorische Massnahmen zum wenigstens teilweisen Leistungserhalt zu ergreifen. Diese kompensatorischen Massnahmen betragen beim neuen Vorsorgemodell des Stiftungsrates, gültig ab dem Jahr 2020, rund CHF 80,0 Mio. Diese dienen einerseits der Aufwertung der Altersguthaben und andererseits der Finanzierung der in der Zeitspanne bis 2024 entstehenden Pensionierungsverluste. Dass eine Pensionskasse in einem ersten Schritt den Bilanzzins absenkt und dann in einem zweiten Schritt den UWS auf das versicherungsmathematisch korrekte Niveau nachzieht, ist ein weitverbreitetes Verfahren und wird insbesondere dann angewendet, wenn die Pensionskasse selber keine Mittel hat, um die durch die Senkung der versicherungstechnischen Parameter entstehenden Leistungseinbussen der aktiven Versicherten mit Aufwertungszahlungen auf ihren Altersguthaben teilweise oder ganz zu kompensieren. Eben dieses Verfahren hat auch der Winterthurer Gemeinderat schon gewählt, als er per 1.1.2014 den technischen Zinssatz von 4.0% auf 3.25% senkte und gleichzeitig die Senkung des UWS von damals noch 6,8 % (für Alter 63) auf 6,0 % (für Alter 65) im Jahr 2019 festlegte – im Wissen, dass der TZ einen klaren Trend nach unten aufweist, wie in der damaligen Weisung an den GGR explizit festgehalten wurde. Wollte man, um Pensionierungsverluste zu vermeiden, den UWS zeitgleich mit dem TZ senken, müssten umso mehr Mittel für die Aufwertung der Altersguthaben aufgewendet werden. Im Endeffekt hätte dies die gleiche Wirkung und unter dem Strich wäre es wohl ein Nullsummenspiel.

2. Die Vorgeschichte der PKSW (Unselbstständigkeit, Staatsgarantie, unvollständige Ausfinanzierung durch Stadt bei der Verselbstständigung) verbietet ein solches Vorgehen. Eine durch den Stiftungsrat festgelegte beschleunigte Senkung des UWS und damit ein Eingreifen in den vom Gemeinderat festgelegten Absenkungspfad wäre einem Verstoß gegen Treu und Glauben gleichgekommen und nach Meinung des Stiftungsrates rechtlich nicht zulässig gewesen. Weiter ist davon auszugehen, dass die PKSW mit juristischen Klagen eingedeckt worden wäre. Auch hätte die PKSW damit eine Pensionierungswelle ausgelöst, indem viele oder die meisten städtischen Angestellten, die noch zu den bisherigen, besseren Konditionen in Pension hätten gehen können, dies auch getan hätten, was wiederum hohe Pensionierungsverluste ausgelöst hätte. Für das Szenario, dass alle Personen, die sich im Jahr 2018 auf Basis der gegenwärtigen UWS vorzeitig pensionieren lassen könnten (ab Alter 58), tatsächlich ausscheiden und eine Rente beziehen würden, resultierten folgende Mehrkosten für die PKSW (berechnet auf dem Bestand per 31.12.2016): CHF 7,1 Mio. für zu realisierende Pensionierungsverluste plus CHF 38,2 Mio. für die Nachfinanzierung der Rentenverpflichtungen bei der anstehenden TZ-Senkung auf 2,25 % und Umstellung von Perioden- auf Generationentafeln.

Insgesamt wären durch das angeregte Vorgehen, so es denn überhaupt rechtlich zulässig gewesen wäre, der Stadt wie der PKSW massive Nachteile erwachsen.

Zur Frage 3:

«Wo läge der Deckungsgrad heute, wenn man zusätzlich zur mathematisch korrekten Senkung des Umwandlungssatzes noch den Sanierungsbeitrag per 1.1.2015 auf das Maximum angehoben hätte?»

Zusätzliche Sanierungsbeiträge in der maximalen Höhe von 4 %-Punkten gemäss Art. 13 Abs. 2 der Verordnung der PKSW ab 2015 hätten einen Sanierungseffekt von 1,5 %-Punkten auf den Deckungsgrad. Dieser würde somit per 31.12.2017 rund 99,6 % betragen.

Exorbitant hohe Sanierungsbeiträge schmälern allerdings die Attraktivität der Stadt weiter und sorgen für eine Pensionierungs- und Austrittswelle, was dem Funktionieren einer Stadtverwaltung und zudem der Rekrutierung qualifizierter Mitarbeitenden abträglich ist.

Zur Frage 4:

«Würde man per 1.1.2018 ohne weitere Zuschüsse der Stadt alle bereits bestehenden Möglichkeiten nutzen, den technischen Zinssatz absenken, den Sanierungsbeitrag erhöhen und im überobligatorischen Bereich auf das Minimum gehen, welchen Spielraum hätte die Pensionskasse dann, um zwischen diesen Parametern abzuwägen, wenn diese alle innerhalb der gesetzlichen Schranken bleiben müssen (z.B. Sanierungsbeitrag max. +4%), dass bis 2020 (gemäss Art. 15, 7 Jahre ab 2013) ein Deckungsgrad von 100% überschritten und so die Sanierung fristgerecht abgeschlossen werden kann?»

Eine Absenkung des TZ per 31.12.2017 von 2,75 % auf 2,25 %, die Anpassung der technischen Grundlagen (Umstellung von Perioden- auf Generationentafeln) sowie die Reduktion der anwartschaftlichen Hinterlassenenrenten (vgl. Weisung GGR-Nr. 2017.164) hätte den Deckungsgrad um rund 4,3 %-Punkte reduziert, da die Nachfinanzierung der laufenden Rentenverpflichtungen rund CHF 86 Mio. beansprucht (berechnet auf dem Bestand per 31.12.2016). Wenn parallel dazu der UWS auf 5 % gesenkt worden wäre – ohne gleichzeitig kompensatorische Massnahmen zu finanzieren –, wären viele Mitarbeitende vorzeitig zu den bisherigen Konditionen in Pension gegangen. Eine Sanierungsdauer kann so nur sehr schwierig und unter hypothetischen Annahmen berechnet werden.

Im Rahmen des vom Stiftungsrat beschlossenen Vorsorgemodells wird der umhüllende UWS der PKSW auf 5 % reduziert. Gegenüber dem BVG-Umwandlungssatz von 6,8 % entspricht dies einer Reduktion von über 26 %. Unter Berücksichtigung der Zusammensetzung des Altersguthaben der aktiven Versicherten per 31.12.2016 (obligatorisch = CHF 340 Mio. /

überobligatorisch = CHF 463 Mio.) müsste im Rahmen einer hypothetischen Splitt-Lösung der UWS im überobligatorischen Bereich auf 3.7%(!) reduziert werden, um im Durchschnitt auf gleichen Altersleistungen wie mit einem umhüllenden UWS von 5.0 % zu kommen. Ferner ist zu berücksichtigen, dass dieser UWS sehr nahe am technisch korrekten UWS (TZ = 2,25 %) liegt und dadurch zukünftige UWS-Verluste verhindert werden.

Diese Überlegungen zeigen auf, dass es in Bezug auf den im Vorsorgemodell avisierten, umhüllenden UWS von 5 % keinen Handlungsspielraum gibt und für die Finanzierung der CHF 144 Mio. gemäss Weisung des Stadtrates und des Stiftungsrates nur Sanierungsbeiträge der Arbeitnehmenden und Arbeitgeber verbleiben. Unter Berücksichtigung einer versicherten Lohnsumme von CHF 250 Mio. (Stand Ende 2016) müssten somit insgesamt 57,6 % der versicherten Löhne in Form von Sanierungsbeiträgen erhoben werden. Auf Basis der laufenden Sanierungsbeiträge bzw. der maximalen Sanierungsbeiträge in der Kompetenz des Stiftungsrats gemäss Verordnung (vgl. Fussnote 3) wäre eine Sanierungsdauer von rund elf bzw. sechs Jahren erforderlich. Eine umgehende Gegenfinanzierung durch Beiträge der Arbeitnehmenden und Arbeitgeber wäre nur durch folgende kumulative Massnahmen möglich:

- Erhöhung des maximalen Sanierungsbeitrags der Arbeitnehmenden auf 4 % (maximal zulässiger Betrag gemäss Informationen der Aufsichtsbehörde)
- Temporäre Reduktion der überobligatorischen Arbeitgeber-Sanierungsbeiträge, was mit einer Verletzung des modellmässigen Leistungsziels gemäss der vom GGR erlassenen Stiftungsurkunde bedeuten würde.

Neben der Prüfung aller rechtlich zulässigen Massnahmen hat die Stadt als Arbeitgeberin nicht nur eine Verantwortung gegenüber den Mitarbeitenden, sondern auch die Pflicht, eine funktionierende Stadtverwaltung zu führen. Eine Reduktion des Vorsorgeplanes bis auf das BVG-Minimum würde längerfristig ungefähr zu einer Halbierung der Leistungen führen, was vom städtischen Personal kaum akzeptiert würde. Es ist aus Sicht des Stiftungsrates nicht im Interesse des Stadtrates, einerseits einen Exodus aus der Stadtverwaltung zu provozieren und andererseits aktiv die zukünftigen Fallzahlen bei den städtischen Empfängern von Zusatzleistungen zu erhöhen.

Wie in der Weisung GGR-Nr. 2017.164 vom Stiftungsrat dargelegt, ist für den Stiftungsrat eine weitere Sanierung, die alleine auf lohnabhängigen Sanierungsbeiträgen der Arbeitnehmenden und Arbeitgeber basiert, mit Blick auf die frühere indirekte Staatsgarantie der Stadt keine Option. Die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge führt in ihrer Mitteilung M-04/2012 betreffend die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen aus, dass Besonderheiten bei diesen Kassen bzw. Unterschiede zu den privatrechtlichen Kassen bei der Ausarbeitung der Sanierungspläne zu berücksichtigen seien. Es stellten sich hier auch Fragen von Treu und Glauben, habe man doch die vielfach fehlende Mitbestimmung der Versicherten stets mit der Haftung des Gemeinwesens begründet. Neben rechtlichen Aspekten gehe es hier auch um die Glaubwürdigkeit der öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber, soweit die Kassen durch Entscheide der Gemeinwesen in Unterdeckung geraten sind. Aus Sicht des Stiftungsrats sind diesbezüglich folgende massgebende Entscheide bzw. Gegebenheiten bei der PKSW zu nennen, welche nicht im Interesse der Destinatäre sein konnten und bei privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen so nicht möglich gewesen wären:

- Aufgrund des Darlehensverhältnisses mit der Stadt bis Ende der 1990er-Jahre hat die PKSW ihr Renditepotenzial bei weitem nicht ausschöpfen können. Während andere Vorsorgeeinrichtungen in dieser Zeit jährliche Traumrenditen von teilweise bis 20% erzielten, musste sich die PKSW mit den von der Stadt gewährten 4% begnügen.
- Zu hohe Leistungsparameter, namentlich auf Stufe TZ (4,0 %) und UWS (6,8 % für Rentenalter 63); damit verbunden sind nun hohe Kosten für die Nachfinanzierung.
- Verzicht auf Sanierungsmassnahmen bei früheren Unterdeckungen.

Der frühere Leiter der Aufsichtsbehörde des Kantons Zürich, Dr. iur. Erich Peter, führt in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge, Ausgabe 55/2011 aus, dass Lücken in der Ausfinanzierung, welche auf die Staatsgarantie zurückzuführen seien, adäquat bei Sanierungsmassnahmen zu beachten seien. Unterlassene AG-Beiträge, risikoreiche Anlagen oder fehlerhaftes Verhalten sollten nicht durch Sanierungsmassnahmen zulasten der Versicherten ausgeglichen werden.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon