

## **Interpellation Fraktion GB/JA! (Regula Tschanz, GB): Voll- oder Teilkapitalisierung für die Personalvorsorgekasse der Stadt Bern?**

Die neuen BVG-Vorschriften für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen sehen vor, dass diese künftig entweder im System der Vollkapitalisierung oder der Teilkapitalisierung geführt werden. Die Wahl der Teilkapitalisierung ist jedoch nur bis Ende 2013 möglich. Wenn bis dahin keine Entscheidung vorliegt, gilt automatisch das System der Vollkapitalisierung (Deckungsgrad von mindestens 100 Prozent innerhalb von maximal zehn Jahren).

Die neuen BVG-Bestimmungen stellen derzeit schweizweit kantonale und kommunale Pensionskassen vor Herausforderungen. Im Rahmen grosser Gesetzgebungsprozesse werden Lösungen und Antworten auf die neue Situation gesucht. Aus der Stadt Bern war bisher jedoch kaum etwas über diese Problematik zu hören.

Im ersten Zwischenbericht zur interfraktionellen Motion „Die Zukunft der städtischen Pensionskasse sichern!“ vom 20. März 2013 schreibt der Gemeinderat einzig, dass sich die Verwaltungskommission (VK) der Personalvorsorgekasse der Stadt Bern (PVK) bis Ende Jahr für ein Modell entscheiden werde. Zwar ist dies mit dem BVG (Art. 72a) kompatibel. Gleichwohl wirft dies angesichts der beträchtlichen finanziellen Auswirkungen Fragen auf. Der Kapitalisierungsentscheid hat nicht nur grosse Auswirkungen auf die PVK und die Versicherten, sondern ebenso auf die öffentliche Hand. So würde eine Entscheidung zugunsten der Vollkapitalisierung unter Umständen die Erhebung beträchtlicher Sanierungsbeiträge für die Arbeitgebenden und die Arbeitnehmenden nach sich ziehen. Alternativ ist eine Ausfinanzierung der Kasse oder eine Schuldanerkennung denkbar. Eine Absenkung des technischen Zinssatzes würde die Deckungslücke gar noch vergrössern. Es ist deshalb wichtig, dass der Stadtrat über die anstehenden Entscheide informiert und wenn nötig involviert wird.

Angesichts der Situation der PVK erscheint alles andere als eine Wahl der Teilkapitalisierung als problematisch. Am 31.12.2012 wies die PVK - bei einem technischen Zinssatz von 3,75 Prozent - einen Deckungsgrad von 94,4 Prozent auf (bei technischem Zinssatz von 3 Prozent rund 85 Prozent Deckungsgrad). Bei einem Deckungsgrad von unter 90 Prozent muss die PVK gemäss Art. 24 PVR Sanierungsmassnahmen ergreifen.

Schliesslich stellt sich die Frage, ob alle notwendigen Vorkehrungen (rechtliche Grundlagen, Berechnungen, Erarbeitung Finanzierungspläne) getroffen wurden, damit die Stadt Bern der Aufsichtsbehörde rechtzeitig die Wahl des Teilkapitalisierungsmodells anmelden kann.

Der Gemeinderat wird vor diesem Hintergrund um die Beantwortung der folgenden Fragen gebeten:

### *Zum bisherigen und künftigen Vorgehen*

1. Wann wurden die aufgrund der neuen BVG-Vorschriften nötigen Arbeiten an die Hand genommen? Wann haben die ersten entsprechenden Gespräche zwischen Gemeinderat und VK der PVK stattgefunden?
2. Wie sieht der Zeitplan des Gemeinderates bezüglich des Entscheids zwischen Voll- und Teilkapitalisierung bis Ende dieses Jahres aus?
3. Wieso hat es der Gemeinderat bisher unterlassen, den Stadtrat in einem etwas ausführlicheren Rahmen über die anstehenden Entscheide und ihre finanziellen Implikationen zu informieren?

### *Zum Wahlentscheid zwischen Voll- und Teilkapitalisierung*

4. Wie sieht die Zusammenarbeit zwischen dem Gemeinderat und der VK der PVK bezüglich des Wahlentscheids zwischen Teilkapitalisierung und Vollkapitalisierung aus?
5. Liegen dem Gemeinderat Berechnungen vor, welche Kosten das Modell der Vollkapitalisierung nach sich zöge? Wie hoch liegen diese? Hat der Gemeinderat Vorstellungen und Vorschläge,

wie die Kosten bei der Vollkapitalisierung getragen würden (Sanierungsbeiträge, Leistungsverlechterungen, Schuldanererkennung mit Verzinsung, Ausfinanzierung etc.)? Wie hoch wäre die Belastung für die Versicherten? Wie hoch wäre die Belastung für die Stadt Bern?

6. Hat der Gemeinderat eine Präferenz für das Modell der Teilkapitalisierung oder der Vollkapitalisierung? Wie sieht diese aus? Wie gedenkt der Gemeinderat sicherzustellen, dass das aus seiner Sicht vorteilhaftere Modell gewählt wird?
7. Liegen dem Gemeinderat Modelle vor, wie eine Teilkapitalisierung ausgestaltet werden könnte? Existieren entsprechende Finanzierungspläne? Auf welcher Höhe gedenkt der Gemeinderat beziehungsweise die PVK den Zieldeckungsgrad festzulegen? Wäre der Gemeinderat bereit, im Modell der Teilkapitalisierung durch die entsprechende Festlegung des Zieldeckungsgrades eine Wertschwankungsreserve zu schaffen?
8. Sind alle Vorkehrungen getroffen, dass bis Ende Jahr die Wahl des Teilkapitalisierungsmodells erfolgreich angemeldet werden kann? Kann der Gemeinderat garantieren, dass dies nicht an terminlichen Problemen scheitern wird? Sind zur Umsetzung der Teilkapitalisierung noch gesetzgeberische Anpassungen nötig? Wäre ein Teilkapitalisierungsmodell mit einem Ausgangs- und Zieldeckungsgrad unter 90 Prozent mit der Bestimmung von Art. 24 PVR vereinbar?

#### *Zum technischen Zinssatz*

9. Ist der Gemeinderat über die Vorstellungen der PVK über die adäquate Höhe des technischen Zinssatzes informiert? Wie hoch sollte dieser zu liegen kommen?

Bern, 20. Juni 2013

*Erstunterzeichnende: Regula Tschanz*

*Mitunterzeichnende: Christine Michel, Stéphanie Penher, Leena Schmitter, Lea Bill, Mess Barry, Cristina Anliker-Mansour*

#### **Antwort des Gemeinderats**

Die neuen bundesrechtlichen Vorschriften zur Ausfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen und der Strukturreform traten per 1. Januar 2012 in Kraft. Die neue Gesetzgebung sieht im Wesentlichen folgende Hauptpunkte vor:

1. Verselbständigung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen bis Ende 2013.
2. Einschränkung des politischen Einflusses auf die Kassen, indem in einem öffentlichen Erlass entweder die Leistungen oder die Beiträge festgelegt werden dürfen. Die Verwaltungskommission (VK) ist für das finanzielle Gleichgewicht der Vorsorgeeinrichtung verantwortlich. Das hat zur Folge, dass je nach zugewiesener Kompetenz entweder die VK die Beiträge bestimmt und das Gesetz die Leistungen regelt oder umgekehrt. Im Fall der Personalvorsorgekasse der Stadt Bern (PVK) sind die Leistungen im Reglement vom 1. März 2012 über die Personalvorsorgekasse der Stadt Bern (Personalvorsorgereglement; PVR; SSSB 153.21) festgelegt.
3. Höhere Verantwortlichkeit des obersten Organs (Stiftungsrat, Verwaltungskommission).
4. Verschärfung der Loyalitäts- und Integritätsvorschriften und Verbesserung der Transparenz.
5. Ausfinanzierung der Kassen im Modell der Vollkapitalisierung innerhalb von zehn Jahren oder Ausfinanzierung nach dem System der Teilkapitalisierung, wozu gewisse Voraussetzungen erfüllt sein müssen (z. B. eine Staatsgarantie). Das Ausfinanzierungssystem muss bis 31. Dezember 2013 bestimmt sein, ansonsten gilt automatisch das Modell der Vollkapitalisierung innerhalb von maximal zehn Jahren.

6. Vereinheitlichung der Praxis der Aufsichtsbehörden durch Einsetzen einer Oberaufsichtsbehörde. Die PVK wird durch die Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht (BBSA) beaufsichtigt (vorher Amt für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht, ASVS).

Der Stadtrat hat am 1. März 2012 das neue Personalvorsorgereglement verabschiedet. Mit der Reglementsrevision per 1. Januar 2013 wurden folgende der oben aufgeführten Punkte bei der PVK umgesetzt:

1. Die PVK wurde per 1. Januar 2013 eine öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie ist aus den Räumlichkeiten der Direktion für Finanzen, Personal und Informatik (FPI) an der Schwanengasse 14 ausgezogen und bezog per 1. Juni 2013 neue Büros an der Laupenstrasse 10 in Bern.
2. Im neuen Personalvorsorgereglement sind die Leistungen geregelt. Zu verschiedenen Themen hat die VK als oberstes Kassenorgan Verordnungen zu erlassen (Art. 3 PVR): Durchführung der beruflichen Vorsorge und deren Finanzierung, Organisation der PVK, Teilliquidation, Rückstellungen und Reserven, Vermögensbewirtschaftung und Wahl der Arbeitnehmendenvertretung in die Verwaltungskommission. Die letzten Anpassungen wurden im April 2013 beschlossen.
3. Mit dem neuen PVR wurde die Grundlage geschaffen, dass die VK in eigener Kompetenz über die Ausfinanzierungsvariante (Teil- oder Vollkapitalisierung) entscheiden und die entsprechende Finanzierung beschliessen kann.
4. Die höhere Verantwortlichkeit der VK, die Transparenz und Loyalitätsbestimmungen wurden in den Verordnungen aufgenommen und umgesetzt.

Durch die Verselbständigung und das neue Personalvorsorgereglement veränderten sich die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten. Für die Höhe der Leistungen ist der Stadtrat, für die Finanzierung ist neu die Verwaltungskommission der PVK zuständig. Sie ist paritätisch zusammengesetzt, wobei je sechs Vertreterinnen und Vertreter seitens der Arbeitnehmenden und der Arbeitgebenden darin Einsitz nehmen. Die Arbeitgeberseite in der VK vertritt der Direktor FPI (zurzeit Präsident der Kommission), die Direktorin für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün (TVS), je ein Vertreter der grössten angeschlossenen Organisationen BERNMOBIL und Energie Wasser Bern (ewb), sowie eine Vertreterin der Präsidialdirektion und ein Vertreter der FPI (Personalamt). Auf Seite der Arbeitnehmenden haben der Regional-Sekretär des VPOD (zurzeit Vizepräsident), sowie je ein Vertreter der Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie, der Direktion für Bildung, Soziales und Sport, der TVS, der FPI und eine Vertretung von ewb Einsitz in die VK genommen. Durch die paritätische Zusammensetzung der VK ist gewährleistet, dass die Interessen der Arbeitgeberin Stadt und der übrigen angeschlossenen Arbeitgebenden und diejenigen der Versicherten angemessen vertreten sind, was ermöglicht, tragfähige Lösungen für alle Parteien zu erarbeiten. Die Kommission ist in der Lage, für alle Beteiligten inklusive Steuerzahlerinnen und Steuerzahler eine finanziell tragbare Lösung präsentieren zu können; dies unter Einhaltung der gesetzlichen Fristen.

Der Gemeinderat ist demgegenüber gemäss Artikel 35 PVR zuständig für die formelle Informationsübermittlung aus der VK an die zuständige Kommission des Stadtrats oder den Stadtrat selbst. Die VK orientiert den Gemeinderat zuhanden der zuständigen Kommission des Stadtrats periodisch über den Geschäftsgang und aktuelle Entwicklungen und sie orientiert ihn zuhanden des Stadtrats über Verordnungsänderungen zum Personalvorsorgereglement.

#### *Zu Frage 1:*

Die Arbeiten zur Umsetzung der neuen BVG-Vorschriften haben bereits im Jahr 2011 bei der Vorbereitung der Totalrevision des Personalvorsorgereglements per 1. Januar 2013 begonnen. Damit wurden die gesetzlichen Grundlagen geschaffen, dass die VK in eigener Kompetenz sowohl das Ausfinanzierungssystem wählen, als auch die dazu notwendige Finanzierung bestimmen kann.

*Zu Frage 2:*

Die seit 1. Januar 2013 neu zusammengesetzte VK (sechs der zwölf Mitglieder haben ihr Amt am 1. Januar 2013 neu übernommen) beschäftigt sich seit Frühjahr 2013 intensiv mit der Frage der Höhe des technischen Zinssatzes und der Ausfinanzierung der PVK. Sie hat sich zum Ziel gesetzt, bis Ende 2013 einen finanziell und politisch tragbaren Lösungsvorschlag zu präsentieren, der mit den Arbeitgebenden und den Personalverbänden abgesprochen ist.

*Zu Frage 3:*

Die VK ist zuständig für die Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts der PVK, die Festlegung der Höhe des technischen Zinssatzes und die Ausfinanzierung. Der Gemeinderat wird zu gegebener Zeit über die Lösung orientiert und anschliessend zu Händen der zuständigen Kommission des Stadtrats berichten.

Die Zusammenhänge der einzelnen Einflussfaktoren bei der Senkung des technischen Zinssatzes und der Ausfinanzierung sind sehr komplex und die Wirkungen der einzelnen Parameter sind teilweise enorm. Je nach Höhe des technischen Zinssatzes vergrössert sich die Unterdeckung der PVK auf bis zu 350 Mio. Franken. Wie hoch auch immer die Zinssatzsenkung ausfallen wird: Sie erfordert von den Arbeitgebenden künftig jährlich wiederkehrende Mehraufwände, die in den Budgets für 2014 noch nicht berücksichtigt sind. Die Versicherten können und werden durch Leistungskürzungen und/oder Beitragserhöhungen dazu beitragen müssen, dass der Finanzierungsbedarf reduziert wird. Die Senkung des technischen Zinssatzes und die bundesrechtlichen Vorgaben zur Ausfinanzierung verlangen von allen Seiten einen erheblichen Beitrag.

Die VK erarbeitet gegenwärtig ein Gesamtpaket mit provisorischen Beschlüssen, das Mitte Oktober 2013 zur Vernehmlassung an die Betroffenen geht. Es enthält folgende wegleitende Eckwerte:

- Der technische Zinssatz wird auf 2,75 Prozent gesenkt;
- Die PVK wird nach dem System der Teilkapitalisierung ausfinanziert;
- Der Zieldeckungsgrad beträgt 100 Prozent;
- Die Ausfinanzierungsdauer beträgt 20 bis 40 Jahre;
- Der Fehlbetrag wird durch die Arbeitgeberinnen verzinst.

Auf dieser Basis erarbeitete die Verwaltungskommission drei mögliche Lösungsvarianten für die Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts und die Ausfinanzierung der PVK:

1. Die Variante Basis-Mix enthält eine ausgewogene Mischung zwischen Leistungskürzungen auf Seite der versicherten Mitarbeitenden, Beitragserhöhungen bei den Arbeitgeberinnen sowie einer Beteiligung der Arbeitgeberinnen an der Behebung der Unterdeckung.
2. Die Variante Maxi-Ver unterscheidet sich zur Variante Basis-Mix, indem die versicherten Mitarbeitenden zusätzlich zu den Leistungskürzungen einen moderaten Anteil an der Beitragserhöhung der Arbeitgeberinnen mittragen.
3. Die Variante Minim-AG enthält dieselben Leistungskürzungen, wie die beiden vorangehenden Varianten, nutzt jedoch den Ausfinanzierungszeitraum von 40 Jahren vollständig aus. Dadurch wird die Belastung der Arbeitgeberinnen bei der Beteiligung an der Behebung der Unterdeckung auf ein Minimum beschränkt.

Den definitiven Entscheid will die VK nach Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse spätestens im Dezember 2013 fällen.

*Zu Frage 4:*

Wie einleitend bereits erwähnt, entscheidet die VK, welche Ausfinanzierungsvariante für die PVK gelten soll. Sie hat erkannt, dass eine Ausfinanzierung auf 100 Prozent innerhalb von zehn Jahren finanziell eine zu grosse Herausforderung darstellt. Zudem verbieten die gesetzlichen Vorgaben einen Wechsel von der Vollkapitalisierung in die Teilkapitalisierung nicht. Ein Wechsel von der Teilkapitalisierung in die Vollkapitalisierung ist jedoch jederzeit möglich. Die Teilkapitalisierung lässt für die Ausfinanzierung daher mehr Spielraum, weshalb sie von der VK prioritär weiterverfolgt wird.

*Zu Frage 5:*

Der VK lagen bereits im April 2013 alle wichtigen Eckwerte der Einflussfaktoren zur Erarbeitung einer detaillierten Lösung vor. Die Geschäftsleitung der PVK hat mit dem Präsidium der VK und dem Pensionsversicherungsexperten seit April 2013 eine Grosszahl von Varianten berechnet und analysiert.

Die VK hat bisher darauf verzichtet, von der Stadt eine Schuldanererkennung zu verlangen. Im Gegenzug steht eine für eine bestimmte Dauer jährlich wiederkehrende Beteiligung an die Unterdeckung zur Diskussion.

Die Herausforderung liegt in der Kombination und Dosierung der Einflussfaktoren. Derzeit verhandeln die Sozialpartner über mögliche Aufteilungen der Lasten und suchen nach einer ausgewogenen und tragbaren Lösung.

*Zu Frage 6:*

Die Zusammensetzung der VK garantiert, dass die Interessen des Gemeinderats, der angeschlossenen Arbeitgebenden und der Versicherten in die Erwägungen einfließen, damit für alle Parteien - einschliesslich der Steuerzahlenden - eine optimale und ausgewogene Lösung präsentiert werden kann.

*Zu Frage 7:*

Der VK liegt eine Vielzahl von Varianten für die Teilkapitalisierung vor mit dem entsprechenden Finanzierungsplan. Das Modell der Teilkapitalisierung ermöglicht auch, dass bei Festlegung des Ausgangsdeckungsgrads eine Wertschwankungsreserve abgezogen werden kann. Entsprechend Artikel 18 PVR strebt die VK bei der Variantenwahl langfristig die Vollkapitalisierung mit Bildung einer entsprechenden Wertschwankungsreserve an. Aufgrund der finanziellen Tragbarkeit der Lösung ist diese Zielsetzung allerdings innerhalb der nächsten zwanzig Jahre nicht erreichbar.

*Zu Frage 8:*

Durch die Totalrevision des Personalvorsorgereglements per 1. Januar 2013 wurden alle Voraussetzungen geschaffen, die für die Wahl des Teilkapitalisierungsmodells notwendig sind. Es sind keine weiteren gesetzgeberischen Massnahmen nötig - auch nicht bei einem Ausgangs- und Zieldeckungsgrad unter 90 Prozent.

Die VK hat bis spätestens im Dezember 2013 über die Wahl des Ausfinanzierungsmodells zu beschliessen und dies der Aufsichtsbehörde zur Kenntnis zu bringen.

Im Gesamtpaket, das die VK ausarbeitet, werden auch Leistungskürzungen notwendig sein. Daher wird der Gemeinderat 2014 mit einer entsprechenden Vorlage zur Reglementsänderung an den Stadtrat gelangen, damit die vorzunehmenden Anpassungen auf den 1. Januar 2015 in Kraft treten können.

*Zu Frage 9:*

Die Höhe des technischen Zinssatzes ist die entscheidende Grösse im Zusammenhang mit dem finanziellen Gleichgewicht einer Vorsorgeeinrichtung. Sie ist abhängig von der künftigen Ertragsersparung auf den Vermögensanlagen. Diese sind in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken. Die VK ist sich einig, dass der heute angewandte technische Zinssatz von 3,75 Prozent zu hoch ist. Sie wird eine Senkung beschliessen müssen. Die PVK hat keine Wertschwankungsreserve und zudem eine „schlechte“ Versichertenstruktur (62 Prozent Rentendeckungskapital und nur 38 Prozent Deckungskapital der Aktiven). Daher ist die Risikofähigkeit sehr gering. Gerade durch die unvorteilhafte Versichertenstruktur ist die PVK schwieriger zu sanieren als eine durchschnittliche Vorsorgeeinrichtung. Durch die Senkung des technischen Zinssatzes wird das Sanierungsrisiko verringert, auch wenn kurzfristig eine höhere Unterdeckung in Kauf genommen werden muss.

Der technische Zinssatz muss so festgesetzt werden, dass er zusammen mit den Rückstellungen für die Zunahme der Lebenserwartung durch die künftig erwarteten Vermögensrenditen gedeckt werden kann. Liegt die Rendite tiefer, sinkt der Deckungsgrad weiter ab. Liegt der effektiv erwirtschaftete Vermögensertrag höher, verbessert sich der Deckungsgrad. Ziel bei der Festlegung der Höhe des technischen Zinssatzes muss deshalb eine leichte Überschussrendite sein. Nur so besteht die Chance, dass sich der Deckungsgrad konstant verbessert.

Durch die Senkung des technischen Zinssatzes auf 2,75 Prozent steigt die Unterdeckung der PVK von 108 Mio. Franken (Ende 2012) auf ca. 350 Mio. Franken an. Der Deckungsgrad sinkt auf rund 84 Prozent. Die künftig fehlenden Vermögenserträge müssen durch Beitragserhöhungen und/oder Leistungskürzungen aufgefangen werden. Zusätzlich muss im Rahmen der Ausfinanzierung festgelegt werden, wie und in welchem Ausmass der grösseren Unterdeckung begegnet wird.

Für das Gesamtpaket, das die VK im Dezember 2013 definitiv verabschieden wird, wird ausschlaggebend sein, in welchem Umfang und in welcher Form sich die Arbeitgebenden und die Versicherten an der Ausfinanzierung beteiligen können.

Bern, 16. Oktober 2013

Der Gemeinderat