

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 14. September 2011

1107. Grundsatzentscheid für die BVK-Sanierung

Die BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich befindet sich seit 2008 in Unterdeckung. Der Deckungsgrad per 31. Dezember 2010 betrug 86,5%, was einer Deckungslücke von 3,3 Mrd. Franken entspricht. Die im Herbst 2010 in die Vernehmlassung gegebene Teilrevision der Statuten (RRB Nr. 1438/2010) sieht vor, den technischen Zinssatz zu senken und gleichzeitig die damit verbundene Senkung des Umwandlungssatzes abzufedern. Diese Massnahmen führen zu Kosten von insgesamt 1,2 Mrd. Franken. Unter Berücksichtigung dieser Aufwendungen beträgt die Unterdeckung nach Durchführung der Statutenrevision insgesamt rund 4,5 Mrd. Franken, was einem Deckungsgrad von 82,5% per 31. Dezember 2010 entsprochen hätte.

Fällt der Deckungsgrad unter 90%, ist der Regierungsrat gestützt auf § 70 Abs. 2 in Verbindung mit § 79 Abs. 1 lit. k der Statuten der Versicherungskasse für das Staatspersonal (LS 177.21) verpflichtet, Massnahmen zu ergreifen. Die Pflicht, Massnahmen zu ergreifen, ergibt sich auch aus Art. 65d des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, LS 831.40) und den konkretisierenden Weisungen des Bundesrates vom 27. Oktober 2004 über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge. Diese sehen zur Behebung einer – gemäss Art. 65c BVG möglichen – zeitlich beschränkten Unterdeckung eine Frist von fünf bis sieben Jahren bzw. längstens zehn Jahren vor. Mit den ab 2012 gültigen neuen bundesrechtlichen Bestimmungen zur Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften (Art. 72 ff. BVG) wird für Kassen im voll kapitalisierten System wie die BVK das Ausfinanzierungsziel von 100% bestätigt. Die Vernehmlassungsvorlage zur Teilrevision der Statuten umfasste diese neue Vorgabe bereits. Die Wahrscheinlichkeit, dass der Deckungsgrad ohne zusätzliche Massnahmen innert längstens zehn Jahren auf 100% steigt, muss jedoch als gering eingeschätzt werden.

Der Regierungsrat hat Ende 2008 mit Beschluss Nr. 1953/2008 die BVK beauftragt, die Überprüfung einer Senkung des technischen Zinssatzes und der Umwandlungssätze für die Altersrenten in Angriff zu nehmen. Die Vernehmlassungsvorlage zur Teilrevision der Statuten der BVK (RRB Nr. 1438/2010) sieht vor, dass die Versicherten und die Arbeitgebenden mit periodischen Sanierungsbeiträgen in Form von

lohnabhängigen Beiträgen sowie Minderverzinsung der Sparguthaben einen Beitrag zur Erreichung der 100%-Deckung leisten. Parallel dazu soll auch die Anlagestrategie zur Erholung des Deckungsgrades beitragen. Die jüngsten Entwicklungen an den Geld- und Kapitalmärkten geben wenig Anlass zur Hoffnung, dass in naher Zukunft eine wesentlich höhere Performance als die Sollrendite erzielt werden kann. Davon ausgehend, dass mit den Anlagen genau die Sollrendite erzielt würde, beträgt die mutmassliche Sanierungsdauer unter Berücksichtigung der vorgesehenen jährlichen Sanierungsbeiträge der Aktivversicherten und Arbeitgebenden wesentlich länger als 15 Jahre.

Diese zu lange andauernde Sanierungsfrist soll verkürzt werden. Zudem soll mit einer Einmaleinlage zur Erhöhung des Deckungsgrades im Umfang von 2,0 Mrd. Franken die noch nicht beschlossene Teilrevision der Statuten ergänzt werden. Mit dieser Einmaleinlage und den vorgesehenen periodischen Sanierungsbeiträgen sowie den künftigen Anlageerträgen kann die 100%-Deckung innert sieben Jahren und somit innerhalb der bundesrechtlichen Vorgaben erreicht werden.

Mit der Inkraftsetzung der neuen BVG-Artikel über die Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften muss die BVK unabhängig des Deckungsgrades bereits auf Anfang 2014 verselbstständigt werden. Die Weiterführung der Arbeiten zur Verselbstständigung wird mit dieser Einmaleinlage unterstützt. Der mit dem Gesetz über die Verselbstständigung der Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 10. Februar 2003 vorbereitete und mit der 2007 beschlossenen Stiftungsurkunde der privatrechtlichen Stiftung «BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich» konkretisierte Weg kann weiter beschritten werden.

Die Einmaleinlage von 2,0 Mrd. Franken führt, gestützt auf den Stand 31. Dezember 2010 und unter Einbezug der Senkung des technischen Zinssatzes auf 3,25% sowie der geplanten Abfederung der Senkung des Umwandlungssatzes, zu einer Erhöhung des Deckungsgrades um 7,8 Prozentpunkte.

Im Zusammenhang mit der Einmaleinlage sind die rechtlichen Schritte einzuleiten, damit nur diejenigen Arbeitgebenden und deren Versicherte von der Einmaleinlage des Kantons profitieren, die auch in Zukunft und auf erneuerter vertraglicher Grundlage bei der BVK versichert bleiben.

Aufgrund der Gesamtbetrachtung der rechtlichen Vorgaben wie auch der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist eine finanzielle Beteiligung des Kantons unumgänglich und dringend. Es wird daher eine mit den Ergebnissen aus der Vernehmlassung überarbeitete Teilrevision der Statuten der Versicherungskasse für das Staatspersonal im 4. Quar-

tal 2011 zu beschliessen und dem Kantonsrat zur Genehmigung zu unterbreiten sein. Um weiteren Mitteltransfer von den Aktivversicherten zu den Rentenbeziehenden zu vermeiden, ist die Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2013 geplant.

Die Einmaleinlage und die in der Vernehmlassungsvorlage beschriebenen Massnahmen haben folgende finanzielle Auswirkungen auf den Staatshaushalt, wobei sich die Sanierungsbeiträge 2013–2019 und die Erhöhung der Sparbeiträge auf das Personal in den Konsolidierungskreisen 1–3 beziehen:

in Mio. Franken	2011	2012–2019 kumuliert
Rückstellung Einmaleinlage	–2000	
Rückstellung Sanierungsbeiträge 2013–2019 des Kantons als Arbeitgeber	–617	
Erhöhung Sparbeiträge des Kantons als Arbeitgeber		–287
Zinsaufwand		–389
Steuerfusserhöhung		+1645
Auswirkung auf Erfolgsrechnung	–2617	+970

+ Verbesserung, – Verschlechterung

Der Berechnung der Sanierungsbeiträge von 617 Mio. Franken wurde das in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehene Beteiligungsmodell für den Kanton als Arbeitgeber zugrunde gelegt (Belastung während zweier Jahre mit je 116 Mio. Franken [Deckungsgrad zwischen 80 und 90%] sowie während fünf Jahren mit je 77 Mio. Franken [Deckungsgrad zwischen 90% und 100%]). Für die auf den 1. Januar 2013 geplante Einmaleinlage von 2,0 Mrd. Franken und die vorgesehenen Sanierungsbeiträge von insgesamt 617 Mio. Franken in den Jahren 2013–2019 sind 2011 entsprechende Rückstellungen zu bilden. Das führt zu einer Belastung der Erfolgsrechnung 2011 von rund 2,6 Mrd. Franken und damit zu einem hohen Defizit in der Rechnung 2011.

Die geplante dauerhafte Erhöhung der Sparbeiträge schlägt von 2013 bis 2019 mit insgesamt 287 Mio. Franken zu Buche. Zu berücksichtigen ist auch der Zinsaufwand wegen der notwendigen Kapitalbeschaffung für die Einmaleinlage von 2,0 Mrd. Franken. 1,6 Mrd. Franken werden langfristig aufgenommen, die restlichen 400 Mio. Franken über acht Jahre amortisiert. Unter der Annahme eines Zinssatzes von 3% ergibt sich eine kumulierte Zinsbelastung 2013–2019 von 389 Mio. Franken.

Zur teilweisen Finanzierung der Sanierungskosten des Staatshaushaltes 2012–2020 sind vorübergehende Steuerfusserhöhungen unumgänglich. Für 2012 und 2013 werden für die Sanierung zwei Steuerfussprozente beantragt und ab 2014 sind zwei Steuerfussprozente zusätzlich (insgesamt dann vier) notwendig. Das führt zu kumulierten Mehrer-

trägen 2012–2019 von über 1,6 Mrd. Franken. Damit steht der Mehrbelastung in der Erfolgsrechnung 2011 von rund 2,6 Mrd. Franken eine Entlastung 2012–2019 von rund 1 Mrd. Franken gegenüber. Per saldo verbleibt also eine Mehrbelastung von 1,6 Mrd. Franken.

Diese ausserordentliche Mehrbelastung führt dazu, dass der mittelfristige Ausgleich trotz der Steuererhöhung klar verfehlt würde. Es sind deshalb folgende Massnahmen zu treffen:

1. Die Einmaleinlage wird im Umfang des 2005 ausgeschütteten Anteils am Golderlös der Schweizerischen Nationalbank von 1,6 Mrd. Franken nicht in den mittelfristigen Ausgleich eingerechnet. Um diesen Betrag erhöht sich die langfristige Verschuldung des Kantons.
2. Die restliche Einmaleinlage von 400 Mio. Franken wird 2013–2020 jährlich mit einem Achtel dem mittelfristigen Haushaltsausgleich belastet.
3. Die Rückstellung der jährlichen Sanierungsbeiträge von kumuliert 617 Mio. Franken geht erst im Zeitpunkt der Zahlung an die BVK in die Berechnung des mittelfristigen Haushaltsausgleichs ein.

Mit diesen Massnahmen kann der mittelfristige Ausgleich 2008–2015 mit einem kumulierten Ertragsüberschuss von rund 600 Mio. Franken trotz der BVK-Sanierung erreicht werden.

Für die Nichtanrechnung bzw. spätere Anrechnung der 2011 gebildeten Rückstellungen im mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung ist dem Kantonsrat eine Übergangsbestimmung im Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) zu beantragen.

Bei diesem Beschluss handelt es sich um einen Zwischentscheid, der gemäss § 23 Abs. 2 lit. b des Gesetzes über die Information und den Datenschutz einstweilen nicht zu veröffentlichen ist.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für die nachhaltige Sanierung der BVK werden folgende Eckpunkte und Massnahmen vorgesehen:

1. Es wird dem Kantonsrat eine Einmaleinlage von 2 Mrd. Franken beantragt.
2. Es wird dem Kantonsrat für 2012 und 2013 eine Erhöhung des Steuerfusses um 2%, ab 2014 um weitere 2% beantragt.
3. Die Einmaleinlage wird im Umfang des 2005 ausgeschütteten Anteils am Golderlös der Schweizerischen Nationalbank von 1,6 Mrd. Franken nicht in den mittelfristigen Ausgleich eingerechnet. Um diesen Betrag erhöht sich die langfristige Verschuldung des Kantons.

4. Die restliche Einmaleinlage von 400 Mio. Franken wird 2013–2020 jährlich mit einem Achtel dem mittelfristigen Haushaltsausgleich belastet.
5. Die Rückstellung der jährlichen Sanierungsbeiträge von kumuliert 617 Mio. Franken geht erst im Zeitpunkt der Zahlung an die BVK in die Berechnung des mittelfristigen Haushaltsausgleichs ein.
6. Es werden die rechtlichen Schritte eingeleitet, damit nur diejenigen Arbeitgebenden und deren Versicherte von der Einmaleinlage des Kantons profitieren, die auch in Zukunft und auf erneuerter vertraglicher Grundlage bei der BVK versichert bleiben.

II. Die Finanzdirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat im 4. Quartal 2011 einen Antrag betreffend Teilrevision der Statuten der Versicherungskasse für das Staatspersonal (nachhaltige Finanzierung) vorzulegen.

III. Die Finanzdirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat eine Vorlage zur Änderung des CRG zu unterbreiten, mit der die Massnahmen unter Dispositiv I Ziff. 3.–5. umgesetzt werden.

IV. Die Finanzdirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat einen Antrag an den Kantonsrat betreffend die Leistung der Einmaleinlage von 2 Mrd. Franken vorzulegen.

V. Dieser Beschluss ist bis zum Beschluss über den Antrag gemäss Dispositiv II nicht öffentlich.

VI. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi