

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 35/2011

Sitzung vom 2. März 2011

247. Dringliche Anfrage (Schulden der Arbeitgeber gegenüber der Pensionskasse BVK)

Die Kantonsrätinnen Heidi Bucher-Steinegger, Zürich, und Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, haben am 31. Januar 2011 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

In seiner Antwort vom 18. Juni 2008 auf die KR-Anfrage KR-Nr. 134/2008 von Lorenz Habicher und Rosmarie Frehsner (936. Anfrage [Pensionskasse des Kantons BVK, Risiken und mangelnde Performance]) erwähnt der Regierungsrat unter anderem, dass «die BVK bis Ende der 90-er Jahre (bis zur Umstellung auf das Beitragsprimat auf 1. Januar 2000) nie vollständig ausfinanziert wurde: «Sie musste vor allem Lohnerhöhungen in die Versicherung einbauen, ohne für die dadurch verursachten Kosten ausreichend entschädigt zu werden. Jede Lohnerhöhung vor dem 1. Januar 2000 führte bei der BVK zu einem Finanzierungsdefizit. Das galt ausgeprägt für den Einbau des 13. Monatslohns in den bei der BVK versicherten Lohn.»

Der Regierungsrat verweist in seiner Antwort auf die Pensionskasse der Stadt Zürich, in die bis zum Wechsel vom Leistungs- ins Beitragsprimat am 1. Januar 1995 Lohnerhöhungen gleichfalls nie ganz einbezahlt wurden. Für Besoldungserhöhungen und Teuerungszulagen wurden die Einmalprämien an die PK Stadt Zürich plafoniert, was insbesondere in Jahren hoher Teuerungsraten und Lohnerhöhungen dazu führte, dass die statutarischen Zahlungen unterschritten wurden. Anlässlich des Primatwechsels auf den 1. Januar 1995 anerkannte so die Stadt Zürich gegenüber der PK eine Schuld von 1,062 Mia. Franken. In einem sogenannten Annuitätenmodell wird diese Schuld in einer Zeitdauer von 25 Jahren bis 2019 in Jahresraten von 67 983 055 Mio. Franken abbezahlt, wobei die Schulden mit 4 Prozent verzinst werden (siehe «Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich, 11. Mai 1994»).

In diesem Zusammenhang stellen wir dem Regierungsrat folgende Fragen:

1. Wie hoch ist der Umfang der mangelhaften Finanzierung von Lohnerhöhungen in all den Jahren bis zum Primatwechsel der BVK am 1. Januar 2000, verzinst mit dem technischen Zinssatz von 4 Prozent?
2. Ist der Regierungsrat bereit, analog der Stadt Zürich diese Schuld gegenüber der BVK anzuerkennen? Wenn Nein, weshalb nicht?

3. Wenn Ja: Ist der Regierungsrat bereit, eine Vorlage zugunsten der BVK auszuarbeiten, die sich an erwähntem Abzahlungsmodell der Stadt Zürich orientiert?
4. Oder schlägt der Regierungsrat ein anderes Modell vor? Welches?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Heidi Bucher-Steinegger, Zürich, und Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, wird wie folgt beantwortet:

a) Die dringliche Anfrage stützt sich auf die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 134/2008 ab, in welcher der Regierungsrat zur unterschiedlichen Performance der BVK im Vergleich zur Pensionskasse der Stadt Zürich, die auch regelmässig eine Teuerung auf die Renten ausrichtet, u. a. Folgendes ausführte:

«Im Gegensatz dazu wurde die BVK bis Ende der 90er-Jahre (bis zur Umstellung auf das Beitragsprimat auf 1. Januar 2000) nie vollständig ausfinanziert. Sie musste vor allem Lohnerhöhungen in die Versicherung einbauen, ohne für die dadurch verursachten Kosten ausreichend entschädigt zu werden. Jede Lohnerhöhung vor dem 1. Januar 2000 führt bei der BVK zu einem Finanzierungsdefizit. Das galt ausgeprägt für den Einbau des 13. Monatslohns in den bei der BVK versicherten Lohn. Die ungenügende Ausfinanzierung führte dazu, dass die BVK trotz angemessenen Anlageerträgen bis Ende der 80er-Jahre nie über einen Deckungsgrad von 80% hinauskam (ähnlich ging es den meisten Pensionskassen anderer Kantone und des Bundes).»

b) Die Pensionskasse der Stadt Zürich wurde von der BVK eingeladen, zu den angesprochenen Punkten in der dringlichen Anfrage Stellung zu nehmen. Der Geschäftsführer, Dr. Ernst Welti, machte zu den Fragestellungen in Bezug auf die PKZH drei Bemerkungen:

1. Einleitend sei festzuhalten, dass die dringliche Anfrage teilweise auf Aussagen beruhe, die unpräzise seien. So habe bei Lohnerhöhungen im Leistungsprimat eine technisch korrekte Einkaufsverpflichtung der Stadt Zürich bestanden, die im Zeitpunkt der Lohnerhöhung geschuldet gewesen sei. Der Zahlungsvollzug sei statutarisch so geregelt gewesen, dass die Stadt ihre aus der Lohnerhöhung stammende Schuld nicht sofort habe begleichen müssen, sondern ein längerfristiger Finanzierungsplan mit Begleichung der Schuld in Raten ausgearbeitet worden sei. Es habe zuletzt eine Laufzeit von 13 Jahren mit einem Zinssatz von 4% gegolten.

2. Bei der PKZH seien Lohn- und Rentenerhöhungen jederzeit technisch korrekt finanziert worden. Es entspreche nicht den Tatsachen, dass eine Plafonierung stattgefunden habe.

3. Anlässlich des Wechsels vom Leistungs- auf Beitragsprimat sei ein Anspruch der PKZH gegenüber der Stadt Zürich von 1,062 Mrd. Franken entstanden. Dies entspreche der kumulierten Restschuld allerlohneinkäufe bis und mit 1994 sowie aller Renteneinkäufe bis 1993. Anzufügen sei, dass es der Stadt Zürich zu keiner Zeit freigestanden habe, diesen Betrag zu bezahlen oder nicht, da diese Verpflichtung eine Auswirkung des Primatwechsels gewesen sei und die Stadt dazu verpflichtet gewesen sei. Es habe sich somit nicht um die Anerkennung einer nicht geschuldeten Verpflichtung aus Grosszügigkeit gehandelt, sondern um die Erfüllung eines bestehenden Vertrages.

c. Die unter a) zitierte Textstelle beschreibt Vorgänge bei der BVK vor der Umstellung auf das Leistungsprimat und nimmt Bezug auf die Unterdeckung, welche seit 2002 besteht.

Das Leistungsprimat der PKZH und der BVK weichen sowohl versicherungstechnisch als auch rechtlich stark voneinander ab. Dies ist bei einem Vergleich der beiden Kassen stets zu berücksichtigen. Das Leistungsprimat der BVK war kollektiv, dasjenige der PKZH individuell finanziert. Das bedeutet, dass die Finanzierung bei der BVK auf Schätzungen des Lohn- und Teuerungsverlaufs beruhte und dass die Kosten infolge der Lohnentwicklung in den Prämien berücksichtigt wurden. Die Lohnentwicklung wirkte sich dahingehend aus, dass die Beiträge in Phasen starker Lohnentwicklung zu tief waren. Umgekehrt waren die Beiträge zu hoch, wenn die Lohnentwicklung rückläufig war.

Die PKZH führte ein individuell finanziertes Leistungsprimat. Bei jeder Lohnerhöhung wurde genau der technisch benötigte Einkaufsbetrag berechnet und in Rechnung gestellt. Aus diesem Grund war der Wechsel der PKZH ins Beitragsprimat verglichen mit dem Wechsel der BVK zum Beitragsprimat ein vergleichsweise kleiner Schritt, da sich an den Berechnungsgrundlagen nicht viel änderte. Bei der BVK hingegen war der Primatwechsel ein echter Systemwechsel, nämlich von kollektiver zu individueller Finanzierung. Dies wurde damals auch so dargestellt (Vorlage 3504 vom 22. Mai 1996, insbesondere S. 23–25, ABl 1996, 1226, S. 1248 ff.).

Die Altersrenten wurden bei der BVK im Leistungsprimat wie folgt finanziert:

Eine Lohnerhöhung im Leistungsprimat zog unmittelbar eine Erhöhung der Leistungen und damit des Vorsorge- oder Deckungskapitals nach sich. Zum besseren Verständnis, wie sich eine Lohnerhöhung auf die Leistungen der BVK auswirkte, dient das nachfolgende Beispiel:

Eine Erhöhung des versicherten Lohnes von Fr. 50 000 auf Fr. 52 000 wirkte sich folgendermassen auf die Leistungen der BVK aus: Anstelle einer Altersrente von Fr. 30 000 erhielt die oder der Versicherte eine Altersrente von Fr. 31 500. Das Deckungskapital vor der Lohnerhöhung belief sich somit auf Fr. 135 000. Nach der Erhöhung belief sich das Deckungskapital auf Fr. 141 750. Die Kosten dieser Lohnerhöhung beliefen sich somit auf Fr. 6750.

Bei der BVK wurden zur Finanzierung der Lohnerhöhungskosten Nachzahlungen, in den Statuten der BVK als «Einmaleinlagen» bezeichnet, erhoben. Diese betrugen für die Versicherten je nach Alter im Zeitpunkt der Lohnerhöhung zwischen 25% und 80% der Erhöhung des versicherten Lohnes und für den Arbeitgeber das Anderthalbfache der Nachzahlung der Versicherten. Für eine 45-jährige Person hätten die Nachzahlungen im obigen Beispiel 40% der Erhöhung des versicherten Lohnes oder Fr. 1000 (40% von Fr. 2500) betragen und für den Arbeitgeber Fr. 1500, insgesamt also Fr. 2500. In diesem Fall wurden somit Fr. 2500 von der Arbeitnehmerin bzw. vom Arbeitnehmer und vom Arbeitgeber finanziert, der Rest von Fr. 4250 wurde über die übrigen Finanzierungsquellen bereitgestellt.

Das Finanzierungsmodell für die Versicherten und Arbeitgeber war somit für die Versicherten individuell nach Alter gestaffelt mit Einkaufsbeiträgen zwischen 25% und 80% der Erhöhung des versicherten Lohnes. Mit dieser Finanzierung wurde die Solidarität zwischen Jung und Alt vermindert. Die Zusatzfinanzierung von Fr. 4250 erfolgte kollektiv zulasten der BVK und kann wie folgt beschrieben werden:

Der BVK stand noch eine zweite Finanzierungsquelle zur Verfügung. Der statutarische Beitrag der Versicherten und des Arbeitgebers betrug, zumindest seit 1989, 19,5% des versicherten Lohnes. Das Deckungskapital für die Versicherten hingegen wurde mit einem Beitrag von 15,6%, ab 1993 mit einem Beitrag von 14%, berechnet. So stand der BVK jährlich ein Budget von 3,9% (= 19,5% – 15,6%) und ab 1993 ein solches von 5,5% (= 19,5% – 14%) zur Finanzierung von Lohnerhöhungen zur Verfügung. Damit liess sich eine durchschnittliche Lohnerhöhung von rund 1,5% oder ab 1993 von rund 2% finanzieren.

Diese Methode der an die zukünftige Lohnentwicklung angepassten Beiträge war bei den Kassen mit Leistungsprimat eine verbreitete Praxis, um die Nachzahlungen gering zu halten. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass erst durchschnittliche Lohnerhöhungen von über 3% nicht mehr vollständig durch Beiträge und Nachzahlungen finanziert werden konnten.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass bei Lohnerhöhungen von weniger als 3% die BVK in der Tendenz sogar einen versicherungstechnischen Gewinn aus Beiträgen und Nachzahlungen erzielt hat, weil die um die zukünftigen Lohnerhöhungen angepassten Beiträge jedes Jahr eingegangen sind, unabhängig davon, ob sich die versicherten Löhne erhöht haben oder nicht.

Auch im Leistungsprimat stand zur Finanzierung als dritte Finanzierungsquelle der Vermögensertrag zur Verfügung. An erster Stelle wird er zur Deckung des technischen Zinssatzes benötigt. Ein übersteigender Vermögensertrag hat auf die Höhe der Leistungen keinen Einfluss, da diese in Prozent des versicherten Lohnes festgelegt sind und für den Kapitalaufbau nur die technische Verzinsung des Deckungskapitals benötigt wird. Es war eine verbreitete Praxis der Kassen mit Leistungsprimat, den übersteigenden Vermögensertrag zur Finanzierung von Lohnerhöhungskosten einzusetzen. Diesem Umstand wurde in den letzten Statuten unter dem Leistungsprimat (Statuten vom 27. Januar 1988) in § 76 folgendermassen Rechnung getragen: «Reichen die Beiträge des Staates und der Versicherten mit den übrigen Einnahmen nicht aus das finanzielle Gleichgewicht der Versicherungskasse zu erhalten, werden mit Genehmigung des Kantonsrates die Beiträge erhöht oder die Versicherungsleistungen herabgesetzt.» Dies war jedoch nie der Fall.

Zu Frage 1:

Es trifft zu, dass in Jahren starker Lohnentwicklung eine zu geringe Finanzierung der Lohnerhöhungen bestanden hat. Dafür wurde in anderen Jahren ein Überschuss erzielt, sei dies durch die an die zukünftigen Lohnentwicklung angepassten Beiträge oder durch gute Anlageergebnisse der Vermögensverwaltung. Insgesamt konnten die versicherungstechnischen Kosten der Lohnerhöhungen von der BVK mit den zur Verfügung stehenden Finanzierungsquellen ausreichend gedeckt werden.

Beim Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat auf den 1. Januar 2000 bestand die Anforderung, das Leistungsziel von 60% des versicherten Lohnes auch unter dem Beitragsprimat beizubehalten. Die im Beitragsprimat ab 1. Januar 2000 eingeführte Sparbeitragsstaffelung wurde somit leistungszielorientiert eingeführt. Aufgrund des guten Deckungsgrades am 31. Dezember 1999 von 129,7% stellte sich die Frage der mangelnden Finanzierung des Leistungszieles in diesem Zeitpunkt nicht. Der Übergang ins Beitragsprimat konnte aufgrund der oben erwähnten dritten Finanzierungsquelle ohne Belastung der Arbeitgeber erfolgen.

Der Primatwechsel mit Rückstellungen in der versicherungstechnischen Bilanz wurde ab 1994 durch den Experten korrekt vorbereitet. Zu keinem Zeitpunkt hätte ein Anspruch gegenüber der Arbeitgeber geltend gemacht werden können. Mit der Ausfinanzierung auf das Leistungsziel 60% waren auf den Stichtag 1.1.2000 die Leistungen finanziert. Selbst der Deckungsgrad am 1. Januar 2001 von 118,2% liess keine Zweifel an der Korrektheit des Primatwechsels und der Finanzierung der Leistungen aufkommen. Nach Abzug der damals notwendigen Wertschwankungsreserve von 13% waren immer noch freie Mittel im Umfang von 5% vorhanden.

Zu Frage 2:

Selbst am 31. Dezember 2001 lag der Deckungsgrad noch bei 104,2%. Aufgrund der dargelegten Ausgangslage besteht aus Sicht des Regierungsrates keinerlei Anspruch auf nachträgliche Arbeitgeberbeiträge aus Lohnerhöhungen im Leistungsprimat.

Zu Frage 3:

Der Regierungsrat ist verpflichtet, Massnahmen zu ergreifen, wenn der Deckungsgrad der BVK unter 90% liegt. Bereits 2008 hat der Regierungsrat diese Verantwortung wahrgenommen und Aufträge in dieser Sache erteilt. Aus diesem Grund wurde die Statutenrevision «nachhaltige Finanzierung» im Oktober 2010 in die Vernehmlassung gegeben. Im Rahmen der Auswertung der Vernehmlassungen wird der Regierungsrat im Frühjahr 2011 über die Finanzierungsfragen der Sanierungsstrategie befinden. Gestützt auf die Auswertung der Ergebnisse der Vernehmlassung, wird gegenwärtig die Vorlage für die Statutenrevision ausgearbeitet. In der entsprechenden Weisung wird die Finanzierung der Sanierungsstrategie vorgestellt werden.

Zu Frage 4:

Der Regierungsrat hat mit der Ausarbeitung einer Vorlage zur Änderung der Statuten die notwendigen Massnahmen zu einer langfristigen Sanierung der BVK und zu einer Erhöhung des Deckungsgrades in Angriff genommen. Gestützt auf die Ergebnisse der Vernehmlassung, wird der Regierungsrat zu gegebener Zeit die konkreten Massnahmen zur Finanzierung der Deckungslücke aufzeigen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi