2014.SR.000101 (14/199)

Interpellation Fraktion GB/JA! (Regula Tschanz, GB): Hoher Rentner- und Rentnerinnenanteil bei der PVK: Ursachen und Risiken

Im Vortrag zur Teilrevision des Personalvorsorgereglements der Stadt Bern weist der Gemeinderat auf die schlechte Sanierbarkeit der Personalvorsorgekasse der Stadt Bern (PVK) aufgrund des ungünstigen Verhältnisses zwischen den Verpflichtungen der versicherten Mitarbeitenden und den Rentenbeziehenden hin. Von den Gesamtverpflichtungen von Fr. 1 927 633 700.00 machte das Vorsorgevermögen der Rentenbeziehenden per 31. Dezember 2012 62 Prozent aus; auf die aktiven versicherten Mitarbeitenden entfielen 38 Prozent. Zum Vergleich: Gemäss dem „Bericht zur Umsetzung der Strukturreform, zur Senkung des technischen Zinssatzes und zur Ausfinanzierung" der Verwaltungskommission der PVK vom 29. November 2013 beträgt das Deckungskapital der Rentenbeziehenden bei einer durchschnittlichen Vorsorgeeinrichtung ungefähr 48 Prozent der gesamten Vorsorgekapitalien. Der Rentner- und Rentnerinnenanteil der PVK liegt bei rund 41 Prozent – der schweizerische Durchschnittswert bei ca. 21 Prozent.
Die Fraktion GB/JA! ist besorgt über den ausserordentlich hohen Rentner- und Rentnerinnenanteil bei der PVK und die damit einhergehende schlechte Sanierbarkeit der PVK. Hier stellt sich die Frage, wie es zu dieser Situation gekommen ist und welche Risiken damit in den nächsten Jahren/Jahrzehnten entstehen. Zum hohen Rentner- und Rentnerinnenanteil beigetragen hat sicherlich die Überführung der Stadtpolizei in die Kantonspolizei per 1. Januar 2008. Aus den Jahresberichten 2007 und 2006 wird jedoch ersichtlich, dass die PVK bereits vor der Überführung der Stadtpolizei ein ungünstiges Verhältnis von RentnerInnen und versicherten Mitarbeitenden (respektive deren Anteil am Vorsorgekapital) aufwies.
Der Gemeinderat wird vor diesem Hintergrund um die Beantwortung der folgenden Fragen gebeten:

1. Wie ist es bei der PVK zur Situation mit einem ausserordentlich hohen Rentner- und Rentnerinnenanteil gekommen? Welche weiteren Faktoren haben neben der Überführung der Stadtpolizei zur Kantonspolizei per 1. Januar 2008 zum hohen Rentner- und Rentnerinnenanteil bei der PVK geführt?
2. Welche Vereinbarungen wurden bei der Überführung der Stadtpolizei zur Kantonspolizei per 1. Januar 2008 zwischen der Stadt Bern und dem Kanton getroffen? Wurde für die bei der PVK verbleibenden RentnerInnen eine separate technische Rückstellung (eine Art Risikokapital) und/oder Garantie des Kantons vereinbart oder konnten die Rentner „gratis" zurückgelassen werden?
    a. Falls eine Rückstellung und/oder Garantie vereinbart wurde: In welcher Höhe? Wie wird die Höhe dieses Ausgleichs im aktuellen Anlage- und Wirtschaftsumfeld eingeschätzt?
    b. Falls keine Rückstellung und/oder Garantie vereinbart wurde: Warum nicht? Wie beurteilt der Gemeinderat dies aus heutiger Sicht? Wie hoch hätte ein solcher Ausgleich aus heutiger Sicht ausfallen müssen?
3. Welche Risiken entstehen aufgrund des hohen Rentner- und Rentnerinnenanteils in den nächsten Jahren/Jahrzehnten?
4. Welche Möglichkeiten bestehen, um diese Risiken zu entschärfen?

Bern, 03. April 2014

Erstunterzeichnende: Regula Tschanz
Mitunterzeichnende: Stéphanie Penher, Sabine Baumgartner, Franziska Grossenbacher, Leena Schmitter, Lea Bill, Esther Oester, Mess Barry, Cristina Anliker-Mansour, Christine Michel

Antwort des Gemeinderats

Die Personalvorsorgekasse der Stadt Bern (PVK) hat in der Tat ein sehr ungünstiges Verhältnis zwischen dem Vorsorgekapital der versicherten Mitarbeitenden und demjenigen der Rentenbeziehenden. Per 31. Dezember 2013 betrugen die gesamten Vorsorgeverpflichtungen Fr. 2 179 083 913.00. Davon gehörten Fr. 841 520 079.00 oder 38,62 Prozent den versicherten Mitarbeitenden und Fr. 1 337 563 835.00 bzw. 61,38 Prozent den Rentenbeziehenden. Für die PVK ist dadurch eine Sanierung äusserst anspruchsvoll.

Grundsätzlich haben ältere Vorsorgeeinrichtungen, wie die PVK, immer einen höheren Anteil Rentenbeziehende als junge Pensionskassen. Ein hoher Bestand an Rentenbeziehenden ist auch nicht grundsätzlich nachteilhaft. Entscheidend ist das Verhältnis zwischen der sogenannten Sollrendite, die sich aus dem technischen Zinssatz (heute 2,75 Prozent) und der Rückstellung für die zunehmende Lebenserwartung (0,5 Prozent) zusammensetzt, und dem effektiv erzielten Vermögensertrag. In den 90er-Jahren lag die Sollrendite bei 4,5 Prozent. Diese konnte dank dem weltweit hohen Zinsniveau (eine 10-jährige Bundesobligation gab 1995 noch 5 Prozent Zinsertrag) problemlos erreicht werden. Ab 2001 wurde es dann zunehmend schwieriger die notwendige Rendite zu erwirtschaften, weil das Zinsniveau weltweit zurückging und die Aktienmärkte nach dem 11. September 2001 einbrachen und bis Mitte 2003 über 50 Prozent an Wert verloren.

Bis Ende 2011 liess die bundesrechtliche Situation zu, dass die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen eine Unterdeckung auswiesen, ohne Sanierungsmassnahmen einleiten zu müssen. Deshalb wurde auch die in den 90er-Jahren erzielte Überschussrendite nicht verwendet, um den Deckungsgrad zu verbessern oder um Wertschwankungsreserven zu äufnen. Vielmehr wurden die Überschüsse zur Finanzierung der strukturellen Finanzierungslücken im Versicherungsplan und für den Teuerungsausgleich auf den Renten verwendet. Bis zum 31. Dezember 2012 wurden Lohnerhöhungen wegen Teuerung allein durch die PVK getragen und die vorzeitigen Alterspensionierungen waren nicht kostendeckend.

Weil die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen und damit auch die PVK keinen Sanierungszwang hatten, war das Verhältnis des Vorsorgekapitals der Rentenbeziehenden zu demjenigen der versicherten Mitarbeitenden unerheblich.

Erst mit dem Inkrafttreten der bundesrechtlichen Vorschriften zur Ausfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen per 1. Januar 2012 mussten sich die Pensionskassen ernsthaft mit einer konsequenten Verbesserung der finanziellen Situation auseinandersetzen. Dabei spielt jetzt das Verhältnis der Vorsorgekapitalien der Rentenbeziehenden zu demjenigen der versicherten Mitarbeitenden eine wesentliche Rolle.

Die Verwaltungskommission der PVK und der Gemeinderat haben 2010 begonnen, die finanzielle Situation der PVK zu analysieren. Dies führte zur Totalrevision des Personalvorsorgereglements per 1. Januar 2013. Um die vorhandenen strukturellen Finanzierungslücken zu schliessen musste unter anderem auch der technische Zinssatz von 4 Prozent auf 3,75 Prozent gesenkt werden.

Das reichte jedoch noch nicht aus, um finanziell zu gesunden. Deshalb sah sich die Verwaltungskommission gezwungen, den technischen Zinssatz per 1. Januar 2014 auf 2,75 Prozent zu senken. Dadurch wurde die Anforderung an den Vermögensertrag erfüllt, wie auch das Risiko von Quersubventionierungen von den versicherten Mitarbeitenden und den Arbeitgeberinnen zu den Rentenbeziehenden erheblich entschärft.

Und dennoch besteht eine Unterfinanzierung der PVK, auch nach der Senkung des Technischen Zinses auf 2,75 Prozent, von jährlich 14 Mio. Franken. Eine Ausfinanzierung ist auch deshalb

zwingend angezeigt. Dafür erforderlich sind zusätzliche Beiträge und Leistungen von Arbeitgeberinnen und Versicherten, wie dies in der laufenden Revision des Personalvorsorgereglements auch vorgeschlagen wird.

Zu Frage 1:
1990 lag das Verhältnis der Vorsorgekapitalien der Rentenbeziehenden zu den versicherten Mitarbeitenden noch bei 47,2 Prozent zu 52,8 Prozent.

Der Anstieg des Rentnerbestands lässt sich hauptsächlich auf die Senkung des Rücktrittsalters per 1. Januar 1990 von 65 bzw. 64 Jahren auf 63 Jahre zurückführen. Dadurch verlassen die versicherten Mitarbeitenden ihren Bestand als Aktive zwei Jahre früher und bleiben zwei Jahre länger im Bestand der Rentenbeziehenden. Die Bedingungen zur vorzeitigen Alterspensionierung und die Überbrückungsrentenregelung begünstigten den Anstieg des Bestands der Rentenbeziehenden zusätzlich.

Zudem traten einige angeschlossene Arbeitgeberinnen aus der PVK aus. Insbesondere bei den städtischen Spitälern Ziegler und Tiefenau, aber auch bei der Kantonalisierung der Berufsberatungen, wurden Regelungen getroffen, dass mindestens ein Teil der versicherten Mitarbeitenden wählen konnte, ob sie zur neuen Vorsorgeeinrichtung übertreten oder bei der PVK verbleiben. Bei Austritten von angeschlossenen Organisationen verblieben die Rentenbeziehenden ausnahmslos bei der PVK. Der Bestand der versicherten Mitarbeitenden nahm deshalb stetig ab, während der Bestand der Rentenbeziehenden zunahm.

Jahr	Anteil Aktive in Prozent	Anteil Rentenbeziehende in Prozent
1990	52,8	47,2
1991	51,6	48,4
1992	48,7	51,3
1993	47,0	53,0
1994	46,6	53,4
1995	46,8	53,2
1996	43,8	56,2
1997	43,1	56,9
1998	42,5	57,5
1999	41,9	58,1
2000	41,3	58,7
2001	40,0	60,0
2002	40,1	59,9
2003	39,8	60,2
2004	40,0	60,0
2005	39,7	60,3
2006	39,4	60,6
2007	39,1	60,9
2008	36,1	63,9
2009	36,1	63,9
2010	37,0	63,0
2011	37,9	62,1
2012	37,9	62,1
2013	38,6	61,4

Durch die früheren Pensionierungen steigt der Bestand der Rentenbeziehenden ab 1990 recht stark an. Ab 2002 bleibt der Bestand der Rentenbeziehenden stabil bei 60 Prozent. Die Rentenbe-

ziehenden, die Anfang der 90er Jahre pensioniert wurden, waren 2002 im Schnitt 75 jährig. Die Sterblichkeit im Bestand der Rentenbeziehenden wurde grösser. Die Anzahl Todesfälle war nahezu identisch mit der Anzahl der neuen Rentenbeziehenden. 2008 verschlechterte sich die Situation nochmals um 3 Prozentpunkte aufgrund der Kantonalisierung der Stadtpolizei. Seither starben jedoch pro Jahr mehr Rentenbeziehende als versicherte Mitarbeitende pensioniert wurden. Das Verhältnis verändert sich langsam wieder zu Gunsten der versicherten Mitarbeitenden.

Die Austritte der folgenden angeschlossenen Organisationen unterstützten die Verschlechterung des Verhältnisses. Einzeln betrachtet hatten die Austritte der angeschlossenen Organisationen, mit Ausnahme der Polizei, nicht wesentliche Auswirkungen. In der Summe jedoch verlor die PVK in den letzten 25 Jahren über 25 Prozent der versicherten Mitarbeitenden. Die PVK hat heute noch knapp 400 Personen der ausgetretenen Organisationen im Rentnerbestand. Ohne diese Abgänge läge das Verhältnis des Vorsorgekapitals der Rentenbeziehenden zu demjenigen der versicherten Mitarbeitenden bei 56 Prozent zu 44 Prozent.

Seit 1988 sind folgende Organisationen bzw. Organisationseinheiten aus der PVK ausgetreten:

Organisation / Einheit	**Austritt per**	**Austritte versicherte Mitarbeitende (Aktive)**	**Rentnerbestand PVK am 1.1.2014**
Zieglerspital	31.12.1988	109	63
Tiefenauspital	31.12.1988	194	114
Engeriedspital	31.12.1988	87	2
Kantonalisierung Berufsschulen (Heilpädagogische Sonderschule, Werkstätten Laubegg, GIBB, SFGB, LWB, BFF)	31.07.1996	44	0
SAB Stationäre Alterseinrichtungen Bern	31.12.1999	51	25
Kantonalisierung Berufsberatungen und Lehrer	31.12.2000	38	19
Alterssitz Neuhaus Aaretal AG	31.12.2005	54	7
Kantonalisierung Stadtpolizei Bern	31.12.2007	656	169
Bärenelektro AG	31.12.2009	25	Im Bestand der ewb enthalten
Total		**1 258**	**399**

Zu Frage 2:
Zwischen der Stadt und dem Kanton Bern wurden in Bezug auf die Polizeirentner keine Vereinbarungen getroffen. Es war für den Kanton kein Thema, dass die Rentenbeziehenden zum Kanton wechseln würden. Das Risiko der Polizeirentenbeziehenden für die PVK musste mit der Staatsgarantie der Stadt abgefangen werden.

Die PVK erreichte gerade in den Jahren 2005, 2006 und 2007 einen Deckungsgrad von 100 Prozent. Sie rechnete unverändert mit einem technischen Zinssatz von 4 Prozent und verfügte über die Staatsgarantie der Stadt. 2007 war nicht bekannt, dass die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen einmal ausfinanziert werden müssen und dauerhaft einen Deckungsgrad von über 100 Prozent halten sollen. Es gab in der damaligen Situation für den Gemeinderat wie auch für die Verwaltungskommission weder aufgrund rechtlicher Vorgaben noch aus versicherungstechnischer Sicht einen Anlass, nur für die Rentenbeziehenden der Stadtpolizei eine finanzielle Rückstellung vorzusehen. Die Verpflichtungen gegenüber den Rentenbeziehenden der Polizei hätten sonst mit

einem tieferen technischen Zinssatz bewertet werden müssen als die übrigen Rentenbeziehenden. Dafür gab es keine Veranlassung.

Trotz der schwierigen Börsenlage in den Jahren 2001 bis 2003 erreichte die PVK 2005 sogar einen Deckungsgrad von 100 Prozent. Allerdings konnte sie nicht genügend Wertschwankungsreserven aufbauen. Ein Vermögensertrag von -10 Prozent während der weltweiten Finanzkrise 2008 riss die PVK wieder in die Unterdeckung und sie erholte sich in der Folge nicht mehr.

Aus heutiger Sicht hätten die Behebung der strukturellen Finanzierungslücken und eine Senkung des technischen Zinssatzes früher erfolgen müssen. 2007 gab es jedoch keine Anzeichen dafür.

Zu Frage 3:
Die erfolgreiche Sanierbarkeit der PVK bleibt durch den hohen Bestand an Rentenbeziehenden weiterhin schwierig. Der hohe Anteil der Rentenbeziehenden birgt immer noch die Gefahr von Querfinanzierungen von den versicherten Mitarbeitenden zu den Rentenbeziehenden, wenn der effektive Vermögensertrag unter der Sollrendite liegt. Solange der Bestand an Rentenbeziehenden so hoch ist, wirken sich Sanierungsbeiträge bei den aktiven Versicherten und den Arbeitgebenden in Bezug auf den Deckungsgrad relativ bescheiden aus.

Die versicherten Löhne betragen rund 240 Mio. Franken. 1 Prozent Sanierungsbeitrag bringt somit 2,4 Mio. Franken pro Jahr. Das entspricht einer Verbesserung des Deckungsgrads von lediglich 0,11 Prozent pro Jahr. Für die Verbesserung des Deckungsgrads um 1 Prozent müssten Sanierungsbeiträge von insgesamt 9 Prozent erhoben werden.

Zu Frage 4:
Um das Risiko von Quersubventionierungen zwischen den versicherten Mitarbeitenden und den Rentenbeziehenden zu reduzieren, hat die Verwaltungskommission den technischen Zinssatz per 1. Januar 2014 auf 2,75 Prozent gesenkt. Mit der Rückstellung für die zunehmende Lebenserwartung liegt die Sollrendite nun noch bei 3,25 Prozent. Die künftige Ertragserwartung gemäss Anlagestrategie beträgt 3,7 Prozent. Mit dem Überschuss von 0,48 Prozent sollte es der PVK möglich sein, die finanzielle Situation, auch mit dem Kapital der Rentenbeziehenden, künftig kontinuierlich zu verbessern.

Aus einem kleineren Bestand von versicherten Mitarbeitenden werden künftig weniger Rentenbeziehende erwachsen und aus einem grossen Bestand von Rentenbeziehenden werden künftig mehr Todesfälle resultieren. Das Verhältnis der versicherten Mitarbeitenden zu den Rentenbeziehenden wird sich, unter gleichbleibenden Rahmenbedingungen, über die Jahre von selbst wieder einpendeln.

Zudem wurde die vorzeitige Alterspensionierung mit der Totalrevision des Personalvorsorgereglements per 1. Januar 2013 unattraktiv. Lässt sich eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter heute frühzeitig pensionieren, wird ihre oder seine Rente viel stärker gekürzt als unter dem alten Reglement. Auch die Überbrückungsrente wurde gegenüber dem alten Reglement erheblich gekürzt.

Die vom Gemeinderat vorgesehene weitere Flexibilisierung des Rücktrittsalters wird ebenfalls dazu beitragen, dass sich das Verhältnis der Vorsorgekapitalien weiter verbessern wird.

Schliesslich ist dem Gemeinderat nun vollumfänglich bewusst, was die finanziellen Folgen eines Austritts angeschlossener Arbeitgeberinnen und damit von Versicherten aus der PVK sind. Ein allfälliger künftiger Anschluss einer Arbeitgeberin an oder ein Austritt aus der PVK würde in voller Transparenz der Auswirkungen vollzogen.

Bern, 2. Juli 2014

Der Gemeinderat