

Inhalte aus der Diskussion der
GPK wurden zur Wahrung des
Kommissionsgeheimnisses
geschwärzt.

T 041 208 82 11
stadtrat@stadtluern.ch

Stadtratsbeschluss 627 vom 11. Oktober 2022

B+A 23/2022: «Pensionskasse Stadt Luzern. Totalrevision Finanzierungsreglement. Governance-Massnahmen. Abfederungsmassnahmen zur Senkung des Umwandlungssatzes»

- Antrag der Geschäftsprüfungskommission
- Haltung des Stadtrates

Ausgangslage

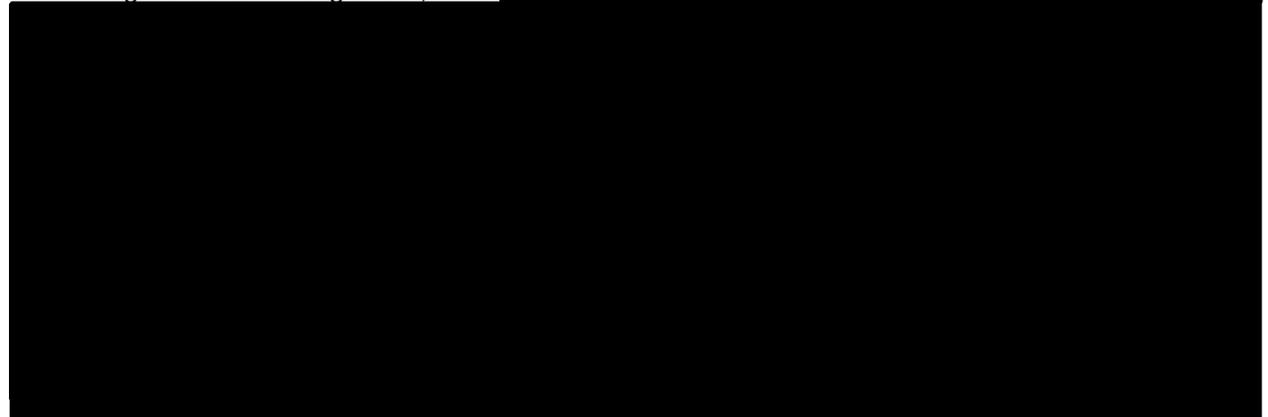
An der Sitzung vom 24. August 2022 hat der Stadtrat den B+A 23/2022: «Pensionskasse Stadt Luzern. Totalrevision Finanzierungsreglement. Governance-Massnahmen. Abfederungsmassnahmen zur Senkung des Umwandlungssatzes» verabschiedet. An der Sitzung vom 29. September 2022 hat die Geschäftsprüfungskommission das Geschäft behandelt und beschlossen, nicht auf den B+A einzutreten und diesen zur Überarbeitung zurückzuweisen.

Gemäss Art. 3 lit. c des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000 setzt die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident die zu traktandierenden Verhandlungsgegenstände und deren Reihenfolge nach Rücksprache mit dem Stadtrat fest. Liegt ein Antrag der vorberatenden Kommission auf Rückweisung zur weiteren Überarbeitung oder Verschiebung (Art. 46 Abs. 1 lit. a oder b) vor, erfolgt die Traktandierung der Vorlage im Grossen Stadtrat nur dann, wenn der Stadtrat mit dem entsprechenden Antrag der Kommission nicht einverstanden ist, was vorliegend der Fall ist. Der B+A 23/2022: «Pensionskasse Stadt Luzern. Totalrevision Finanzierungsreglement. Governance-Massnahmen. Abfederungsmassnahmen zur Senkung des Umwandlungssatzes» ist für die Sitzung des Grossen Stadtrates vom 27. Oktober 2022 traktandiert.

Mit dem vorliegenden StB legt der Stadtrat seine Haltung zum Rückweisungsantrag dar und erfüllt die mit der Rückweisung verbundenen Aufträge zur Abklärung bei der Pensionskasse Stadt Luzern (PKSL).

Rückweisungsantrag der GPK

Der Antrag wurde damit begründet, dass



Die PKSL hat mit Schreiben vom 6. Oktober 2022 zu den aufgeworfenen Fragen Stellung genommen. Das Schreiben liegt diesem Beschluss bei.

Erwägungen des Stadtrates

Der Stadtrat opponiert der Rückweisung, weil diese zu einer Destabilisierung der PKSL und zu sozialer Ungerechtigkeit führen würde. Er ist überzeugt, dass das vorliegende Reformpaket, zusammengesetzt aus Massnahmen der PKSL und der Stadt Luzern, eine ausgewogene Lösung darstellt. Die PKSL wäre jetzt noch in der Lage, Ausgleichsgutschriften von 71,2 Mio. Franken zu finanzieren. Die Arbeitgeberinnen (inkl. Stadt Luzern) und die Versicherten würden einen Anteil des Reformpakets durch die Erhöhung des versicherten Verdienstes (höhere Beiträge) mittragen. Die Lasten des Massnahmenpakets per 1. Januar 2023 wären somit auf PKSL und Arbeitgeberinnen verteilt, die Renteneinbussen könnten minimiert werden, und die versicherten Personen könnten von den Leistungsverbesserungen der PKSL profitieren.

Veränderungen des Zinsumfelds

Das erhöhte Zinsniveau wirkt sich zwar grundsätzlich positiv auf die Renditeerwartungen der PKSL aus. Eine Senkung des Umwandlungssatzes ist aber nach wie vor notwendig. Der technische Zinssatz von 1,75 Prozent hätte eine Senkung des Umwandlungssatzes auf 4,63 Prozent erfordert. Mit dem Zinsanstieg wird nur der Druck nach einer späteren erneuten Senkung des Umwandlungssatzes kleiner, die Senkung auf 5 Prozent bleibt indes nach wie vor erforderlich, wie nachfolgend im Detail aufzuzeigen ist.

sind zur Festlegung des Umwandlungssatzes zwei Annahmen zu treffen:

- Lebenserwartung (berechnet anhand statistischer Daten);
- geschätzter Zinsertrag, der sich auf dem Rentendeckungskapital weiterhin realisieren lässt.

Die bei der Pensionierung angenommene Renditeerwartung auf dem Rentendeckungskapital steigert den zukünftigen Wert des Alterskapitals der Versicherten. Erhöht sich die zu erwartende Rendite auf dem Alterskapital, kann eine höhere Rente gesprochen werden. Diese Renditeerwartung wird als «technischer Zinssatz» bezeichnet.

Der **technische Zinssatz** (wie auch die Lebenserwartung) ist periodisch zu überprüfen, will die Pensionskasse nicht das Risiko eingehen, systematisch zu hohe Leistungen zu versprechen, weil die realisierbaren Kapitalerträge das Zinsversprechen an die Rentenbeziehenden nicht decken. Der technische Zinssatz ist also jener Zinssatz, den die Pensionskasse auf dem Deckungskapital der laufenden Rentenbeziehenden jährlich verdienen muss, damit die versprochenen Leistungen durch die zurückgestellten Kapitalien umverteilungsfrei gedeckt sind.

Ein Zinsanstieg hat somit für die Pensionskasse grundsätzlich positive Seiten. Mittelfristig wachsen die Zinserträge, und der Barwert der künftigen Verpflichtungen sinkt. Eine Rentenverpflichtung von beispielsweise Fr. 1'000.– in zehn Jahren ergibt bei einem technischen Zins von 1,5 Prozent einen aktuellen Passivposten in der Bilanz von rund Fr. 860.–; bei einem Zins von 2,5 Prozent sind es nur noch Fr. 780.–.

Festlegung des technischen Zinssatzes

2021 rechnete die PKSL mit einem technischen Zins von 1,75 Prozent. Zusätzlich hat die PKSL Rückstellungen gebildet, um den technischen Zinssatz erfolgsneutral per 31. Dezember 2022 auf 1,5 Prozent senken zu können (vgl. Geschäftsbericht 2021, S. 15). Die Schweizerische Kammer der Pensionskassenexperten hat per 30. September 2022 in ihren Empfehlungen die Obergrenze auf 2,98 Prozent erhöht.

Der technische Zinssatz wird von der PKOM auf Empfehlung des Experten für berufliche Vorsorge festgelegt. Der Zinssatz darf nicht über der genannten Obergrenze liegen. Diese lag seit dem 30. September 2021 bei 2,17 Prozent und wurde nun auf 2,98 Prozent erhöht. Jede Pensionskasse hat indes für sich den technischen Zinssatz festzulegen und dabei insbesondere ihre Struktur und Risikofähigkeit zu berücksichtigen. Die PKSL hat einen vergleichsweise hohen Bestand an Rentenbeziehenden: Auf eine rentenbeziehende Person kommen 1,6 aktive Versicherte. Bei einer Sanierung wegen Unterdeckung können die Rentenbeziehenden nicht mit Rentenkürzungen belastet werden; eine Sanierung ist alleine durch die Arbeitgeberinnen und die aktiven Versicherten zu finanzieren. Die Struktur der PKSL begrenzt somit ihre Risikofähigkeit. Der technische Zinssatz muss mit einer angemessenen Marge unterhalb der Rendite liegen, die aufgrund der Anlagestrategie und der Marktsituation zu erwarten ist. Dabei ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass das aktuelle Zinsumfeld sehr volatil ist.

Der Umwandlungssatz von 5,7 Prozent stützt sich auf einen Rechnungszins von 3,4 Prozent. Diese Rendite lässt sich auch bei dem gestiegenen Zinsumfeld nicht erwirtschaften, sodass jedes Jahr weitere Pensionierungsverluste resultieren werden. Die Pensionierungsverluste betragen im Jahr 2021 9,3 Mio. Franken und werden im Jahr 2022 voraussichtlich über 10 Mio. Franken betragen. Dies bewirkt eine Umverteilung von den aktiven Versicherten zu den Rentenbeziehenden, was ein soziales Ungleichgewicht bewirkt. Mit der Senkung des Umwandlungssatzes auf 5 Prozent kann diese Umverteilung minimiert werden. Die Senkung des Umwandlungssatzes ist somit trotz des gestiegenen Zinsumfeldes nach wie vor erforderlich.

BVG-Revision

Der Bundesrat hat am 25. November 2020 die Botschaft zur Reform der beruflichen Vorsorge verabschiedet. Der Umwandlungssatz soll von 6,8 Prozent auf 6,0 Prozent gesenkt werden (höhere Lebenserwartung, tiefes Zinsumfeld). Weiter soll der Koordinationsabzug gesenkt werden, wodurch insbesondere Frauen und Teilzeitbeschäftigte eine bessere soziale Absicherung gegen Alter und Invalidität erhalten. Der Ständerat hat das Geschäft zur Überprüfung der Ausgleichsmassnahmen an die Kommission zurückgewiesen; die Senkung des Umwandlungssatzes wurde nicht bestritten.

Hierbei gilt es zu beachten, dass die PKSL eine umhüllende Pensionskasse ist. Ihre Leistungen gehen über das BVG-Obligatorium hinaus. Die BVG-Revision hat somit keine unmittelbare Auswirkung auf die PKSL. Zudem werden die Anliegen von Teilzeitbeschäftigten bereits heute wesentlich besser beachtet als im BVG-Obligatorium (Möglichkeit der Versicherung im überobligatorischen-Bereich, Festsetzung des Koordinationsabzuges im Verhältnis zum Beschäftigungsgrad). An diesen Leistungsbestimmungen wird in der Revisionsvorlage der PKSL festgehalten (siehe Art. 4 E-Vorsorgereglement).

Auswirkungen der Rückweisung

Die Notwendigkeit der Senkung des Umwandlungssatzes bleibt auch bei der Rückweisung der Revision des Finanzierungsreglements bestehen. Die Zuständigkeit dafür liegt bei der Pensionskommission. Die PKSL wäre gezwungen, die Senkung des Umwandlungssatzes mit einem neuen Massnahmenpaket in Absprache mit den Sozialpartnern zu erarbeiten. Eine Senkung des Umwandlungssatzes ohne Abfederungsmassnahmen ist für die PKSL keine Option, da dies zu unzumutbaren Rentenverlusten führen würde. Dies hätte nicht nur eine Welle von vorzeitigen Pensionierungen bei den aktiven Versicherten zur Folge, sondern würde auch das Risiko von Kündigungen der angeschlossenen Arbeitgeberinnen erhöhen. Folglich würde die Struktur der PKSL zusätzlich nachteilig beeinflusst (insb. schlechtere Durchmischung der Altersstruktur der aktiv Versicherten).

Die Gutschriften auf den Altersguthaben (in der aktuellen Vorlage im Umfang von 71,2 Mio. Franken) könnten nicht mehr von der PKSL finanziert werden. Die bestehenden Rückstellungen müssten gemäss Rechnungslegungsvorschriften aufgelöst werden, da ihr Zweck nicht mehr gegeben ist. Sie wurden gebildet zur Abfederung der Senkung des Umwandlungssatzes auf 5 Prozent per 1. Januar 2023. Weil der Deckungsgrad im Verlaufe des Jahres 2022 massiv gesunken ist, könnten die Rückstellungen vorläufig

auch nicht mehr neu gebildet werden. Zur Finanzierung der Abfederung der Renteneinbussen müssten somit die Arbeitgeberinnen (Stadt Luzern und angeschlossene Betriebe) herangezogen werden. Im Gegensatz zur Senkung des Umwandlungssatzes an sich, ist der Grosse Stadtrat für die Reduktion des Koordinationsabzugs zuständig. Falls sich der Grosse Stadtrat auch gegen eine Erhöhung des versicherten Verdienstes stellt, würde dies ein Ungleichgewicht der Renteneinbussen zwischen älteren und jüngeren Versicherten bewirken. Jüngere Versicherte haben noch kein hohes Alterskapital angespart, so dass sie besonders betroffen wären, wenn keine Erhöhung der versicherten Besoldung realisiert werden kann. Hinzu kommt, dass die aktiven Versicherten jedes Jahr die Pensionierungsverluste mittragen, und ihr Kapital weniger hoch verzinst werden kann, weil vorab die Pensionierungsverluste sicherzustellen sind. Dies bewirkt eine unzumutbare soziale Ungerechtigkeit.

Zusammengefasst hätte die Rückweisung folgende negative Auswirkungen:

- Neues Reformpaket zur Senkung des Umwandlungssatzes erforderlich (Prozess von rund zwei Jahren);
- weitere Pensionierungsverluste, Umverteilung von aktiv Versicherten zu Pensionierten;
- schlechtere Verzinsung der Altersguthaben der aktiv Versicherten;
- Finanzierung der Ausgleichsgutschriften zu einem späteren Zeitpunkt durch die Stadt Luzern und die angeschlossenen Betriebe (anstelle PKSL);
- erhöhtes Risiko der Kündigung angeschlossener Betriebe, in der Folge noch schlechtere Altersstruktur der PKSL;
- Keine Leistungsverbesserungen für die versicherten Personen (Nachteil im Vergleich zu anderen Kassen);
- Gefährdung des Leistungsziels der PKSL ohne Anpassung der Finanzierung;
- gravierende Folgen einer Pensionierungswelle aufgrund des akuten Fachkräftemangels.

Aus diesen Gründen opponiert der Stadtrat der Rückweisung. Ein Zuwarten und Ausarbeiten eines neuen Reformpakets kann nach Ansicht des Stadtrates weder im Interesse der Stadt und der anderen angeschlossenen Arbeitgeberinnen noch der Versicherten liegen. Es wäre eine grosse kommunikative Herausforderung, den angeschlossenen Arbeitgeberinnen und den Versicherten die Rückweisung des vorliegenden ausgewogenen und breit akzeptierten Vorschlags zu erklären.

Weiteres Vorgehen bei Rückweisung

Die Umsetzung der Governance-Massnahmen (Trennung und Bereinigung der Kompetenzbereiche, Aufhebung der Staatsgarantie und Entkoppelung des Teuerungsausgleiches) könnte grundsätzlich zeitlich vorgezogen und dem Grossen Stadtrat in einem neuen B+A separat zum Beschluss vorgelegt werden. Von einer «teilweisen» Beratung des vorliegenden B+A, reduziert auf den Governance-Teil, rät der Stadtrat ab, weil die Reglemente von der Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA) wiederum vorzuprüfen wären.

Das neue Reformpaket betreffend Senkung des Umwandlungssatzes würde dem Grossen Stadtrat später vorgelegt (Variante 1). Es wäre auch denkbar, die Governance-Massnahmen wieder zusammen mit dem neuen Reformpaket der PKSL zum Beschluss vorzulegen (Variante 2).

Der Stadtrat beschliesst

Dem Antrag der Geschäftsprüfungskommission auf Rückweisung zur Überarbeitung von B+A 23/2022: «Pensionskasse Stadt Luzern. Totalrevision Finanzierungsreglement. Governance-Massnahmen. Abfederungsmassnahmen zur Senkung des Umwandlungssatzes» wird opponiert.



Daniel Egli
Stadtschreiberin-Stv.

Beilagen

- Stellungnahme PKSL vom 6. Oktober 2022 zu offenen Fragen der GPK

Zustellung an

- Mitglieder des Grossen Stadtrates
- Medien (nur StB ohne Beilage)
- Öffentlichkeit (nur StB ohne Beilage)
- PKSL, Yolanda Wespi, Bruchstrasse 69, 6002 Luzern
- Stab Finanzdirektion