



Versicherungskasse

Teilrevision des Reglementes der Versicherungskasse

1 Ausgangslage

Die Leistungen der beruflichen Vorsorgeeinrichtungen, dazu gehört auch die Versicherungskasse der Stadt St.Gallen, werden mit den Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmenden sowie durch den sogenannten dritten Beitragszahler, d. h. den Erträgen aus der Vermögensanlage (Immobilien erträge, Sparzinsen und Erträge aus Anlagen an den Finanzmärkten, also an der Börse) finanziert. Die Bedeutung der Vermögenserträge für die berufliche Vorsorge lässt sich anhand der Zahlen der CH-Pensionskassenstatistik 2000 veranschaulichen. Die reglementarischen Beiträge der Versicherten betrugen im Jahre 2000 10,4 Milliarden Franken und die Beiträge der Arbeitgeber 16,7 Milliarden Franken, total 27,1 Milliarden Franken. Im Vergleich dazu belief sich die Nettoperformance der Anlagen auf 20,1 Milliarden Franken. Diese Erträge trugen in den 90er-Jahren wesentlich dazu bei, dass die Vorsorgeeinrichtungen über ausreichend Kapital verfügten, um die gegenwärtigen und anwartschaftlichen Leistungen zu garantieren. Der Einbruch an den Finanzmärkten in der jüngeren Vergangenheit brachte für fast alle Anleger Verluste und belastet vor allem auch die Vorsorgeeinrichtungen stark. Von diesem Einbruch waren auch Anlagen betroffen, die früher als konservativ und sicher beurteilt wurden wie z.B. Swissair-Obligationen oder Blue Chips an der Schweizer Börse. Da mit einem Kurszerfall von mehr als 50 % bei den Aktien nicht gerechnet werden musste, wurden auch kaum Wertschwankungsreserven in dieser Höhe gebildet. Auch die Zinsentwicklung bei den Obligationen trug dazu bei, dass die notwendige Mindestverzinsung des Vorsorgekapitals von 4 % nicht mehr erreicht werden konnte. Diese Entwicklung führte dazu, dass viele privat- und öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen heute Unterdeckungen ausweisen, die nach Massnahmen verlangen. Auf Bundesebene werden zur Zeit Gesetzesänderungen vorbereitet, die über freiwillige Leistungen hinaus (z.B. Einlagen und/oder Auflösung von Beitragsreserven des Arbeitgebers, freiwillige Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge, Einlagen und/oder Garantiezusagen von patronalen Stiftungen) zur Behebung der Un-



terdeckung Sanierungsmassnahmen ermöglichen. Diese Gesetzesänderung beinhaltet u.a. eine zeitlich begrenzte Abweichung vom Grundsatz der jederzeitigen Sicherheit (Art. 65a BVG), welcher sich in der nahen Vergangenheit als eine unrealisierbare Forderung entpuppt hat. Die berufliche Vorsorge zeichnet sich durch einen langen Sparprozess von rund 40 Jahren und einen langen Vermögensverzehr von nochmals rund 20 Jahren Rentenbezug aus. Diese auf einen langen Zeithorizont ausgerichtete Verpflichtungsstruktur verlangt nach einer auf entsprechend lange Dauer ausgerichtete Anlagestrategie. Dazu gehören auch Engagements in volatilen Anlagen wie Aktien, welche jedoch die Aufrechterhaltung einer jederzeitigen Sicherheit erschweren oder sogar verunmöglichen können. Dies gilt insbesondere bei unerwartet hohen Kurseinbussen, die kurzfristig nur durch unverhältnismässig hohe Wertschwankungsreserven gedeckt werden könnten.

Weitere Massnahmen, die ergriffen werden und zur Gesundung der Vorsorgeeinrichtungen beitragen oder veränderte Rahmenbedingungen wie bspw. die höhere Lebenserwartung berücksichtigen sollen, sind die Senkung des BVG-Mindestzinssatzes und des Umwandlungssatzes bei der Berechnung der Renten. Diese Massnahmen haben jedoch nur Auswirkungen bei Vorsorgeeinrichtungen mit Beitragsprimat. Beim Beitragsprimat werden die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge angespart und verzinst. Bei Erreichen des Pensionierungsalters wird das angesparte Kapital mittels Umwandlungssatz, zur Zeit noch 7,2 %, später 6,8 %, in eine Rente umgerechnet. Bei den Vorsorgeeinrichtungen mit Leistungsprimat, dazu gehört auch die Versicherungskasse der Stadt St.Gallen, wird die Leistung bestimmt, bspw. 60 % des versicherten Lohnes im Alter 63, und dann die Finanzierung berechnet, die es für das Erreichen dieses Leistungszieles braucht. Anders als bei den Beitragsprimatkassen brächte eine Reduktion des Zinssatzes keine Verbesserung der Kasse. Im Gegenteil würde eine Senkung des technischen Zinssatzes von 4 % auf 3,25 % das Deckungskapital einer Leistungsprimatskasse in der Grössenordnung von 10 % vermindern und damit die Deckungslücke vergrössern.

Von den 211 Vorsorgeeinrichtungen, die sich im vergangenen Jahr an der Swissca-Umfrage über die schweizerischen Vorsorgeeinrichtungen beteiligten, haben rund ein Drittel das Leistungsprimat, bei den öffentlich-rechtlichen sind es mehr als die Hälfte. Der Trend weg vom Leistungsprimat hin zum Beitragsprimat scheint sich gemäss dieser Umfrage wieder abzuweichen.

2 Situation der Versicherungskasse der Stadt St.Gallen

Die Versicherungskasse ist eine registrierte Vorsorgeeinrichtung des öffentlichen Rechts. Für die Erfüllung der reglementarischen Leistungen garantieren gemäss Art. 2 Abs. 2 des



Reglementes für die Versicherungskasse (vom 15.9.1998; sRS 194.1) die Stadt und gemäss Anschlussverträgen auch die angeschlossenen Institutionen. Als öffentlich-rechtliche Einrichtung mit Garantie eines Gemeinwesens ist die Versicherungskasse im Unterschied zu privaten Kassen nicht zu einer 100 %-igen Deckung ihrer aktuellen und anwartschaftlichen Leistungen verpflichtet. Das VK-Reglement sieht vielmehr einen minimalen Deckungsgrad von 80 % (Art. 44 Abs. 2) vor. Die versicherungstechnischen Gutachten, die gemäss Reglement mindestens alle drei Jahre erstellt werden müssen, ergaben in den letzten 20 Jahren Deckungsgrade zwischen 81 % und 90 %. Im Jahre 2000 belief sich der Deckungsgrad noch auf 88.9 %, sank dann aber als Folge der geschilderten Entwicklung Ende 2001 auf 81.0 % (bzw. auf 89.4 % unter Einrechnung der Wertschwankungsreserven). Die noch dramatischere Entwicklung der Finanzmärkte im vergangenen Jahr hatte zur Folge, dass die Wertschwankungsreserven (65.6 Mio. Franken) vollständig aufgelöst werden mussten. Trotzdem sank der Deckungsgrad auf 78 %. Die Unterdeckung von 22 % entspricht einem Betrag von 176 Mio. Franken. Damit ist die Interventionsgrenze von 80 % unterschritten, weshalb gemäss VK-Reglement „die erforderlichen Massnahmen einzuleiten“ (Art. 44 Abs. 2) sind.

Die Entwicklung des Deckungsgrades bei der Versicherungskasse steht in einem direkten Zusammenhang mit der Krise an den Finanzmärkten. Bei den durch die Versicherungskasse und im Auftragsverhältnis extern getätigten Anlagen wurden sowohl die Anlagevorschriften gemäss Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV2) wie auch die Anlagerichtlinien des Reglementes der Verwaltungskommission der Versicherungskasse über die Anlage des Kassenvermögens eingehalten.

Die Anlagen, die durch die Versicherungskasse getätigt werden, selber oder im Auftragsverhältnis, wiesen per 31.12.2002 folgende Struktur auf:

– Schuldscheindarlehen an die Stadt St.Gallen	15,0 %
– Obligationen	16,6 %
– Hypotheken und Hypothekenansprüche sowie Pfandbriefe	16,3 %
– Aktien/Aktienansprüche und Aktienfonds	24,7 %
– Liegenschaften und Immobilien-Fonds	27,4 %

Detaillierte Angaben zu den Anlagen können dem Jahresbericht der Versicherungskasse und der Antwort des Stadtrates auf eine Interpellation vom 5. August 2003 entnommen werden.



3 Zielsetzungen der Teilrevision des Reglementes der Versicherungskasse

Wie bereits erwähnt garantiert die Stadt die Erfüllung der reglementarischen Leistungen. Gemäss Art. 44 Abs. 2 müssen jedoch bei Absinken des Deckungsgrades unter 80 % Massnahmen ergriffen werden. Solche sind einerseits auf der Beitragsseite und andererseits auf der Leistungsseite möglich.

Angesichts des dargelegten langen Sparprozesses, dem sich statistisch eine längere Zeit des Vermögensverzehrs anschliesst, sind hektische Reaktionen und tiefgreifende Änderungen des Vorsorgesystems als Folge der derzeit volatilen Kapitalmärkte nicht angezeigt. Ein Wechsel vom Leistungs- auf das Beitragsprimat ist erst kürzlich, bei der Totalrevision des Versicherungskassenreglementes 1998, geprüft und verworfen worden. Ein Primatswechsel würde im Übrigen die vorgängige Ausfinanzierung, d.h. einen Deckungsgrad von 100 %, voraussetzen. Auch eine generelle Reduktion der Leistungen der Versicherungskasse wäre der Situation nicht angemessen. Bis anhin bereitete die Unterdeckung verbunden mit der Eventualverpflichtung der Stadt dem städtischen Haushalt keine Probleme, und es sind auch in Zukunft keine abzusehen, weil bei der städtischen Versicherungskasse nicht von einem Liquidationsszenario ausgegangen werden muss. Andererseits lässt es sich nicht vertreten und ist es aus reglementarischen Gründen auch nicht möglich, keine Massnahmen zu ergreifen und nur auf das Prinzip Hoffnung zu setzen, dass es die Finanzmärkte schon wieder richten werden.

Als kurzfristige Zielsetzung sind jene Massnahmen zu treffen, die unmittelbar zur Erreichung/Überschreitung eines Deckungsgrades von 80 % und zu dessen Stabilisierung führen. Die Verzinsung der Deckungslücke bis zum Interventionspunkt von 80 % sowie die geplante Überwälzung der bisher von der Versicherungskasse übernommenen hälftigen Teuerungszulagen auf Renten auf die Arbeitgeber tragen zum Erreichen dieser Massnahme bei.

Als mittelfristige Zielsetzung wird ein Deckungsgrad angestrebt, der über der Schwelle der erheblichen Unterdeckung liegt. Von einer erheblichen Unterdeckung spricht man nach in jüngster Zeit in Fachkreisen entwickelten Grundsätzen, wenn der Deckungsgrad 90 % unterschreitet. Dieses Ziel kann durch die Anpassung jener Leistungen erreicht werden, die freiwillig und versicherungstechnisch nicht vorfinanziert sind und deshalb die Versicherungskasse systematisch belasten.

Aufgrund der bestehenden Staatsgarantie ist zur Erreichung dieser Ziele ein schrittweises Vorgehen sinnvoll und vertretbar.



4 Vorbereitungsarbeiten zur Revision

Nach Ermittlung eines Deckungsgrades unter der reglementarischen Interventionsgrenze mit dem Jahresabschluss 2002 erarbeitete eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe unter Beizug des Versicherungsmathematikers und in einer zweiten Phase ergänzt durch je zwei Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter aus der Versicherungskassenkommission ein Massnahmenbündel. Die Arbeitsgruppe liess sich dabei vom Gedanken der Opfersymmetrie leiten, d.h. dass alle Beteiligten – Arbeitgeber, Arbeitnehmende, Rentenbeziehende – einen Beitrag zur Konsolidierung leisten sollen.

Die Arbeitsgruppe unterbreitete der Verwaltungskommission der Versicherungskasse folgende Vorschläge:

4.1 Finanzierung Teuerungsausgleich auf den Renten

Mit der Totalrevision des Reglementes der Versicherungskasse per 1.1.1999 wurde die Finanzierung der Teuerung auf den Renten - unter gleichzeitiger Erhöhung der Beiträge um durchschnittlich je ein Prozent - zur Hälfte der Versicherungskasse übertragen. Neu soll der Teuerungsausgleich auf den Renten wieder vollumfänglich von den Arbeitgebern finanziert werden. Gleichzeitig soll die Gewährung der Teuerung auf den Renten von jener für das aktive Personal entkoppelt werden.

4.2 Vorzeitige Alterspensionierung

Seit 1986 haben die Versicherten die Möglichkeit, mit Alter 60 ohne Rentenkürzung in den vorzeitigen Ruhestand zu treten. Die momentane Situation, aber auch die künftige Belastung der Versicherungskasse durch die vorzeitigen Alterspensionierungen, verlangt eine Abkehr von der ungekürzten, nicht ausfinanzierten hin zu einer kostenneutralen Lösung. Da die vorzeitige Pensionierung auch ein Teil der Lebensplanung von Mitarbeitenden sein kann, soll die Kostenneutralität über drei bis vier Jahre aufgebaut werden, also eine Übergangsregelung vorgesehen werden.

4.3 Plafonierung des versicherten Lohnes ab Alter 60

Gemäss Art. 8 Abs. 1 Ziff. b des VK-Reglementes entrichten das Mitglied und der Arbeitgeber eine Nachzahlung, wenn der versicherte Lohn erhöht wird. Die Höhe der Nachzahlung ist altersabhängig und beträgt ab 58. Altersjahr für das Mitglied 80 % der Differenz zwischen



altem und neuem versichertem Lohn. Der Arbeitgeber leistet eine Nachzahlung von 160 %. Diese 240 % reichen aber nicht aus, um die Lohnerhöhung versicherungstechnisch voll einzukaufen. Erhöhungen des versicherten Lohnes bei älteren Versicherten führen zu nicht ausfinanzierten Leistungsversprechen. Deshalb soll der versicherte Lohn ab Alter 60 plafoniert werden.

4.4 Konsolidierungsbeitrag Arbeitgeber und Arbeitnehmende

Als Konsolidierungsbeitrag von Arbeitgebern und Arbeitnehmenden sieht die Arbeitsgruppe eine temporäre Erhöhung der wiederkehrenden Beiträge um je ein Prozent vor. Dieser Sonderbeitrag soll so lange erhoben werden, bis der Deckungsgrad der Versicherungskasse 90 % erreicht. Die Zusatzbeiträge sind allerdings nur dann sinnvoll, wenn diese Mittel bei der Versicherungskasse verbleiben, also im Freizügigkeitsfall nicht als Austrittsleistung weitergegeben werden müssen. Dazu braucht es auf Bundesebene eine Gesetzesänderung, welche aber eingeleitet ist.

4.5 Konsolidierungsbeitrag der Rentner und Rentnerinnen

Im Sinne der Opfersymmetrie soll auch von den Rentenbeziehenden ein Konsolidierungsbeitrag von 2 % der Grundrente erhoben werden, ebenfalls temporär, bis der Deckungsgrad 90 % erreicht. Auch dieser Vorschlag bedarf einer gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, die aber ebenfalls in Arbeit ist.

4.6 Verzinsung der Deckungslücke bis zur Interventionsgrenze von 80 %

Der versicherungstechnische Fehlbetrag wurde in den vergangenen Jahren nicht verzinst, und eine Verzinsung ist in den Reglementen nicht vorgesehen. Damit wird auf rund einem Fünftel des notwendigen Kapitals kein Ertrag erwirtschaftet. Versicherungstechnisch wäre eine Verzinsung von vier Prozent notwendig, was bei der aktuellen Unterdeckung rund sieben Millionen Franken ausmacht. Die volle Verzinsung würde jedoch den städtischen Haushalt und die angeschlossenen Arbeitgeber über Massen belasten.

Als Minimalvariante wird deshalb die Verzinsung des fehlenden Deckungskapitals bis zur Interventionsgrenze von 80 % ins Auge gefasst, d.h. die momentane Differenz zwischen 78 % und 80 %. Diese Regelung gilt gemäss Ziff. 2 der Anschlussverträge analog auch für die angeschlossenen Institutionen.



4.7 Stellungnahme der Verwaltungskommission

In der paritätisch zusammengesetzten Verwaltungskommission der Versicherungskasse blieben die Vorschläge der Arbeitsgruppe bezüglich Teuerungsausgleich, Verzinsung der Deckungslücke und Aufhebung der vorzeitigen Pensionierung unbestritten. Nicht einig war sich die Verwaltungskommission bezüglich neuer Pensionierungsregelung lediglich in der Frage der Dauer der Übergangslösung. Ohne Gegenstimme blieb auch die Plafonierung des versicherten Lohnes ab Alter 60. Die Konsolidierungsbeiträge wollte die Mehrheit der Verwaltungskommission auf ein halbes Prozent reduzieren, wogegen der Konsolidierungsbeitrag der Rentenbeziehenden von 2 % eine Mehrheit fand.

4.8 Vernehmlassungsvorlage des Stadtrates

Der Stadtrat übernahm grundsätzlich die Vorschläge der Verwaltungskommission, entschied sich bei der Übergangsregelung für die Aufhebung der vorzeitigen Pensionierung für die grosszügigere Variante, erhöhte den Konsolidierungsbeitrag für Aktive und Arbeitgeber gemäss ursprünglichem Vorschlag der Arbeitsgruppe wieder auf ein Prozent und reduzierte im Gegenzug den Beitrag der Rentenbeziehenden auf ein Prozent.

5 Vernehmlassung

Die stadträtliche Vorlage wurde den Personalverbänden, den Dienststellen sowie den angeschlossenen Institutionen zur Vernehmlassung unterbreitet. Gleichzeitig wurden auf deren Wunsch Informationen bei den Mitarbeitenden der Stadtwerke, des Entsorgungsamtes, des Strasseninspektorats, des Gartenbauamts und der Feuerwehr sowie in der Bauverwaltung und beim Kader durchgeführt, welche alle auf reges Interesse gestossen sind. Im Weiteren wurden die angeschlossenen Institutionen persönlich begrüsst und über die geplanten Massnahmen informiert. Auch die Verbändekonferenz lud ihre Mitglieder zu einer Veranstaltung ein, welche gut besucht war.

Die Verbändekonferenz des Personals der Stadt St.Gallen stellt sich nicht grundsätzlich gegen eine Revision des VK-Reglementes, lehnt die Vorlage jedoch mit der Begründung ab, dass diese überstürzt und nicht durchdacht sei und im jetzigen Zeitpunkt keine Massnahmen, insbesondere keine kurzfristigen, angezeigt seien. Sie weist darauf hin, dass mit dem Wechsel des Versicherungsexperten auch eine strengere Bilanzierungsmethode zur Anwendung gekommen ist, was letztlich zu einem rechnerischen Absinken des Deckungsgrades geführt habe. Im Weiteren macht die Verbändekonferenz geltend, dass sich die Börsensituation seit Mitte Jahr wesentlich verbessert habe und somit der Deckungsgrad wieder über



80 % liege. Die gesetzlichen Grundlagen, welche für die Erhebung eines Konsolidierungsbeitrages bei Aktiven und Rentnerinnen sowie Rentnern notwendig seien, müssten auf Bundesebene noch geschaffen werden.

Auch die Dienststellen erkennen die Notwendigkeit einer Revision, stehen dem Vorhaben aber eher skeptisch bis negativ gegenüber. Beim Personal wird eine grosse Verunsicherung wahrgenommen. Die Dienststellen befürchten, dass die Stadt als Arbeitgeberin mit der geplanten Einschränkung des vorzeitigen Altersrücktritts an Attraktivität verliere. Hingewiesen wird auf die besondere Bedeutung der vorzeitigen Pensionierung für Personen, die Schichtdienst leisten oder schwere körperliche Arbeit verrichten. Deshalb wird eine finanzielle Abfederung der geplanten Massnahme durch die Stadt gefordert. Auch die Plafonierung des versicherten Lohnes ab 60. Altersjahr stösst auf Widerstand, weil diese Massnahme in Zeiten hoher Teuerung im Vergleich zur heutigen Regelung zu tieferen Renten führt. Die Verkehrsbetriebe machen im Besonderen geltend, dass die Überwälzung des ganzen Teuerungsausgleichs auf Renten auf die Arbeitgeber für sie finanziell schwierig sei, weil sie allenfalls von den Hauptbestellern nicht akzeptiert würde.

Von den angeschlossenen Institutionen, welche eine Stellungnahme abgegeben haben, kann sich ein Teil mit den vorgeschlagenen Massnahmen zur Sanierung der Versicherungskasse einverstanden erklären und begrüsst sie grösstenteils, allerdings mit dem Hinweis, dass die finanzielle Belastung der Arbeitgeber damit die obere Grenze erreicht habe. Eine Minderheit erachtet die Teilrevision als eher überstürzt und überladen.

6 Würdigung der eingegangenen Stellungnahmen

Die skeptische bis negative Haltung in den Stellungnahmen vorab der Personalverbände gegenüber den vorgeschlagenen Massnahmen ist grundsätzlich nachvollziehbar. Unerwünschte, aber mit Blick auf die finanziellen Gegebenheiten notwendige Massnahmen werden von den Betroffenen nicht ungern auf später verlegt, in der Hoffnung, es könnte in der Zwischenzeit eine Besserung eintreten. Von einer überstürzt angegangenen Reglementsrevision kann aber nicht gesprochen werden. Bereits bei der Abnahme der Jahresrechnung 2001 der Versicherungskasse mit einer Reduktion des Deckungsgrades von 90,1 % auf 81 % war klar, und wurde in der paritätisch zusammengesetzten Verwaltungskommission auch angesprochen, dass die Versicherungskasse ein weiteres schlechtes Börsenjahr nicht ohne Gegenmassnahmen würde hinnehmen können. Leider war die Entwicklung der Kapitalmärkte im Jahre 2002 noch negativer. Damit erweisen sich Massnahmen bereits aus regulatorischen Gründen zur Sicherstellung des geltenden minimalen Deckungsgrades, auch für eine längerfristige Stärkung der Vorsorgeeinrichtung als unumgänglich. Die positive Ent-



wicklung an den Aktienmärkten seit dem Frühsommer ist wohl erfreulich und unterstützt die Konsolidierungsbemühungen. Von einer nachhaltigen Erholung ist die Börse aber noch weit entfernt. Im Weiteren muss beachtet werden, dass die Anlagen in Aktien knapp einen Viertel der gesamten Anlagen ausmachen. Bei den Obligationen und bei den Sparzinsen zeichnet sich noch kein Silberstreifen am Horizont ab, wobei bei einem Zinsanstieg die Kurse der Obligationen sinken würden.

Nachdem in den Vernehmlassungen geltend gemacht worden ist, der Deckungsgrad habe sich im Verlaufe des Jahres 2003 massgeblich verbessert, ist eine provisorische Zwischenbilanz per Ende September erstellt worden. Gestützt darauf hat der Versicherungsmathematiker für diesen Stichtag einen Deckungsgrad von 80,0 % ermittelt. Trotz der geringfügigen Erhöhung des Deckungsgrades als Folge der Erholung der Börsenwerte bleiben Konsolidierungsmassnahmen notwendig, zumal anders als in den Vorjahren keine Wertschwankungsreserven mehr vorhanden sind.

Was schliesslich die unterschiedlichen Berechnungsmethoden zwischen dem früheren und heutigen Versicherungsmathematiker betrifft, so beschränken sich die Unterschiede auf die Berechnung des Deckungsgrades für den bisher von der Versicherungskasse übernommenen Anteil der Teuerung. Nachdem die Aufwendungen für die Teuerung gemäss Revisionsvorschlag künftig die Versicherungskasse nicht mehr belasten werden, fällt auch der in einzelnen Vernehmlassungen geäusserte Einwand der zu strengen versicherungsmathematischen Beurteilung weg.

Die Einwendungen bezüglich der in der Vernehmlassungsvorlage zur Diskussion gestellten Konsolidierungsbeiträge von Arbeitgebenden, Arbeitnehmenden und Rentenbeziehenden sind hingegen nicht von der Hand zu weisen. Die verwaltungsinterne Arbeitsgruppe konnte, als sie ihre Vorschläge ausarbeitete, davon ausgehen, dass die dafür erforderlichen gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene rechtzeitig geschaffen würden. In der Zwischenzeit liegen zwar Botschaft und Anträge des Bundesrates vor. Sie haben aber eher skeptische Reaktionen der politischen Parteien ausgelöst. Der Ausgang der Diskussionen in den eidgenössischen Räten ist ungewiss. Selbst wenn die Revision eine Mehrheit finden würde, könnte sie frühestens auf Mitte 2004 in Kraft treten. Angesichts dieser geänderten Ausgangslage verzichtet der Stadtrat zur Zeit darauf, Konsolidierungsbeiträge von Arbeitgebenden, Arbeitnehmenden und Rentenbeziehenden in die Revisionsvorlage aufzunehmen. Er trägt damit auch den Ergebnissen der Vernehmlassung Rechnung. Je nach Ergebnis der Beratungen auf Bundesebene und mit Blick auf die künftige Entwicklung des Deckungsgrades der Versicherungskasse wäre allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt auf diese Massnahmenvorschläge zurückzukommen.



Auf die Massnahmen, die umgesetzt werden sollen, wird im Folgenden eingegangen.

7 Massnahmen

7.1 Teuerungsausgleich auf den Renten

Gemäss Art. 27 des VK-Reglementes werden die Renten in der Regel jährlich der Teuerung angepasst. Wird dem aktiven Personal der Teuerungsausgleich auf dem Lohn nicht oder nur teilweise gewährt (Art. 63 f. PersR), beschliesst der Stadtrat für die Renten eine entsprechende Regelung.

Bis Ende 1998 wurde die Teuerung auf den Renten vollumfänglich von der Stadt und den angeschlossenen Institutionen finanziert. Mit der Totalrevision der Versicherungskasse per 1.1.1999 wurde diese Finanzierung zur Hälfte der Versicherungskasse übertragen. Gleichzeitig wurden zur Finanzierung des Teuerungsausgleichs die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge um durchschnittlich je ein Prozent angehoben. Zu dieser Beitragserhöhung ist Folgendes anzumerken: Wenn die Versicherungskasse Rentenversprechen macht, muss das entsprechende Deckungskapital gebildet werden. Mit dieser Beitragserhöhung wurden ab 1999 die neu anfallenden Teuerungszulagen im Umlageverfahren durch die Kasse finanziert. Die bis Ende 1998 aufgelaufenen Teuerungszulagen mussten ohne Vorfinanzierung ebenfalls von der Versicherungskasse übernommen werden. Mit der beantragten Massnahme wird die erwähnte Beitragserhöhung nicht hinfällig, sondern zur Finanzierung der zunehmenden Kosten wegen der steigenden Lebenserwartung und der zunehmenden Langzeitrenten verwendet.

Für den halben Teuerungsausgleich war per Ende 2002 ein Deckungskapital von 33,7 Mio. Franken notwendig. Wird die Teuerung künftig wieder ganz von den Arbeitgebern im Umlageverfahren finanziert, reduziert sich das notwendige Deckungskapital von zur Zeit 803,6 Mio. Franken um diese 33,7 Mio. Franken auf 769,9 Mio. Franken. Damit erhöht sich der Deckungsgrad theoretisch, d.h. ohne Berücksichtigung weiterer Bestimmungsgrössen, von 78,0 % auf 81,3 %. Die Übernahme des ganzen Teuerungsausgleichs auf den Renten belastet die Stadt inklusive Betriebe zusätzlich mit rund 3,5 Mio. Franken. Davon ist der Allgemeine Haushalt mit 2,3 Mio. Franken betroffen. Diese Beträge sind im Budgetentwurf 2004 eingestellt. Für die angeschlossenen Institutionen entstehen Mehrkosten von Fr. 345'000.--.

Mit der Übernahme der Teuerungszulage durch die Arbeitgeber soll die Regelung bezüglich Ausrichtung der Teuerungszulage auf den Renten von derjenigen für das aktive städtische Personal entkoppelt werden. In Zukunft wird die Teuerung nur noch ausgerichtet, wenn sie



von den Arbeitgebern finanziert wird. Es ist davon auszugehen, dass die Stadt im Rahmen ihrer jeweiligen finanziellen Möglichkeiten den städtischen Rentnerinnen und Rentnern auch längerfristig einen Teuerungsausgleich gewähren wird und dabei die Lohnentwicklung des aktiven Personals berücksichtigt. Den angeschlossenen Institutionen wird es mit der Neuregelung überlassen, ob sie zukünftige Teuerungszulagen auf Renten finanzieren wollen. Auch hier ist anzunehmen, dass sich der grössere Teil der jeweiligen Lösung der Stadt anschliesen wird. Die bisher aufgelaufenen Teuerungszulagen werden weiterhin voll ausgerichtet, da ein Verzicht auf diese einer Rentenkürzung gleich käme.

Gewährt der Stadtrat für die Rentnerinnen und Rentner der Stadtverwaltung den vollen oder einen teilweisen Teuerungsausgleich, wird dieser Aufwand mit den Budgetkrediten für das kommende Jahr dem Grossen Gemeinderat unterbreitet. Die bisher aufgelaufene Teuerung ist als gebundene Ausgabe zu betrachten.

Art. 27 des Reglementes für die Versicherungskasse muss entsprechend angepasst werden.

7.2 Vorzeitige Alterspensionierung

Seit 1986 haben die Versicherten die Möglichkeit, mit Alter 60 ohne Rentenkürzung in den vorzeitigen Ruhestand zu treten. War diese Lösung bis 2001 noch an die Bedingung von 15 Dienstjahren geknüpft, konnten ab 2002 nach entsprechender Reglementsrevision alle von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, nachdem ein Gerichtsurteil zum Freizügigkeitsgesetz die Zulässigkeit einer solchen Bedingung verneint hatte.

Pro Jahr machen ca. 20 Mitarbeitende von der Möglichkeit der vorzeitigen Alterspensionierung Gebrauch. Diese Altersrücktritte belasten die Versicherungskasse in der Grössenordnung von 2 bis 3 Mio. Franken pro Jahr. Um eine Kostenneutralität bei der vorzeitigen Alterspensionierung zu erreichen, ist eine Rentenkürzung notwendig. Versicherungsmathematisch müsste die Rente um 7,2 % pro Jahr reduziert werden. Dieser Kürzungssatz lag der Vernehmlassung zugrunde. Ein Blick auf die Kürzungsregelungen in andern Vorsorgeeinrichtungen zeigt aber kein einheitliches Bild. So kennt beispielsweise die Versicherungskasse des Staatspersonals eine Reduktion von 6 % pro Jahr. In Anlehnung an die kantonale Regelung schlägt der Stadtrat ebenfalls diesen Kürzungssatz vor.

Auch der reduzierte Kürzungssatz führt zu einer spürbaren Rentenreduktion von 18 % für Personen, welche im Alter 60 und damit drei Jahre vor dem ordentlichen Rücktrittsalter in Pension gehen wollen. Sofern das ordentliche Pensionsalter vom Grossen Gemeinderat ab



2005 auf 64 erhöht wird, wie vom Stadtrat in Aussicht genommen, steigt die maximale Kürzung auf 24 % an.

Diese einschneidende Änderung kann nicht ohne Übergangsregelung beschlossen werden. Die vorzeitige Pensionierung ist Teil der Lebensplanung der Mitarbeitenden. Personen, die aufgrund ihres Lebensalters kurz vor dem Entscheid über eine vorzeitige Pensionierung stehen, sollten nach dem Grundsatz von Treu und Glauben in ihren bisherigen Dispositionen geschützt werden. Die Kostenneutralität der vorzeitigen Pensionierung soll deshalb mittels Übergangslösung über vier Jahre aufgebaut werden:

Jahrgang 1944 und älter	keine Kürzung
Jahrgang 1945	1,5 % Kürzung pro Jahr oder 0,125 % pro Monat
Jahrgang 1946	3,0 % Kürzung pro Jahr oder 0,25 % pro Monat
Jahrgang 1947	4,5 % Kürzung pro Jahr oder 0,375 % pro Monat
Jahrgang 1948 und jünger	6,0 % Kürzung pro Jahr oder 0,5 % pro Monat.

Art. 12 des Reglementes für die Versicherungskasse der Stadt St.Gallen muss entsprechend angepasst werden. Die Übergangsregelung findet sich in Art. 47bis.

Die bisherige grosszügige Regelung des vorzeitigen Altersrücktritts trug dem Bedürfnis nach einem flexiblen Altersrücktritt seitens der Arbeitnehmenden, aber auch der Arbeitgeber Rechnung. Ein flexibles Rentenalter wird auch in Zukunft sowohl aus personal- wie aus gesellschaftspolitischer Sicht ein wichtiges Thema bleiben. Flankierende Massnahmen, die dieser Thematik Rechnung tragen, jedoch nicht die Versicherungskasse belasten, sind zu prüfen. Das Reglement der Versicherungskasse soll dahingehend ergänzt werden, dass die Rentenkürzungen infolge vorzeitigem Altersrücktritt von den Betroffenen ausgekauft werden können. Der Auskauf benötigt allerdings, wie die Kürzungssätze zeigen, beträchtliche Mittel, welche von vielen Mitarbeitenden nicht ohne weiteres aufgebracht werden können. An einem flexiblen Altersrücktritt hat aber auch der Arbeitgeber ein Interesse. Zum einen lassen sich damit im Einzelfall Personalprobleme lösen, die andernfalls nicht selten zu einem vorzeitigen gesundheitlich bedingten Rücktritt führen. Finanziell fällt für den Arbeitgeber ins Gewicht, dass ältere Mitarbeitende, die in Pension gehen, durch jüngere Mitarbeitende mit einem tieferen Lohnniveau ersetzt werden können. Diese Mutationsgewinne könnten teilweise dafür eingesetzt werden, eine flexible Rücktrittsregelung, welche aus finanziellen Gründen nicht mehr zu Lasten der Versicherungskasse möglich ist, mit Beiträgen des Arbeitgebers zu erleichtern. Der Stadtrat beabsichtigt, dem Parlament mit der auf 2005 vorgesehenen Änderung des Personalreglementes ein Modell der Mitbeteiligung des Arbeitge-



bers an den Kosten des vorzeitigen Altersrücktritts zu unterbreiten. Aus finanziellen Gründen wird dieses allerdings nicht bereits beim heute möglichen Rücktrittsalter 60 ansetzen können, sondern lediglich Beiträge für die letzten beiden Jahre vor dem ordentlichen Pensionsalter vorsehen. Denkbar ist eine prozentuale Beteiligung der Stadt an den versicherungstechnisch notwendigen Kosten einer Ausfinanzierung der Rentenkürzungen, wobei im Sinne einer sozial abgestuften Lösung ein Maximalbeitrag pro vorzeitig Zurücktretendem festgelegt werden könnte. Dies kann gegebenenfalls durch eine Regelung ergänzt werden, welche eine Beteiligung der Stadt in den Fällen ermöglicht, in denen der vorzeitige Altersrücktritt in besonderem Masse auch im Interesse des Arbeitgebers liegt. Diese Regelung gehört aber nicht in das Reglement der Versicherungskasse, sondern in das Personalreglement.

Selbst bei einer Beteiligung des Arbeitgebers wird der flexible Altersrücktritt künftig mit finanziellen Einbussen verbunden sein. Die Neuregelung ist aber mit Blick auf die Finanzlage der Versicherungskasse unumgänglich.

7.3 Plafonierung des versicherten Lohnes ab Alter 60

Gemäss Art. 8 Abs.1 Ziff. b des VK-Reglementes entrichten das Mitglied und der Arbeitgeber eine Nachzahlung, wenn der versicherte Lohn nach vollendetem 25. Altersjahr erhöht wird und die Erhöhung nicht der Einkaufspflicht wegen Teileintritts unterliegt. Die Höhe der Nachzahlung ist altersabhängig und beträgt ab 58. Altersjahr für das Mitglied 80 % der Differenz zwischen altem und neuem versicherten Lohn. Der Arbeitgeber leistet eine Nachzahlung von 160 %. Diese 240 % reichen aber nicht aus, um die Lohnerhöhung versicherungstechnisch voll einzukaufen. Deshalb führen Erhöhungen des versicherten Lohnes bei älteren Versicherten zu nicht ausfinanzierten Leistungsversprechen.

In der Regel ist in den letzten Jahren vor der Pensionierung die Lohnkarriere abgeschlossen, d.h. es stehen keine Beförderungen mehr an und die Mitarbeitenden sind im Maximum ihrer Lohnklasse eingereiht. Lohnerhöhungen sind noch auf allfällige generelle Erhöhungen, zum Beispiel auf den Teuerungsausgleich, zurückzuführen.

Nach neuer Regelung sollen ab dem Jahr, in welchem die versicherte Person das 60. Altersjahr vollendet hat, Lohnerhöhungen nicht mehr nachversichert werden, d.h. keine Nachzahlungen mehr geleistet werden. Die betroffenen Mitarbeitenden erhalten wohl wie ihre jüngeren Arbeitskolleginnen und -kollegen die Lohnerhöhung, diese hat aber keine Auswirkung mehr auf den versicherten Lohn. Diese Regelung kennt auch die Versicherungskasse des Kantons St.Gallen.



Bei einer generellen Lohnerhöhung von einem Prozent werden die Stadt und die angeschlossenen Institutionen mit dieser Massnahme um ca. Fr. 120'000.– entlastet, die Versicherungskasse um ca. Fr. 300'000.–. Die betroffenen Versicherten müssen keine Nachzahlung mehr leisten. Im Gegenzug erhöht sich der versicherte Lohn nicht mehr. Dies bedeutet, dass die Altersrente auf der Basis des versicherten Lohnes im Alter 60 berechnet wird.

Bei hoher Teuerung entsteht aufgrund dieser Neuregelung eine Differenz zwischen dem letzten Lohn und dem versicherten Lohn, was im Vergleich zu heute zu tieferen Renten führt.

Art. 6bis des Reglementes für die Versicherungskasse sieht die Neuregelung vor. Sollten sich in der Zukunft wiederum Teuerungsraten ergeben, wie sie in den 70-iger Jahren eingetreten sind, so würde dannzumal eine Reglementsänderung erforderlich, welche eine nicht akzeptable Einschränkung der Altersvorsorge ausschliessen würde.

7.4 Verzinsung der Deckungslücke

Der versicherungstechnische Fehlbetrag wurde in den vergangenen Jahren nicht verzinst, und eine Verzinsung ist in den Reglementen nicht vorgesehen. Damit wird auf rund einem Fünftel des notwendigen Kapitals kein Ertrag erwirtschaftet. Versicherungstechnisch wäre eine Verzinsung von mindestens vier Prozent notwendig, was bei der aktuellen Unterdeckung rund 7 Mio. Franken ausmacht. Die volle Verzinsung würde jedoch den städtischen Haushalt über Massen belasten.

Als Minimalvariante wird deshalb die Verzinsung des fehlenden Deckungskapitals bis zur Interventionsgrenze von 80 % ins Auge gefasst, d.h. die momentane Differenz zwischen 78 % und 80 %. Diese Regelung gilt gemäss Ziff. 2 der Anschlussverträge analog auch für die angeschlossenen Institutionen.

Die Verzinsung der oben umschriebenen Deckungslücke mit dem technischen Zinssatz von 4 % hätte den städtischen Haushalt im Jahre 2003 mit Fr. 510'000.– belastet. Ob in den folgenden Jahren effektiv eine Zinsverpflichtung des städtischen Haushaltes anfällt, hängt von der Entwicklung des Deckungsgrades ab. Mit der Übernahme der vollen Teuerung durch den Arbeitgeber dürfte dieser tendenziell eher über die Interventionsgrenze steigen.

Im Hinblick auf die unter Punkt 3 erwähnten Neudefinition der Höhe des minimalen Deckungsgrades muss sogar, je nach finanzieller Situation der Stadt, auch die Verzinsung der Deckungslücke bis 90 % in Erwägung gezogen werden.



Die Rechtsgrundlage für diese Massnahme wird mit einem neuen Artikel 46bis im VK-Reglement geschaffen.

8 Zusammenfassung

Die finanzielle Lage der Versicherungskasse macht Massnahmen notwendig. Diese Tatsache wird auch von den Sozialpartnern, Dienststellen sowie den angeschlossenen Institutionen anerkannt. Über den Zeitpunkt sowie die Ausgestaltung der Massnahmen gehen die Meinungen auseinander. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen wurde ein Paket geschnürt, das der Opfersymmetrie zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmenden Rechnung trägt. Trotz Korrekturen auf der Leistungsseite können die Arbeitnehmenden der Stadtverwaltung und der angeschlossenen Institutionen auf Vorsorgeleistungen zählen, die insgesamt gut und mit jenen von Vorsorgeeinrichtungen anderer attraktiver Arbeitgeber vergleichbar sind.

Von den vorgeschlagenen Massnahmen bringt die Übernahme des Teuerungsausgleichs durch die Arbeitgeber für die Versicherungskasse finanziell unmittelbar den grössten Effekt. Die übrigen Massnahmen tragen dazu bei, dass sich die Situation nicht weiter verschlechtert und der Versicherungskasse nur noch Leistungen überbunden werden, die weitestgehend ausfinanziert sind. Eine Stabilisierung oder Verbesserung des Deckungsgrades bedingt, dass auf dem Kapital eine Verzinsung von mindestens vier Prozent erreicht wird. Die Erhöhung des Deckungsgrades und der Wiederaufbau von Wertschwankungsreserven hängt sehr stark von der weiteren Entwicklung der Finanzmärkte ab. Vor dem Hintergrund der bestehenden Staatsgarantie ist ein schrittweises Vorgehen für die Verbesserung der finanziellen Lage der Versicherungskasse angebracht.

9 Antrag

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen beantragt der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat:

Es wird ein Nachtrag II zum Reglement der Versicherungskasse der Stadt St.Gallen gemäss Beilage erlassen.



Der Stadtpräsident:
Christen

Im Namen des Stadtrates
Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage
Nachtrag II zum Reglement für die Versicherungskasse

