



Versicherungskasse

Ausgliederung Versicherungskasse, Wechsel zum Beitragsprimat, Ausfinanzierung

Beschluss

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Es werden unter Vorbehalt der Rechtskraft des Beschlusses in Ziffer 2 gemäss Beilagen erlassen:
 - 1.1 ein Nachtrag IV zur Gemeindeordnung;
 - 1.2 ein Nachtrag I zum Personalreglement;
 - 1.3 ein Reglement über die Pensionskasse der Stadt St.Gallen;
 - 1.4 ein Nachtrag II zum Reglement für die Versicherungskasse;
 - 1.5 ein Nachtrag II zum Reglement über die Sparkasse für das Gemeindepersonal;
 - 1.6 ein Nachtrag V zum Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt St.Gallen (Finanzreglement).
 2. Es wird für die Neuausrichtung der Pensionskasse (bisher Versicherungskasse) ein Kredit von CHF 233 Mio. bewilligt (Ausfinanzierung versicherungstechnischer Fehlbetrag CHF 189 Mio. und Rückstellungen für künftige Verpflichtungen netto CHF 44 Mio.).
 3. Es wird festgestellt, dass die Beschlüsse gemäss Ziffer 1.1 und Ziffer 2 dem obligatorischen Referendum gemäss Art. 7 Ziff. 1 bzw. Ziff. 2 lit. a der Gemeindeordnung und der Beschluss gemäss Ziff. 1.6 dem fakultativem Referendum gemäss Art. 8 Ziff. 1 der Gemeindeordnung unterstehen.
-



1 Zusammenfassung

Die berufliche Vorsorge für die Arbeitnehmenden der Stadtverwaltung St.Gallen und von 29 angeschlossenen Institutionen wird heute durch die Versicherungskasse der Stadt St.Gallen (im Folgenden mit Pensionskasse abgekürzt) durchgeführt. Grundzüge, Leistungen, Finanzierung und Organisation der Pensionskasse wurden durch das Stadtparlament im Reglement für die Versicherungskasse der Stadt St.Gallen vom 21. November 2006 geregelt (im Folgenden mit «geltendem Reglement» abgekürzt). Die Pensionskasse hat bis jetzt die Rechtsform einer unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt.

Die Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenrenten der Pensionskasse werden zurzeit als Prozentsatz des versicherten Lohns festgelegt (Leistungsprimat). Das Finanzierungssystem basiert grundsätzlich darauf, dass die Verpflichtungen durch Vorsorgevermögen gedeckt sind. Besteht eine Deckungslücke, wird sie durch die Arbeitgeber verzinst; weitergehende Massnahmen werden durch das geltende Reglement nur dann verlangt, wenn der Deckungsgrad 80 % unterschreitet. Gemäss Jahresrechnung 2011 lag der Deckungsgrad bei rund 84 %. Dies entsprach einem versicherungstechnischen Fehlbetrag von rund CHF 163 Mio. Im Gegenzug besteht aufgrund der unselbständigen Rechtsform der Pensionskasse eine Garantie der Stadt St.Gallen für die Leistungsverpflichtungen der Pensionskasse.

Eine Ende 2010 beschlossene Änderung des BVG¹ (im Folgenden mit «BVG-Revision» abgekürzt)² verlangt, dass öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen ähnlich wie privatrechtliche Vorsorgeeinrichtungen rechtlich, organisatorisch und finanziell verselbständigt werden. Es besteht dafür eine Übergangsfrist bis Ende 2013.

Der Stadtrat beschloss in der Folge am 1. Juni 2011 eine Reform der Pensionskasse. Ziele der Reform sind neben den Anpassungen an das neue Bundesrecht die Ausfinanzierung und Überführung der Pensionskasse in das System der Vollkapitalisierung, die Schaffung einer nachhaltigen finanziellen Grundlage und der Wechsel vom Leistungs- in das Beitragsprimat.

¹ Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, SR 831.40

² Änderung des BVG mit dem Titel «Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften» vom 17. Dezember 2010



Das Reformprojekt für die Versicherungskasse der Stadt St. Gallen beinhaltet die folgenden wesentlichen Änderungen und Massnahmen:

Rechtliche und organisatorische Verselbständigung der Pensionskasse

- a) Die Pensionskasse wird in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt umgewandelt.*
- b) Das Stadtparlament legt neu die Grundzüge und die Finanzierung der Pensionskasse in einem neuen «Pensionskassenreglement» fest. Die übrigen Regelungen und die Kassenführung fallen von Bundesrechts wegen in die Kompetenz der Verwaltungskommission als oberstem Kassenorgan.*

Wahl der Vollkapitalisierung als Finanzierungssystem und Ausfinanzierung

- a) Das revidierte BVG lässt nur noch zwei Finanzierungssysteme zu: entweder das System der Vollkapitalisierung, wie es für alle privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen gilt, oder das System der Teilkapitalisierung gemäss einer neuen, restriktiven und detaillierten BVG-Sonderregelung für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen. Diese Vorlage basiert auf der Vollkapitalisierung. Mit diesem Finanzierungssystem werden keine heutigen Finanzierungslasten auf künftige Generationen verschoben, eine transparente Kassenführung ermöglicht und der mit dem Teilkapitalisierungssystem verbundene zusätzliche Verwaltungsaufwand vermieden.*
- b) Die Pensionskasse ist entsprechend auf einen Deckungsgrad von 100 % auszufinanzieren.*

Schaffung nachhaltiger finanzieller Grundlagen

Die Sicherung des finanziellen Gleichgewichts erfordert, dass Deckungsgrad, Beiträge und Leistungen der Pensionskasse anhand versicherungstechnischer Grundlagen berechnet werden, denen aktuelle Daten zur Lebenserwartung und realistische Annahmen zu den Vermögenserträgen zugrunde liegen. Dies erfordert den Wechsel von den heutigen versicherungstechnischen Grundlagen EVK 2000¹ (mit technischem Zinssatz 4 %) zu den aktuellen versicherungstechnischen Grundlagen BVG 2010 und einem technischen Zinssatz von 3 %. Auf Basis des Jahresabschlusses 2011 steigt dadurch der versicherungstechnische Fehlbetrag, unter Berücksichtigung der Einführung eines Beitragsprimats, auf rund CHF 189 Mio. Ein Wechsel der technischen Grundlagen bedingt ausserdem, dass die Leistungen bzw. deren Finanzierung angepasst werden. Würden diese Anpassungen im Leistungsprimat realisiert, müssten für die aktiven Versicherten zusätzlich auch noch die Freizügigkeitsleistungen erhöht werden. Insgesamt erhöhte sich der technische Fehlbetrag durch den Grundlagenwechsel sowie die Senkung des technischen Zinssatzes bei einem Verbleib im Leistungsprimat auf rund CHF 332 Mio.

¹ diese und alle weiteren Fachbegriffe werden im Glossar erklärt, welches sich in den Beilagen befindet



Ausfinanzierung des Fehlbetrags

- a) *Die Pensionskasse soll per 31. Dezember 2013 auf einen Deckungsgrad von 100 % ausfinanziert werden. Der auszufinanzierende Betrag wird mit den aktuellen versicherungstechnischen Grundlagen BVG 2010 und einem technischen Zinssatz von 3 % berechnet.*
- b) *Die Ausfinanzierung erfolgt, indem die Stadt St.Gallen eine Einlage in eine sogenannte Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht leistet. Gemäss Bundesrecht entfällt der Verwendungsverzicht, wenn der Deckungsgrad auch ohne diese Reserve 100 % überschreitet. Die Reserve kann dann von der Stadt St.Gallen unter anderem für die Erfüllung ihrer Beitragspflicht verwendet werden.*
- c) *Die bisherige Garantie der Stadt St.Gallen für die Leistungen der Pensionskasse entfällt.*
- d) *Für eine Beteiligung der 29 angeschlossenen Arbeitgeber an der Ausfinanzierung besteht keine Rechtsgrundlage. Sie haben ausserdem die Möglichkeit, die Pensionskasse zu verlassen, wobei nicht ausgeschlossen ist, dass die Pensionskasse den Versicherten die vollen Freizügigkeitsleistungen mitgeben müsste. Dies hätte zur Folge, dass die Stadt St.Gallen für diese Versicherten den vollen Fehlbetrag tragen müsste. Dazu würde sich die Mitgliederstruktur der Pensionskasse verschlechtern.*
- e) *Die aktiven Versicherten werden zum einen an den Ausfinanzierungskosten beteiligt, indem der künftige Leistungsplan der Pensionskasse so ausgestaltet wird, dass die vollen reglementarischen Leistungen nicht mehr mit Alter 63, sondern erst mit Alter 65 erreicht werden. Zum anderen besteht bei einem vorzeitigen Altersrücktritt kein Anspruch mehr auf eine Beteiligung der Arbeitgeberin Stadt am Auskauf der Rentenkürzung. Darüber hinaus wird mit der Umstellung auf das Beitragsprimat das Anlagerisiko zu einem gewissen Teil auf die Arbeitnehmenden übertragen.*
- f) *Eine direkte Beteiligung der Rentnerinnen und Rentner an der Ausfinanzierung ist bundesrechtlich nicht zulässig. Die heutige Regelung, wonach der Stadtrat über die Anpassung der Renten entscheidet und dabei der teuerungsbedingten Anpassung des Lohns des aktiven Personals Rechnung trägt, wird jedoch aufgehoben. Künftig sollen die Renten nur noch im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der Pensionskasse angepasst werden.*

Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat

- a) *Das Leistungsprimat ist für die heutige Arbeitswelt mit flexiblen Beschäftigungsverhältnissen (Teilzeitarbeit, Erwerbsunterbrüche, usw.) zu schwerfällig und intransparent. Es enthält zudem versteckte Solidaritäten und Umverteilungsmechanismen, die heute nicht mehr zeitgemäss sind. Die Altersleistungen der Pensionskasse sollen daher künftig auf dem Beitragsprimat beruhen. Für die Invaliden- und Hinterlassenenleistungen soll die Verwaltungskommission das Leistungsprimat weiterführen können.*



- b) Entsprechend der erwähnten Neuregelung der Zuständigkeiten wird das Stadtparlament im Pensionskassenreglement die Finanzierung und die Verwaltungskommission die Leistungen bestimmen. Die vorgeschlagenen Sparbeiträge sind so strukturiert und bemessen, dass die Altersleistungen - bei Anwendung der oben erwähnten aktualisierten technischen Grundlagen - ein Leistungsziel von 60 % des versicherten Lohns im Alter 65 finanzieren. Das Leistungsziel ist nicht individuell garantiert, sondern wird unter den dem Versicherungsmodell zugrunde liegenden Modellannahmen erreicht.
- c) Mit dem Primatswechsel entfallen die Umverteilungsmechanismen des Leistungsprimats von den jüngeren zu den älteren Versicherten. Daraus entstehen für ältere Versicherte unvorhersehbare Finanzierungslücken. Zur Verhinderung dieses Nachteils ist eine Besitzstandsregelung zu Lasten der Arbeitgeber vorgesehen, die nach Alter und Anzahl Dienstjahre der Versicherten abgestuft werden soll. Die Kosten für den Versichertenbestand der Stadt St. Gallen belaufen sich auf maximal ca. CHF 64 Mio. Die Kosten für die angeschlossenen Arbeitgeber hängen von der vom einzelnen Arbeitgeber gewählten Besitzstandsregelung ab.



2	Inhaltsverzeichnis	
1	<i>Zusammenfassung</i>	2
2	Inhaltsverzeichnis.....	6
3	Ausgangslage.....	8
3.1	Bisherige rechtliche Grundlage und Leistungen der Pensionskasse.....	8
3.2	Bisherige Finanzierung und aktueller Deckungsgrad der Pensionskasse.....	9
3.3	BVG-Revision betreffend Finanzierung öffentlich-rechtlicher Körperschaften.....	11
3.4	Ziele für die Reform der Pensionskasse.....	14
4	Rechtliche und organisatorische Verselbständigung der Pensionskasse	14
4.1	Rechtsform	14
4.2	Neues Regelungskonzept	16
4.3	Führungsorganisation und Geschäftsführung.....	16
5	Grundzüge der neu ausgerichteten Pensionskasse	18
5.1	Grundsatzentscheid Vollkapitalisierung oder Teilkapitalisierung	18
5.2	Ausfinanzierung des bestehenden Fehlbetrags	21
5.3	Umstellung vom Leistungs- auf das Beitragsprimat	25
5.3.1	Gründe für die Umstellung.....	25
5.3.2	Ausgestaltung des Vorsorgeplans im Beitragsprimat	27
5.3.2.1	Leistungen	27
5.3.2.2	Beitragsaufteilung und Beitragshöhe.....	28
5.3.2.3	Besitzstandsregelung und Besitzstandskosten.....	29
6	Finanzielle Auswirkungen.....	32
7	Erläuterung der einzelnen Reglemente	35
7.1	Grundsätzliches	35
7.2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des neuen Pensionskassenreglements.....	36
7.2.1	Allgemeine Bestimmungen	36
7.2.2	Finanzierung	37
7.2.3	Organisation und Verwaltung.....	39
7.2.4	Übergangs- und Schlussbestimmungen	41
7.3	Nachtrag I zum neuen Personalreglement	43



7.4	Nachtrag IV zur Gemeindeordnung	43
7.5	Nachtrag II zum Reglement für die Versicherungskasse	44
7.6	Nachtrag II zum Reglement über die Sparkasse für das Gemeindepersonal	46
7.7	Nachtrag V zum Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt St.Gallen (Finanzreglement)	47
8	Zuständigkeiten.....	47
9	Angeschlossene Arbeitgeber	48
10	Einbezug der Sozialpartner	49
11	Konsequenzen bei einem Scheitern dieser Vorlage.....	50
	Beilagen.....	51



3 Ausgangslage

3.1 Bisherige rechtliche Grundlage und Leistungen der Pensionskasse

Die Versicherungskasse der Stadt St.Gallen (Pensionskasse) führt die berufliche Vorsorge für das Personal der Stadt St.Gallen und für 29 angeschlossene Institutionen durch. Ende 2011 zählte die Pensionskasse 1'877 aktive Versicherte und 1'274 Rentenberechtigte der Stadt St.Gallen sowie 1'316 aktive Versicherte und 473 Rentenberechtigte der angeschlossenen Institutionen.

Gemäss geltendem Art. 62 der Gemeindeordnung¹ wird die Haushaltsführung der Pensionskasse im Rahmen des Bundesrechts durch Reglement geordnet. Grundzüge, Finanzierung, Leistungen und Organisation der Pensionskasse sind im Wesentlichen durch das Stadtparlament im Reglement für die Versicherungskasse der Stadt St.Gallen vom 21. November 2006² (VK-Reglement) geregelt.

Die Pensionskasse ist eine registrierte Vorsorgeeinrichtung des öffentlichen Rechts.³ Sie ist in die Verwaltung der Stadt St.Gallen eingegliedert. Die Versichertenadministration wird vom Personalamt wahrgenommen, die Vermögensverwaltung vom Finanzamt. Die Pensionskasse wird dementsprechend als unselbständige öffentlich-rechtliche Einrichtung betrachtet.

Entsprechend den zwingenden bundesrechtlichen Vorgaben⁴ besteht eine aus Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitgeber und der Versicherten zusammengesetzte Verwaltungskommission. Diese hat in Bezug auf die Ausgestaltung der Vorsorge lediglich ein Anhörungsrecht, da die Vorsorge vollumfänglich im VK-Reglement des Stadtparlaments geregelt ist. Oberstes Kassenorgan mit weitgehender Führungsautonomie ist die Verwaltungskommission aber im Bereich der Vermögensanlage.⁵

Die Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenrenten sind als fester Prozentsatz des versicherten Verdienstes definiert.⁶ Die Pensionskasse wird damit als Leistungsprimat geführt.

¹ Gemeindeordnung vom 8. Februar 2004, sRS 111.1

² sRS 194.1

³ Art. 2 Abs. 1 VK-Reglement

⁴ Art. 51 Abs. 1 BVG

⁵ Art. 50 Abs. 2 VK-Reglement, Art. 3 Abs. 2 Ziff. 4 des Reglements des Stadtrates über die Geschäftsführung der Versicherungskasse der Stadt St.Gallen vom 23. Dezember 1986, sRS 194.11

⁶ z.B. Art. 14 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 VK-Reglement; sRS 194.1



3.2 Bisherige Finanzierung und aktueller Deckungsgrad der Pensionskasse

Für privatrechtliche Vorsorgeeinrichtungen ist das Finanzierungssystem der Vollkapitalisierung zwingend vorgeschrieben. Dies bedeutet, dass die Vorsorgeverpflichtungen (im Leistungsprimat im Wesentlichen Freizügigkeitsansprüche der aktiven Versicherten und nötiges Deckungskapital für die laufenden Renten) stets zu mindestens 100 % durch Vorsorgevermögen gedeckt sein müssen. Liegt der Deckungsgrad unter 100 %, sind Massnahmen zur Behebung der Unterdeckung zu treffen.¹ Öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen, deren Leistungen durch einen Kanton oder eine Gemeinde garantiert werden, waren dagegen bis Ende 2011 mit ausdrücklicher oder stillschweigender Bewilligung der Aufsichtsbehörde berechtigt, von der Vollkapitalisierung abzuweichen.²

Die reglementarischen Leistungen der Pensionskasse werden heute durch die Stadt St.Gallen garantiert.³ Dennoch richtete sich die Pensionskasse grundsätzlich nach dem Finanzierungssystem der Vollkapitalisierung, wick davon aber massvoll ab, indem bei Unterdeckung keine sofortigen Massnahmen vorgesehen waren. Dies entsprach der Praxis der meisten kantonalen und städtischen Vorsorgeeinrichtungen der deutschsprachigen Schweiz.

Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf die Anlagemärkte sind auch an der Pensionskasse nicht spurlos vorbei gegangen. Am 31. Dezember 2011 lag der Deckungsgrad bei 84.05 %. Der Fehlbetrag belief sich somit auf CHF 162.6 Mio. Eine privatrechtliche Vorsorgeeinrichtung im System der Vollkapitalisierung wäre bei dieser Situation in einer erheblichen Unterdeckung und müsste zwingend Sanierungsmassnahmen einleiten.

Die Verpflichtungen werden heute aufgrund der versicherungstechnischen Grundlagen EVK 2000 und einem technischen Zinssatz von 4 % berechnet. Beide Parameter müssen an die Verlängerung der Lebenserwartung seit Mitte der 90er Jahre und an die grundlegende Veränderung der Anlagemärkte angepasst werden. Der Entscheid liegt bei der Verwaltungskommission der Pensionskasse, hat aber Auswirkungen auf den Finanzierungsbedarf.

Die versicherungstechnischen Grundlagen EVK 2000 beruhen auf Beobachtungen zur Lebenserwartung in den Jahren 1993 bis 1998. Sie sind aufgrund der seither gestiegenen durchschnittlichen Lebenserwartung nicht mehr aktuell. Sie sollen daher durch die versicherungstechnischen Grundlagen BVG 2010 ersetzt werden. Für die Kosten der Umstellung der versicherungstechnischen Grundlagen wurden Rückstellungen gebildet. Nach Auflösung der

¹ Art. 65c - 65e BVG

² Art. 69 Abs. 2 BVG in Verbindung mit Art. 45 der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 18. April 1984, SR 831.441.1, BVV 2, je in der bis 31. Dezember 2011 geltenden Fassung

³ Art. 2 Abs. 2 VK-Reglement; sRS 194.1; die Garantie besteht zudem indirekt auf Grund der unselbständigen Rechtsform der Pensionskasse



Rückstellung für die Zunahme der Lebenserwartung der Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger verbleiben zur Finanzierung des Grundlagenwechsels beim Rentnerbestand Kosten von rund CHF 1.1 Mio., die zu Lasten der Pensionskasse gehen.

Der technische Zinssatz von 4.0 % bedeutet, dass das Rentendeckungskapital zur lebenslänglichen Finanzierung der Renten nur ausreicht, wenn auf ihm jährlich eine Anlagerendite von rund 4.5 % erzielt wird (4.0 % Verzinsung zuzüglich rund 0.5 Prozentpunkte für die Finanzierung der weiter steigenden Lebenserwartung). Ausserdem muss im Leistungsprimat auch das Deckungskapital der aktiven Versicherten jährlich mit 4.0 % verzinst werden. Effektiv lag die durchschnittliche jährliche Anlagerendite der Pensionskasse seit dem Messbeginn 1. August 2008 bis 31. Dezember 2011 bei 0.69 %. Für die Festlegung des technischen Zinssatzes bestehen Richtlinien der Schweizerischen Kammer der Pensionskassenexperten. Diese ergeben ab 1. Oktober 2012 einen Referenzzinssatz von 3.5 %. Die massgebende Berechnungsformel beruht derzeit noch zu einem erheblichen Teil auf Daten aus den guten Anlagejahren. Zusammen mit dem nach wie vor tiefen Zinsniveau zwingt dies zur Annahme, dass der Referenzzinssatz in den kommenden Jahren weiter sinken wird. Der technische Zinssatz der Pensionskasse soll daher auf 3.0 % gesenkt werden. Dadurch erhöhen sich die Verpflichtungen gegenüber den Rentenbeziehenden um rund CHF 47.7 Mio.

Bei einem Tarifwechsel müsste konsequenterweise auch der Leistungsprimatplan für die aktiven Versicherten (insbesondere die Barwerttabelle für die Berechnung der Austrittsleistung) angepasst werden. Durch den Wechsel von EVK 2000, 4.0 %, auf BVG 2010, 3.0 % würde sich bei einem Verbleib im Leistungsprimat der versicherungstechnische Fehlbetrag durch die Neuberechnung der Freizügigkeitsleistungen (Definition der Barwertfaktoren zur Berechnung der Freizügigkeitsleistung erfolgt analog zur bisherigen Definition) sowie der versicherungstechnischen Rückstellungen um weitere CHF 143 Mio. erhöhen. Dies hängt damit zusammen, dass im Leistungsprimat, im Gegensatz zum Beitragsprimat, der Kapitalisierungsverlauf (= Verlauf der Austrittsleistung) abhängig ist von den technischen Grundlagen und dem technischen Zinssatz, nicht aber von der Höhe der zukünftigen Beiträge.



Insgesamt ergeben sich anhand der Jahresrechnung 2011 in Abhängigkeit vom Primat und den versicherungstechnischen Grundlagen folgende unterschiedliche Deckungslücken:

	Leistungsprimat		Bei Umstellung auf Beitragsprimat
<i>Versicherungstechnische Grundlagen:</i>	EVK 2000 / 4 %	BVG 2010 / 3 %	BVG 2010 / 3 %
Nötiges Deckungskapital	CHF 1'019'227'985	CHF 1'188'013'655	CHF 1'045'178'216
Vorhandenes Vorsorgevermögen	CHF 856'648'375	CHF 856'648'375	CHF 856'648'375
Versicherungstechnischer Fehlbetrag	CHF 162'579'610	CHF 331'365'280	CHF 188'529'841
Deckungsgrad	84.0 %	72.1 %	82.0 %

3.3 BVG-Revision betreffend Finanzierung öffentlich-rechtlicher Körperschaften

Am 17. Dezember 2010 wurde durch die eidgenössischen Räte eine Revision des BVG mit dem Titel "Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften" (im Folgenden mit «BVG-Revision» abgekürzt) verabschiedet. Mit dieser Revision wurden die bisherigen Sonderregelungen für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen teilweise abgeschafft und im Übrigen grundlegend geändert.

Die BVG-Revision, welche auf den 1. Januar 2014 in Kraft tritt, verlangt, dass die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen analog zu den privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen rechtlich, organisatorisch und finanziell verselbständigt werden:

- a) Als Rechtsform sind nur noch privatrechtliche Stiftungen oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit zulässig.¹
- b) Der öffentlich-rechtliche Träger (Stadt St.Gallen) darf nur noch entweder die Finanzierung oder die Leistungen regeln, aber nicht mehr beides, das heisst nicht wie heute Finanzierung *und* Leistungen.² Die übrigen Regelungen fallen in die Zuständigkeit des paritätisch zusammengesetzten obersten Kassenorgans (Verwaltungskommission). Allerdings lassen sich die Zuständigkeiten für die Finanzierung und die Leistungen nicht vollumfänglich auseinanderhalten. Eine gesetzliche Regelung der Leistungen wird immer auch auf de-

¹ Art. 48 Abs. 2 erster Satz BVG, SR 831.40

² Art. 50 Abs. 2 BVG; SR 831.40



ren Finanzierung Rücksicht nehmen und eine Regelung der Finanzierung wird immer im Hinblick auf einen bestimmten Vorsorgeplan beschlossen werden.

- c) So wie der privatrechtliche Arbeitgeber Grundzüge seiner Vorsorgeeinrichtung in einer Stiftungsurkunde festlegen kann, kann der öffentlich-rechtliche Arbeitgeber die Grundzüge der Vorsorgeeinrichtung in einem Erlass regeln. Dieser sollte sich namentlich auf folgende Punkte beschränken:¹
- Rechtsform der Vorsorgeeinrichtung;
 - Arbeitgeber, welche der Vorsorgeeinrichtung angehören oder ihr beitreten können;
 - Rentenalter;
 - Beitrags- oder Leistungsprimat;
 - entweder Finanzierung oder Leistungen;
 - Umschreibung des versicherten Verdienstes;
 - Abweichungen von der Beitragsparität zulasten des Arbeitgebers;
 - Voraussetzungen für und Vorgehen bei Sanierungsmassnahmen.
- d) Das oberste Kassenorgan (Verwaltungskommission) nimmt die Gesamtleitung der Vorsorgeeinrichtung wahr. Es sorgt unter anderem für ihre finanzielle Stabilität und überwacht die Geschäftsführung.² Art. 51a Abs. 2 BVG enthält eine ausführliche Liste unübertragbarer und unentziehbarer Aufgaben des obersten Organs. Einschränkungen der paritätischen Verwaltung sind auch in einer öffentlich-rechtlichen Pensionskasse nicht mehr zulässig.

Für die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen lässt die BVG-Revision nur noch entweder das System der Vollkapitalisierung oder das neue System der "Teilkapitalisierung gemäss den Art. 72a - 72g BVG" zu. Die bisher weit verbreitete Praxis, gestützt auf eine Garantie der öffentlich-rechtlichen Körperschaft (Garantie der Stadt St.Gallen) und mit stillschweigender Zustimmung der Aufsichtsbehörde massvoll von der Vollkapitalisierung abzuweichen, ist nicht mehr bundesrechtskonform.

Der Grundsatz der Vollkapitalisierung wird in Art. 65 BVG neu klar definiert. Gemäss Abs. 2^{bis} dieser Bestimmung müssen sämtliche Verpflichtungen einer Vorsorgeeinrichtung durch Vorsorgevermögen gedeckt sein. Der Deckungsgrad muss somit mindestens 100 % betragen.

¹ Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften) vom 19. September 2008, BBl 2008 S. 8457

² Art. 51a BVG



Temporäre Unterdeckungen sind gemäss Art. 65c BVG zwar zulässig, doch sind in diesem Fall Sanierungsmassnahmen zu treffen.

Das System der Teilkapitalisierung ist mit folgenden Bedingungen und Anforderungen verknüpft:

- a) Die Vorsorgeeinrichtung muss über eine Staatsgarantie verfügen.¹ Diese bezieht sich auf die Vorsorgeeinrichtung und nicht einen einzelnen Arbeitgeber.² Sie erstreckt sich mit andern Worten auf sämtliche Arbeitgeber, welche der Vorsorgeeinrichtung angeschlossen sind.
- b) Ein Finanzierungsplan muss sicherstellen, dass der Deckungsgrad mindestens 80 % beträgt oder in spätestens 40 Jahren erreicht wird.
- c) Zentraler Punkt im Finanzierungsplan sind die sogenannten Ausgangsdeckungsgrade. Es gibt je einen Ausgangsdeckungsgrad für die Verpflichtungen gegenüber den aktiven Versicherten und für sämtliche Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtung. Diese Ausgangsdeckungsgrade entsprechen grundsätzlich den Deckungsgraden per 31. Dezember 2011, wobei eine so genannte Umlageschwankungsreserve (für absehbare Bestandesveränderungen) und eine Wertschwankungsreserve vom Deckungsgrad abgezogen werden dürfen.³
- d) Die Verpflichtungen gegenüber den Rentnerinnen und Rentnern müssen voll kapitalisiert sein.⁴ Bei der Festsetzung der Ausgangsdeckungsgrade wird das Deckungskapital der Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger durch eine Reduktion des (Ausgangs-)Deckungsgrades der aktiven Versicherten finanziert. Nach ihrer Festsetzung darf keiner der Ausgangsdeckungsgrade wieder unterschritten werden.⁵ Geschieht dies dennoch, befindet sich die Vorsorgeeinrichtung in Unterdeckung und muss saniert werden.⁶
- e) Künftige Leistungsverbesserungen müssen voll ausfinanziert sein.⁷
- f) Das Gesetz sieht vor, dass ein einmal erreichter Deckungsgrad nicht mehr unterschritten werden darf.⁸ Es sagt aber nicht, mit welchen Mitteln dies erreicht werden kann.
- g) Im Fall einer Teilliquidation dürfen versicherungstechnische Fehlbeträge von den Freizügigkeitsleistungen nur soweit abgezogen werden, als ein Ausgangsdeckungsgrad unter-

¹ Art. 72a Abs. 1 BVG

² Art. 72c Abs. 2 BVG

³ Art. 72b BVG

⁴ Art. 72a Abs. 1 lit. a BVG

⁵ Art. 72a Abs. 1 lit. b BVG

⁶ Art. 72e BVG

⁷ Art. 72a Abs. 1 lit. d BVG

⁸ Art. 72a Abs. 2 BVG



schritten wird. Im Übrigen wäre die anteilmässige Deckungslücke im Fall der Teilliquidation durch den Garantiegeber, hier die Stadt St.Gallen, auszufinanzieren.¹

Die Teilkapitalisierung setzt eine mehr oder weniger stabile demographische Struktur der Vorsorgeeinrichtung voraus, da die Rentendeckungskapitalien immer voll ausfinanziert werden müssen und der Ausgangsdeckungsgrad der aktiven Versicherten nicht unterschritten werden darf. Im Falle einer Alterung oder Reduktion des Versichertenbestandes besteht die Gefahr einer laufenden Nachfinanzierung der Rentendeckungskapitalien.

3.4 Ziele für die Reform der Pensionskasse

Aufgrund der vorstehend geschilderten Ausgangslage und den neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen sollen mit der nun vorgelegten Reform der Versicherungskasse für die Stadt St.Gallen und die angeschlossenen Institutionen vier Ziele realisiert werden:

- Die Regelung der beruflichen Vorsorge soll an die Änderungen des Bundesrechts angepasst werden;
- Die Pensionskasse soll ausfinanziert und in das System der Vollkapitalisierung überführt werden;
- Die berufliche Vorsorge soll vom Leistungsprimat ins Beitragsprimat umgestellt werden;
- Die Pensionskasse soll auf eine nachhaltige finanzielle Grundlage gestellt werden.

4 Rechtliche und organisatorische Verselbständigung der Pensionskasse

4.1 Rechtsform

Die bisherige Rechtsform der Pensionskasse, die unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt, ist nicht mehr zulässig.² Es kommen im Wesentlichen folgende Rechtsformen in Betracht:

- Privatrechtliche Stiftung;
- Öffentlich-rechtliche Anstalt;
- Öffentlich-rechtliche Stiftung.

¹ Art. 72c Abs. 2 BVG, Art. 19 Abs. 2 FZG

² vgl. Kapitel 3.3



Die Finanzierung und die Leistungen der Pensionskasse haben erhebliche finanz- und personalpolitische Auswirkungen auf die Stadt St.Gallen. Für die Versicherung der Behördenmitglieder und des Verwaltungspersonals ist das Stadtparlament gemäss Art. 33 Ziffer 3 der Gemeindeordnung zuständig. Das Stadtparlament muss deshalb im Rahmen des Bundesrechts weiterhin entweder die Finanzierung der Pensionskasse regeln oder die Leistungen so genau vorgeben, dass die zur Finanzierung nötigen Beiträge rein versicherungstechnisch berechnet werden können und zu gebundenen Ausgaben führen. Eine privatrechtliche Stiftung ist dafür nicht geeignet. Die Pensionskasse soll deshalb weiterhin als öffentlich-rechtliche Einrichtung geführt werden. Dies entspricht auch dem öffentlich-rechtlichen Charakter des Arbeitsverhältnisses für den überwiegenden Teil des Verwaltungspersonals.

Für solche „Ausgliederungen“ sieht das Gemeindegesetz des Kantons St.Gallen¹ in Art. 131 Abs. 1 vor, dass eine Gemeinde „eine öffentlich-rechtliche Körperschaft oder Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit gründen“ kann. Diese Rechtsform ist daher für die auszugliedernde Versicherungskasse naheliegend, zumal es sich um eine staatliche (sozialversicherungsrechtliche) Aufgabe handelt und eine Beteiligung privater Personen oder Unternehmen an der neuen Kasse nicht zur Diskussion steht. Die vorhandenen und voraussichtlich weiterzuführenden Anschlussverträge stellen keine Beteiligungen im Rechtssinne dar wie dies z.B. bei der RWSG AG mit den umliegenden Gemeinden der Fall ist.

Die Wahl dieser Rechtsform wird auch dadurch gestützt, dass die meisten öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen in der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt geführt werden. Soweit sie rechtlich unselbständig sind und deshalb dem neuen Bundesrecht angepasst werden müssen wie die Versicherungskasse der Stadt St.Gallen, werden sie vom Kanton bzw. der Gemeinde zumeist in die Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit überführt. Als Beispiele seien die Pensionskassen des Bundes, der Kantone Graubünden, Schaffhausen, Zug, Luzern, Thurgau, Tessin, Baselland, Baselstadt, Bern, Aargau und der Städte Schaffhausen, Luzern, Bern, Chur, Thun, Biel erwähnt. Die Stadt St.Gallen wählt also die in der Schweiz am weitesten verbreitete Lösung, für die entsprechend gute Erfahrungen vorliegen.

Dieser Wechsel in der juristischen Person erfordert für die Pensionskasse formell und terminologisch den geringsten Umstellungsbedarf. Die bisherige Bezeichnung «Versicherungskasse der Stadt St.Gallen» wird entsprechend dem heute für Pensionskassen üblichen Sprachgebrauch in «Pensionskasse der Stadt St.Gallen» geändert.

¹ GG; sGS 151.2



4.2 Neues Regelungskonzept

Der revidierte Art. 50 Abs. 2 BVG lässt nur noch zu, dass das Stadtparlament neben den Grundzügen der Pensionskasse entweder die Finanzierung oder die Leistungen regelt. Im Rahmen der Reform der Pensionskasse soll diese auf das Beitragsprimat umgestellt werden.¹ Das Beitragsprimat charakterisiert sich dadurch, dass primär die Sparbeiträge für Arbeitgeber und Arbeitnehmer festgelegt werden. Zusammen mit den Zinsen führen sie zu den individuellen Sparguthaben, welche die Grundlage für die Berechnung der Altersrenten bilden. Das Primat der Beiträge macht es praktisch zwingend, dass das Stadtparlament die Finanzierung, insbesondere die Sparbeiträge, vorgibt. Für diese Lösung sprechen noch weitere Gründe:

- Die Ausgaben der Stadt St.Gallen für die berufliche Vorsorge sind planbar;
- Die bundesrechtlich neu vorgeschriebene Abstimmung der Leistungen mit dem zur Verfügung stehenden Finanzierungsrahmen erfordert bei der Kasse selber detaillierte, periodisch anzupassende Regelungen, die vertieftes Fachwissen und versicherungstechnische Überlegungen voraussetzen. Dafür ist die Verwaltungskommission das geeignete Organ.

Die Beiträge sollen vom Stadtparlament in einem rechtsetzenden Reglement im Sinne vom Art. 32 lit. b der Gemeindeordnung erlassen werden (neues Reglement über die Pensionskasse der Stadt St.Gallen, abgekürzt Pensionskassenreglement). Die Regelung der Beiträge wird in Kapitel 5.3.2.2 unten erläutert. Die Verwaltungskommission als oberstes Organ trifft die übrigen Regelungen. Diese umfassen insbesondere Reglemente über die Leistungen sowie über die Einzelheiten der Organisation und der paritätischen Verwaltung.

4.3 Führungsorganisation und Geschäftsführung

Die Führung der Pensionskasse liegt künftig beim paritätisch zusammengesetzten obersten Organ,² d.h. der Verwaltungskommission. Ihr obliegen die in Art. 51a Abs. 1 und 2 BVG geregelten und aufgelisteten Aufgaben. Zu diesen zählen unter anderem die Festlegung der Strategie, der Erlass der Reglemente über die Leistungen, die Festlegung der Organisation und die Überwachung der Geschäftsführung.

Die Verwaltungskommission trägt insbesondere die Verantwortung für die finanzielle Stabilität der Pensionskasse. Sie hat die Leistungen so zu regeln und zu bemessen, dass ihre Finanzierung durch Beiträge und Vermögenserträge aufgrund realistischer Modellannahmen

¹ vgl. Kapitel 5.3

² vgl. Kapitel 3.1



nachhaltig sichergestellt ist. Die technischen Grundlagen dazu sind gestützt auf Empfehlungen der Experten für berufliche Vorsorge festzulegen. Erweisen sich die Beiträge für einen Vorsorgeplan aufgrund geänderter Rahmenbedingungen als nicht mehr ausreichend, muss künftig die Verwaltungskommission entsprechende Massnahmen treffen. Diese können in einem Antrag an den Stadtrat und das Stadtparlament auf Erhöhung der Beiträge oder in einer Reduktion der Leistungen sowie in einer Kombination dieser Massnahmen bestehen. Dies gilt sinngemäss auch für alle dannzumal angeschlossenen Institutionen.

Die Verwaltungskommission wird auch die interne Organisation in einem Organisationsreglement zu regeln haben. Bereits im Zeitpunkt der rechtlichen Verselbständigung der Pensionskasse muss zumindest provisorisch die Frage beantwortet sein, ob die Geschäftsführung weiterhin durch das Personalamt wahrgenommen werden soll. Alternativen sind eine eigene Verwaltung oder die Auslagerung der Verwaltung an einen Drittanbieter.

Die Pensionskasse hat mit ihren über 3'000 aktiven Versicherten (davon rund 1'800 Versicherte der Stadt St.Gallen) und rund 1'700 Rentenstellen (davon rund 1'200 Rentenstellen der Stadt St.Gallen) eine Grösse, bei welcher sich die weitere Führung einer autonomen Pensionskasse mit einer kasseneigenen Verwaltung aufdrängt. Im Vergleich mit einem Outsourcing ist dies die kostengünstigere Lösung, die zudem die Interessenkongruenz zwischen Pensionskassenverwaltung, Versicherten und Arbeitgebern am besten sicherstellt. Der Geschäftsführer bzw. die Geschäftsführerin wird damit der Verwaltungskommission unterstellt. Die Verantwortlichkeiten können klar geregelt und deren Einhaltung von der Verwaltungskommission in Wahrnehmung ihres gesetzlichen Auftrages überwacht werden.

Zu den Aufgaben der Verwaltungskommission gehört auch die Festlegung der Ziele und der Grundsätze der Vermögensverwaltung sowie der Durchführung und Überwachung des Anlageprozesses.¹ Darunter fällt namentlich der Abschluss von Vermögensverwaltungsverträgen. Die Übertragung der Vermögensverwaltung an die Finanzverwaltung der Stadt St.Gallen ist nach wie vor möglich, wobei die bundesrechtlichen Bestimmungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten² zu beachten sind.

Im neuen, vom Stadtparlament zu erlassenden Pensionskassenreglement soll die Verwaltungskommission beauftragt werden, die Einzelheiten der paritätischen Verwaltung zu regeln. Dies entspricht der Kompetenzordnung, die in den Vorsorgeeinrichtungen üblich ist und sich auf Art. 51 Abs. 2 BVG stützt, wo es heisst, dass "die Vorsorgeeinrichtung" die ordnungsgemässe Durchführung der paritätischen Verwaltung zu gewährleisten hat. Dazu gehören namentlich die Wählbarkeit als Arbeitnehmervertreter, die Modalitäten der Arbeit-

¹ Art. 52a Abs. 2 lit. m BVG

² Art. 51b und 51c BVG sowie Art. 48g und 48h BVV2



nehmervereiterwahlen, die Konstituierung der Verwaltungskommission und die Zeichnungsberechtigung.

Im Rahmen ihrer Konstituierung wird die Verwaltungskommission künftig auch die Wahl der bzw. des Vorsitzenden und ihrer Stellvertretung vornehmen. Wenn sie nichts anderes bestimmt, werden abwechslungsweise eine Arbeitnehmer- und eine Arbeitgebervertretung den Vorsitz führen.¹

5 Grundzüge der neu ausgerichteten Pensionskasse

5.1 Grundsatzentscheid Vollkapitalisierung oder Teilkapitalisierung

Das Bundesrecht verlangt, dass die Stadt St.Gallen sich zwischen dem Finanzierungssystem der Vollkapitalisierung und dem in den Art. 72a - 72g BVG neu geregelten System der Teilkapitalisierung entscheidet. Das System der Teilkapitalisierung² hätte den Vorteil, dass die Stadt St.Gallen kurzfristig keine Mittel für die Ausfinanzierung der Vorsorgeeinrichtung aufbringen müsste: die bestehende Deckungslücke würde allerdings auf künftige Generationen verschoben. Auf mittlere und längere Sicht ist das System der Teilkapitalisierung zudem kompliziert, schwerfällig und mit wichtigen Fragezeichen rechtlicher Natur behaftet:

- Im Teilkapitalisierungssystem sind (anstelle der 100 %-Deckung wie in der Vollkapitalisierung) die am 1. Januar 2012 bestehenden beiden "Ausgangsdeckungsgrade" (ADG), nämlich der ADG für sämtliche Verpflichtungen (ADG-global) und der ADG für die Verpflichtungen gegenüber den aktiven Versicherten (ADG-Aktive), einzuhalten. Die Ausgangsdeckungsgrade sind bis Ende 2013 festzulegen.³ Aufgrund der Jahresrechnung 2011 ergäbe sich für die städtische Pensionskasse folgende Berechnung der Ausgangsdeckungsgrade:⁴
 - Der ADG-global ergibt sich durch Vergleich des verfügbaren Vorsorgevermögens (rund CHF 857 Mio.) mit dem Total der Vorsorgeverpflichtungen (rund CHF 1'019 Mio.). Er beträgt 84.05 %.⁵
 - Das Rentendeckungskapital (rund CHF 494 Mio.) muss voll ausfinanziert sein.
 - Vom verfügbaren Vorsorgevermögen von CHF 857 Mio. werden CHF 494 Mio. für die Rentnerinnen und Rentner benötigt. Für die aktiven Versicherten verbleibt ein Vorsorgevermögen von rund CHF 362 Mio. Die Vorsorgeverpflichtungen für die akti-

¹ Art. 51 Abs. 3 BVG

² vgl. Kapitel 3.3

³ Art. 72a BVG in Verbindung mit Ziffer III a. Übergangsbestimmungen zur BVG-Revision

⁴ Art. 72b BVG

⁵ Ziffer 5.2 des Anhangs zur Jahresrechnung 2011



- ven Versicherten betragen rund CHF 525 Mio. Der Deckungsgrad für sie würde damit lediglich noch rund 69 % betragen ($100 \% / 525 \text{ Mio.} \times 362 \text{ Mio.}$)
- Die Ausgangsdeckungsgrade könnten zusätzlich gesenkt werden. Insbesondere könnte vom verfügbaren Vorsorgevermögen eine Wertschwankungsreserve bis (höchstens) zur Zielgrösse von CHF 94.9 Mio. abgezogen werden.¹ Der ADG-global würde dadurch auf 75 % und der ADG-Aktive auf 51 % absinken. Damit würde das Risiko geringer, nach Anlageverlusten Sanierungsmassnahmen ergreifen zu müssen. Der Aufsichtsbehörde müsste jedoch je nach künftiger Aufsichtspraxis zusätzlich ein Finanzierungsplan eingereicht werden, der aufzeigt, wie spätestens innert 40 Jahren der globale Deckungsgrad (bei unveränderter Zielgrösse für die Wertschwankungsreserve) auf mindestens 80 % ansteigt.
 - Wie die obige Berechnung zeigt, ist die Ausfinanzierung der Rentendeckungskapitalien bei der Festlegung der Ausgangsdeckungsgrade nur dann ohne Einlage der Stadt St.Gallen möglich, wenn der Deckungsgrad für die aktiven Versicherten reduziert wird. Ein solches Vorgehen entspräche einer klaren Umverteilung zu Lasten der aktiven Versicherten;
 - Würde künftig mindestens einer der Ausgangsdeckungsgrade unterschritten, wären Sanierungsmassnahmen nach den Art. 65c - 65e BVG zu ergreifen;
 - Da die Anlageerträge nicht auf dem vollen Deckungskapital erzielt werden, steigt der Frankenbetrag der Deckungslücke auch bei Einhaltung der Ausgangsdeckungsgrade weiter an, solange die Vorsorgeverpflichtungen der Pensionskasse anwachsen;
 - Das Verhältnis der Rentendeckungskapitalien zu den Deckungskapitalien der aktiven Versicherten (demographische Struktur der Pensionskasse) wird sich in den nächsten Jahren weiter verschlechtern, d.h. der Anteil der Rentendeckungskapitalien wird zunehmen. Diese Zunahme müsste im Teilkapitalisierungssystem laufend zu Lasten des Deckungsgrads der aktiven Versicherten ausfinanziert werden. Bei einer Unterschreitung des ADG-Aktive müssten Sanierungsmassnahmen ergriffen werden. Die Folge wäre eine permanente Umverteilung von den aktiven Versicherten zu den Rentnerinnen und Rentnern. Die Pensionskasse wäre dadurch zusätzlich zum Anlagerisiko auch dem demografischen Risiko ausgesetzt. Für die Arbeitgeber und die aktiven Versicherten würde daraus eine zusätzliche finanzielle Instabilität der Pensionskasse resultieren mit entsprechenden latenten Nachzahlungsrisiken;

¹ Art. 72b Abs. 3 BVG. Die Sollgrösse der Wertschwankungsreserve ist in Ziffer 6.1.1 des Anhangs zur Jahresrechnung 2011 vermerkt - siehe <http://www.stadt.sg.ch/home/verwaltung-politik/arbeitgeberinstadt/versicherungskasse.html>



- Der Arbeitgeber verzinst seit 2007 den versicherungstechnischen Fehlbetrag der Pensionskasse mit einem Zinssatz von 4 %.¹ Im Jahr 2011 belief sich der entsprechende Betrag auf über CHF 5.2 Mio., wovon CHF 3.9 Mio. auf die Stadt St.Gallen und ihre Betriebe entfielen. Im Jahr 2012 gewährte die Stadt St.Gallen der Pensionskasse ein zinsloses Darlehen in der Höhe von CHF 180 Mio., womit die Verzinsung der Deckungslücke sichergestellt wurde.² Beim Wechsel auf das System der Vollkapitalisierung entfällt die Verzinsung der Deckungslücke definitiv;
- Die finanzielle Steuerung der Vorsorgeeinrichtung ist im System der Teilkapitalisierung schwieriger, da die gesetzlich vorgesehenen Sanierungsmassnahmen aufgrund des Gesetzeswortlautes explizit erst bei Unterschreitung der Ausgangsdeckungsgrade ergriffen werden dürfen. Zwar verlangt das Gesetz, dass ein einmal erreichter Deckungsgrad nicht mehr unterschritten werden darf, es sagt aber nicht, welche Instrumente zur Verfügung stehen, um dies zu erreichen. Es muss davon ausgegangen werden, dass lediglich diejenigen Sanierungsmassnahmen in Frage kommen, welche auch ohne Grundlage im BVG möglich sind. Dazu zählen insbesondere Einlagen des Arbeitgebers und im Beitragsprimat Minderverzinsungen der Sparguthaben;
- Im System der Teilkapitalisierung müsste die Staatsgarantie gemäss neuem Art. 72c BVG weitergeführt werden. Bei einer Teilliquidation hätte die Stadt St.Gallen die auf den betroffenen Versichertenbestand entfallende Unterdeckung auszufinanzieren, wobei sie die übrigen angeschlossenen Arbeitgeber zur Übernahme der Kosten verpflichten könnte. Die Deckungslücke könnte von den Austrittsleistungen nur soweit abgezogen werden, als die Ausgangsdeckungsgrade unterschritten würden. Teilliquidationen könnten daher zu nicht planbaren finanziellen Belastungen der Arbeitgeber führen. Die Staatsgarantie könnte erst aufgehoben werden, wenn die Sollgrösse der Wertschwankungsreserve erreicht ist.

Bei einem Wechsel zur Vollkapitalisierung untersteht die Pensionskasse den gleichen erprobten und verständlichen Regeln wie die privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen. Die Anlageerträge werden auf dem vollen Deckungskapital erzielt; positive Jahresabschlüsse führen zur Bildung von Wertschwankungsreserven, die dem Ausgleich künftiger Anlageverluste dienen. Die Staatsgarantie kann aufgehoben werden und im Falle einer Unterdeckung könnten sofort Sanierungsmassnahmen eingeleitet werden. Der Anstieg des Rentendeckungskapitals am Total der Vorsorgeverpflichtungen bedeutet keinen zusätzlichen Finanzierungsbedarf.

¹ Art. 55 Abs. 1 VK-Reglement; SR 194.1

² Art. 55 Abs. 2 VK-Reglement; SR 194.1



Insgesamt überwiegen die Vorteile der Vollkapitalisierung bei weitem. Das System der Teilkapitalisierung ist nötig und geeignet für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen, deren Deckungsgrad heute weit tiefer liegt als derjenige der Pensionskasse der Stadt St.Gallen. Die Kantone und Gemeinden der Deutschschweiz mit eigener Vorsorgeeinrichtung beabsichtigen denn auch mit wenigen Ausnahmen den Übergang zur Vollkapitalisierung oder haben diese bereits eingeführt.

5.2 Ausfinanzierung des bestehenden Fehlbetrags

Die Vollkapitalisierung der Pensionskasse verlangt die Ausfinanzierung der bestehenden Deckungslücke. Massgebender Zeitpunkt ist der Stand am 31. Dezember 2013. Dieser wird, wie in Kapitel 3.2 erläutert, anhand der aktuellen versicherungstechnischen Grundlagen BVG 2010 und eines versicherungstechnischen Zinssatzes von 3 % berechnet. Beim Stand des vorhandenen Vorsorgevermögens gemäss Jahresrechnung 2011 lag die massgebende Deckungslücke, wie in Kapitel 3.2 angegeben, bei CHF 189 Mio. Dies unter der Annahme, dass gleichzeitig auch der Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat erfolgt. Ist dies nicht der Fall und müssten die Anpassungen im bestehenden Leistungsprimat realisiert werden, entstünden zusätzliche Kosten von CHF 143 Mio., wodurch sich die Deckungslücke auf CHF 332 Mio. erhöhen würde. Dies ist wie folgt begründet:

Im Leistungsprimat entspricht die Freizügigkeitsleistung (FZL) dem Barwert der erworbenen Leistungen. Der Kapitalisierungsverlauf (= Verlauf der FZL) ist somit abhängig von den technischen Grundlagen und dem technischen Zinssatz, nicht aber von der Höhe der künftigen Beiträge. Bei der Reduktion des technischen Zinssatzes müsste die FZL der Versicherten erhöht werden, um die anwartschaftlichen Leistungen finanzieren zu können, da die Erbringung der gleichen Leistungen bei einer Reduktion des technischen Zinssatzes teurer wird. Genauso wie die FZL müssten auch die ordentlichen Beiträge und die Nachzahlungen an den neuen technischen Zinssatz angepasst bzw. erhöht werden. Die prozentuale Erhöhung ist für jüngere Versicherte höher als für ältere Versicherte, da ihre Verpflichtungen eine längere Laufzeit haben. Demgegenüber entspricht im Beitragsprimat die Freizügigkeitsleistung dem individuell angesparten Sparguthaben. Der Sparprozess bzw. Kapitalisierungsverlauf ist somit abhängig von der Höhe der Spargutschriften und der Verzinsung. Diese Differenz im Kapitalisierungsverlauf führt dazu, dass eine Reduktion des technischen Zinssatzes weniger Umstellungskosten verursacht, falls gleichzeitig auf ein Beitragsprimat umgestellt wird.

Die Deckungslücke soll durch eine von der Stadt St.Gallen vorgenommene Einlage in eine «Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht» ausfinanziert werden. Die Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht bei Unterdeckung ist in den Art. 65e BVG und Art. 44a BVV 2 geregelt. Sie bildet Eigenkapital der Vorsorgeeinrichtung, erhöht also den



Deckungsgrad. Sie darf nicht verzinst und nicht für Leistungen eingesetzt oder auf andere Weise vermindert werden. Erst nach vollständiger Behebung der Unterdeckung, d.h. wenn auch ohne Berücksichtigung der Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht keine Unterdeckung mehr besteht, kann und muss die Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht aufgelöst und in eine ordentliche Arbeitgeberbeitragsreserve übertragen werden. Diese kann vom Arbeitgeber unter anderem zur Entrichtung seiner Beiträge verwendet werden.

Die Ausfinanzierung mittels Einlage in eine Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht führt zu einer ausgewogenen Beteiligung der Stadt St.Gallen und der Versicherten und ist wie folgt begründet:

- a) Die Pensionskasse wird per 1. Januar 2014 auf einen Deckungsgrad von 100 % ausfinanziert. Damit ist die Voraussetzung geschaffen, dass keine Staatsgarantie der Stadt St.Gallen mehr nötig ist. Im Fall von Teilliquidationen kann eine erneute, durch Anlageverluste entstandene Unterdeckung gleich wie bei privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen an die Austrittsleistungen angerechnet werden.
- b) Die Stadt St.Gallen, welche bisher für die Führung der Pensionskasse verantwortlich war und die Leistungen garantierte, kommt für die Ausfinanzierung auf. Sie hat aber die Aussicht, dass die von ihr geleistete Einlage künftig vom Verwendungsverzicht befreit wird und daraus eine ordentliche Arbeitgeberbeitragsreserve entsteht. Diese kann von der Stadt St.Gallen je nach dannzumaliger Finanzlage für die Entrichtung von Beiträgen oder für die Finanzierung von Leistungsverbesserungen zugunsten der Versicherten eingesetzt werden.
- c) Eine abrupte Belastung der angeschlossenen Arbeitgeber und der aktiven Versicherten mit der Ausfinanzierung könnte mit dem Grundsatz von Treu und Glauben in Widerspruch geraten. In der Botschaft des Bundesrates vom 19. September 2008 zur BVG-Revision¹ sowie in einem Teil der Rechtslehre² wird die Auffassung vertreten, dass die als Folge der bisherigen Teilkapitalisierung entstandenen Fehlbeträge unabhängig von ihren konkreten Ursachen ausschliesslich dem Garantiegeber und nicht auch den Versicherten anzulasten sind. Begründet wird diese Auffassung damit, dass die Versicherten weder beitrags- noch leistungsseitig mitbestimmen konnten. Diese Begründung würde vor allem aufgrund der bisherigen Eingliederung in die Stadtverwaltung auch auf die Versicherungskasse der Stadt St.Gallen zutreffen.

¹ BBI 2008 S. 8454 f.

² Poledna/Peter in SZS 2011, S. 241



Die neue OBERAUFSICHTSKOMMISSION BERUFLICHE VORSORGE hielt in diesem Zusammenhang fest:¹

„Damit der Systemwechsel von der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung mit Staatsgarantie zur „normalen“ Vorsorgeeinrichtung nach dem Grundsatz der Vollkapitalisierung vollzogen werden kann, muss sie ausfinanziert werden. Im Gesetz finden sich keine Bestimmungen über die Ausfinanzierung, also auch nicht betreffend die Frage der Beteiligung der Versicherten an der Ausfinanzierung. Mit anderen Worten gelten nach Gesetz für die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, sofern sie sich für die Vollkapitalisierung entscheiden, per 1. Januar 2012 die Regeln für die privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen.

Die Situation bei öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen ist wie einleitend dargelegt unterschiedlich. Die Unterdeckungen bei den öffentlich-rechtlichen Kassen sind / waren systematisch und im Gesetz vorgesehen. Demgegenüber sind Unterdeckungen bei den privatrechtlichen Kassen unzulässig, diese müssen jederzeitige Sicherheit für die Erfüllung aller Verpflichtungen bieten (Art. 65 BVG vorbehaltlich Art. 65c BVG). Umstände, wie sie heute bei öffentlich-rechtlichen Kassen anzutreffen sind, wären bei privatrechtlichen Kassen nicht möglich gewesen bzw. hätten vorher zu Interventionen durch die Aufsichtsbehörden geführt. Ein zweiter wesentlicher Unterschied besteht darin, dass das paritätische Organ bei den öffentlich-rechtlichen Kassen nur ein Anhörungsrecht hat (bleibt so bis am 31. Dezember 2013) und es somit möglich war, dass es keinen Einfluss auf Entstehung und Ausmass der Unterdeckung infolge unterfinanzierter Vorsorgepläne hatte. Daneben gibt es natürlich noch andere Ursachen wie negative Marktentwicklungen, die nicht systembedingt und losgelöst von der paritätischen Regelung zu Unterdeckungen führen.

Bei den öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen kommt es somit beim Übergang in die Vollkapitalisierung zu einem Systemwechsel, den die privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen nicht vollziehen mussten. Diesen Unterschieden ist bei der Ausarbeitung des Sanierungsplanes und dem Einbezug der Versicherten angemessen Rechnung zu tragen.“

Die vollständige Ausfinanzierung der Pensionskasse durch eine entsprechende Einlage der Stadt St.Gallen in eine Beitragsreserve mit Verwendungsverzicht trägt den Ausführungen der OBERAUFSICHTSKOMMISSION vollumfänglich Rechnung. Die Stadt St.Gallen finanziert zwar die Deckungslücke als bisherige Garantiegeberin alleine aus, profitiert aber von künftigen Überschüssen der Pensionskasse, indem sie nach Aufhebung des Verwendungsverzichts die Arbeitgeberbeitragsreserve für ihre Beitragszahlungen verwenden kann. Diese steht somit der Pensionskasse und ihren Versicherten nicht mehr als Vorsorgevermögen zur Verfügung, mit welchem Wertschwankungsreserven und bei weiteren guten Anlageerträgen freie Mittel zugunsten der Versicherten aufgebaut wer-

¹ Mitteilung OAK BV M-04/2012 Ziffer 2.3.1



den können. Die Versicherten leisten damit langfristig einen massgebenden Beitrag zur heutigen Ausfinanzierung der Pensionskasse.

- d) Die aktiven Versicherten werden zudem an den Ausfinanzierungskosten in der Weise beteiligt, dass der Leistungsplan im Beitragsprimat so ausgestaltet wird, dass die vollen reglementarischen Leistungen nicht mehr im Alter 63, sondern erst im Alter 65 erreicht werden. Das Rücktrittsalter wird damit faktisch auf 65 Jahre erhöht. Die Arbeitgeberfinanzierung zur Kompensation der Leistungskürzung bei vorzeitigem Altersrücktritt wird aufgehoben. Durch die Umstellung auf das Beitragsprimat wird das Anlagerisiko zudem zu einem gewissen Teil auf die Arbeitnehmenden übertragen.
- e) Eine direkte Beteiligung der Rentnerinnen und Rentner an der Ausfinanzierung ist bundesrechtlich nicht zulässig. Die heutige Regelung, wonach der Stadtrat über die Anpassung der Renten entscheidet und dabei der teuerungsbedingten Anpassung des Lohns des aktiven Personals Rechnung trägt, wird jedoch aufgehoben. Künftig sollen die Renten nur noch im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der Pensionskasse durch Entscheidung der Verwaltungskommission angepasst werden.
- f) Für eine Beteiligung der angeschlossenen Arbeitgeber an der sofortigen Ausfinanzierung besteht keine Rechtsgrundlage. Sie haben ausserdem die Möglichkeit, die Pensionskasse zu verlassen, womit sich die Versichertenstruktur verschlechtert. Dies hätte zur Folge, dass die Pensionskasse bald nicht mehr in der Lage wäre, mit vernünftigem Anlagerisiko die Rendite zu erwirtschaften, welche notwendig wäre, um den Deckungsgrad stabil zu halten. Dieser Sachverhalt war das Resultat zweier ALM-Analysen¹, welche durch Experten in den Jahren 2009 und 2011 für die Pensionskasse erstellt wurden. Zusätzlich würden sich die Verwaltungskosten pro versicherte Person erhöhen. Art. 10 des Teilliquidationsreglements sieht zwar vor, dass der Fehlbetrag anteilmässig von den individuellen Austrittsleistungen abgezogen wird. Diese Folge gilt es jedoch im Interesse der Versicherten zu vermeiden, zumal die Rechtslage im Rahmen der Ausfinanzierung umstritten sein könnte.

Die Ausfinanzierung der Pensionskasse auf 100 % Deckungsgrad entspricht der minimalen Anforderung von Art. 65d BVG. Zur Abfederung von Anlageverlusten braucht es zusätzlich eine Wertschwankungsreserve, deren Zielgrösse reglementarisch festzulegen ist.² Eine Ausfinanzierung einschliesslich der Wertschwankungsreserve wäre für die Stadt St.Gallen nicht tragbar und ist auch in anderen Kantonen und Städten sehr selten anzutreffen. Künftige ungenügende Anlageerträge könnten somit erneut zu einer Unterdeckung führen. Im Unterschied zu heute sind dann gleich wie in privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen Sanie-

¹ Erläuterung siehe Glossar im Anhang

² Art. 48e BVV 2, Art. 9 des Anlagereglements der Versicherungskasse (sRS 194.12), Ziffer 6.1.1 der Jahresrechnungen



rungsmassnahmen zu Lasten der Arbeitgeber und der Arbeitnehmenden zu treffen. Der Ex-
perte für berufliche Vorsorge ist verpflichtet, Empfehlungen über die einzuleitenden Mass-
nahmen abzugeben.¹ Die Vorgaben und Rahmenbedingungen zu den Sanierungsmassnah-
men sollen im Pensionskassenreglement umschrieben werden.

5.3 Umstellung vom Leistungs- auf das Beitragsprimat

5.3.1 Gründe für die Umstellung

Im Leistungsprimat werden die Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenrenten als Prozentsatz
des letzten versicherten Lohns vor Eintritt des Rentenanspruchs festgesetzt. In der heutigen
Versicherungskasse beträgt der Altersrentensatz 60 % für Versicherte², die im Alter 63 zu-
rücktreten. Die Altersrente wird gekürzt, wenn erforderliche Einkaufsleistungen nicht er-
bracht wurden (z.B. von Versicherten, die nach Alter 25 Kassenmitglieder wurden).³

Teilzeitbeschäftigungen und flexible Arbeitsverhältnisse erfordern im Leistungsprimat kom-
plexe, für die Versicherten intransparente Berechnungen der Leistungen und Beiträge. Die
Freizügigkeitsleistung basiert auf einem schwer verständlichen versicherungstechnischen
Tarif, was zu einem erheblichen Erklärungsbedarf bei Austritten, Mutationen, aber auch bei
Scheidungen⁴ und Bezügen zur Wohneigentumsförderung⁵ führt. Das Leistungsprimat wird
zudem kollektiv finanziert. Es enthält daher versteckte Solidaritäten und Umverteilungsme-
chanismen wie z.B. von jungen zu älteren Versicherten oder von Versicherten mit tiefen
Lohnkarrieren zu Versicherten mit hoher Lohnkarriere.

Das Erwerbssbild der konstanten Beschäftigung entspricht auch in der öffentlichen Verwal-
tung immer weniger der Realität. Karrieresprünge und -brüche, Teilzeitbeschäftigungen und
eine generell höhere Flexibilität werden auch in der öffentlichen Verwaltung immer häufiger
nachgefragt. Ein moderner und attraktiver Arbeitgeber kann sich diesen Entwicklungen nicht
entziehen.

Das Leistungsprimat wird aus den genannten Gründen zu einem Auslaufmodell: 1994 wur-
den noch über 20 % der Vorsorgeeinrichtungen mit einem Drittel aller Versicherten im Lei-
stungsprimat geführt. Im Jahr 2010 waren es noch 9.3 % mit 12.8 % aller Versicherten. Heu-
te sind die Prozentsätze mit grösster Wahrscheinlichkeit noch tiefer.

¹ Art. 52e Abs. 2 BVG; SR 831.40

² Art. 14 VK-Reglement; SR 194.1

³ Art. 9 Abs. 1 VK-Reglement; SR 194.1

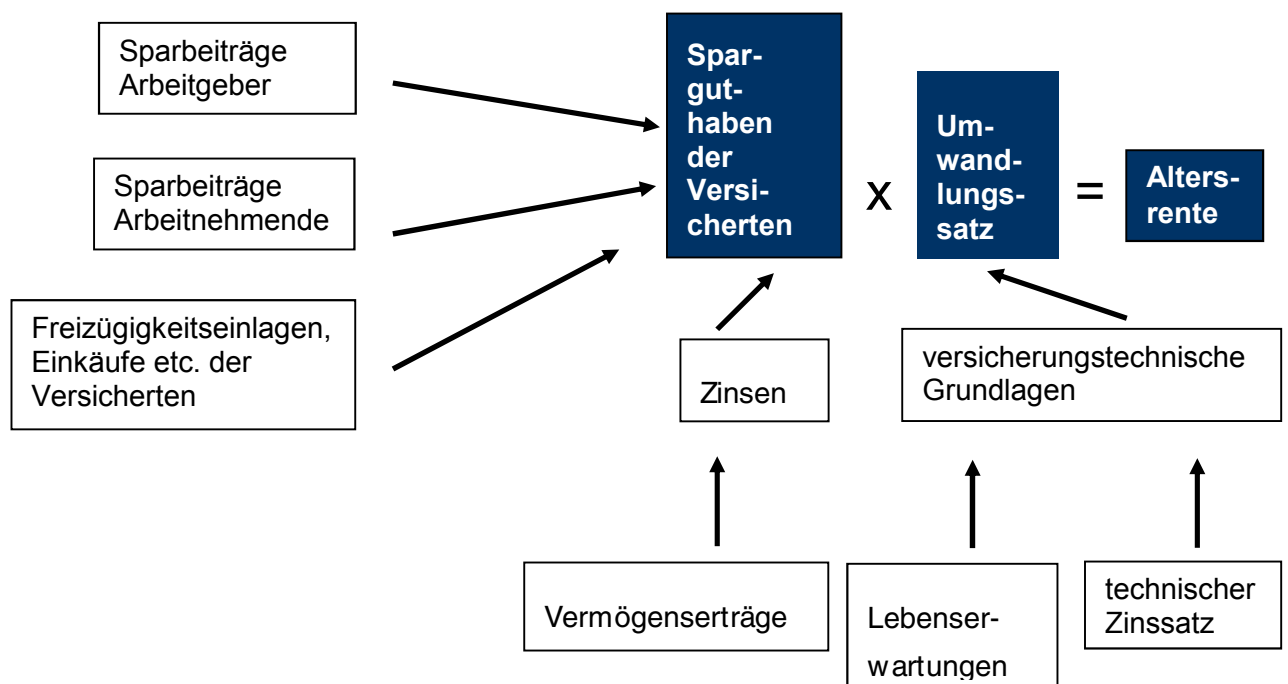
⁴ Art. 22 des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvor-
sorge (Freizügigkeitsgesetz, FZG) vom 17. Dezember 1993, SR 831.42

⁵ vgl. Verordnung über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (WEFV) vom 3. Okto-
ber 1994, SR 831.411



Der Primatswechsel ist somit nicht in den neuen bundesrechtlichen Bestimmungen begründet, sondern ergibt sich aus den Erfordernissen eines modernen Personalmanagements und der Forderung nach grösstmöglicher Transparenz der beruflichen Vorsorge.

Das Beitragsprimat funktioniert nach dem Sparkassenprinzip und ist daher transparent und für die Versicherten verständlich. Jede versicherte Person baut sich mit ihren Sparbeiträgen ein Altersguthaben auf, welches verzinst und bei Erreichen des Rücktrittsalters in eine Altersrente umgewandelt wird.



Ein Nachteil des Beitragsprimats liegt darin, dass die Höhe der Sparguthaben auch von der Verzinsung und diese wiederum von den Vermögenserträgen abhängt. Es ist deshalb nicht möglich, genaue Aussagen über die Höhe der zukünftigen individuellen Leistungsansprüche zu machen. Im Beitragsprimat wird das Anlagerisiko somit zu einem gewissen Teil auf die Arbeitnehmenden übertragen. Dieser Nachteil muss aber relativiert werden:

- Die Arbeitnehmenden tragen nicht nur einen Teil des Anlagerisikos, sondern profitieren auch von den Chancen der Vermögensanlage, indem die Altersguthaben in guten Anlageperioden entsprechend stärker verzinst werden können;
- Das einmal erworbene Altersguthaben ist insofern garantiert, als es auch bei Verlusten auf der Vermögensanlage nicht reduziert werden darf. Negative Zinsen sind in einer registrierten Vorsorgeeinrichtung nicht zulässig;



- Auch bei einer Leistungsprimatkasse gibt es keine Garantie für das Leistungsziel. Im Falle einer Unterdeckung einer Leistungsprimatkasse sind durchaus Sanierungsmassnahmen möglich, welche sich auf die Höhe der Leistungen auswirken.

5.3.2 Ausgestaltung des Vorsorgeplans im Beitragsprimat

Der Vorsorgeplan umfasst die Gesamtheit von Beiträgen und Leistungen. Die Zuständigkeit zu seiner Ausgestaltung verteilt sich neu wie folgt: Das Stadtparlament legt im neuen Pensionskassenreglement die Beiträge fest, die Verwaltungskommission gestützt darauf die Leistungen.

5.3.2.1 Leistungen

Der Primatswechsel ist keine Sparmassnahme. Die Sparbeiträge sollen so festgesetzt werden, dass die Verwaltungskommission für die Altersrenten ein rechnerisches Leistungsziel von 60 % des versicherten Lohns vorsehen kann. Für die Risikoleistungen soll die Verwaltungskommission weiterhin das Leistungsprimat anwenden können. Somit werden etwa gleich viele Mittel in die berufliche Vorsorge fliessen wie unter dem Leistungsprimat.

Die Verwaltungskommission kann die Leistungen formell erst festlegen, wenn sie gemäss neuem Pensionskassenreglement konstituiert ist. Dies wird gestützt auf die Übergangsbestimmungen in der zweiten Jahreshälfte 2013 der Fall sein. Gestützt auf die im vorliegenden Reglement gesetzten finanziellen Rahmenbedingungen liegt jedoch bereits ein Vorschlag für einen «Duoprimatplan» vor, der von den Sozialpartnern einvernehmlich ausgearbeitet wurde. Der Vorschlag findet sich in den Beilagen zur Botschaft.

Für die Altersleistungen wird das «modellmässige» oder «rechnerische» Leistungsziel dann erreicht, wenn sich die dem Modell zu Grunde liegenden Annahmen realisieren. Das vorgeschlagene Duoprimat basiert auf den folgenden Annahmen:

- Technische Grundlagen BVG 2010, technischer Zinssatz 3.0 %;
- Realzins (durchschnittliche Nominalverzinsung abzüglich Lohnteuering) 1.5 %;
- Massgebendes Alter für die Erreichung des Leistungsziels: 65 Jahre.

Das Rücktrittsalter ist heute nicht im VK-Reglement, sondern im Personalreglement der Stadt St.Gallen geregelt. Der Leistungsplan der Pensionskasse ist aber so ausgestaltet, dass im Alter 63 die vollen reglementarischen Leistungen erreicht werden. Wenn das Arbeitsverhältnis mindestens zehn Jahre gedauert hat, leistet der Arbeitgeber zudem einen Beitrag, um die Rentenkürzung bei vorzeitigem Altersrücktritt zu kompensieren.¹ In den letzten Jahren sind nicht nur die meisten privatrechtlichen, sondern auch zahlreiche öffentlich-rechtliche

¹ Art. 19 Abs. 3 PR; sRS 191.1



Vorsorgeeinrichtungen dazu übergegangen, das Rentenalter auf 65 Jahre zu erhöhen. Dies erklärt sich nicht zuletzt auch mit einer durch die demographische Entwicklung bedingten Verknappung der Arbeitskräfte in öffentlichen Verwaltungen. Es sprechen daher gute Gründe dafür, dass auch die Stadt St.Gallen das Rücktrittsalter auf 65 Jahre erhöht und die bisher im Personalreglement vorgesehenen Beiträge zur Kompensation der Rentenkürzung bei Pensionierung nach dem vollendeten 60. Altersjahr aufhebt. Sonderregelungen für bestimmte Personalkategorien (beispielsweise Mitarbeitende der Feuerwehr, der Polizei, des Tiefbauamtes oder der Sankt Galler Stadtwerke) sollen aber möglich bleiben.

Für die Versicherten wirkt sich die Erhöhung des ordentlichen Rücktrittsalters auf 65 Jahre im Übrigen insofern positiv aus, als die für die Erreichung des Rentenziels notwendigen Sparbeiträge über einen längeren Zeitraum erbracht werden können. Dies ermöglicht eine etwas flachere Staffelung der Sparbeiträge vor dem Rentenalter, was auch zu einer Milderung der Rentenreduktion im Falle einer vorzeitigen Pensionierung führt. Die Erhöhung des Rücktrittsalters soll mit einer Übergangsregelung abgefedert werden, welche auch dem Primatswechsel Rechnung trägt.

Die Risikoleistungen von aktiven Versicherten bei Tod oder Invalidität vor dem ordentlichen Rücktrittsalter (d.h. vor Alter 65) sollen weiterhin in einem Prozentsatz des versicherten Lohns festgesetzt werden können. Durch dieses so genannte Duoprimat wird eine gute Risikovorsorge, insbesondere bei den jüngeren Versicherten, sichergestellt. So haben z.B. fehlende Beitragsjahre (Eintritt nach Alter 25) oder Vorbezüge (WEF, Scheidung) neu - im Gegensatz zum aktuellen reinen Leistungsprimatplan - keine Kürzung der Risikoleistungen zur Folge.

Nach geltendem VK-Reglement passt der Stadtrat die laufenden Renten im Rahmen der mit dem Voranschlag bewilligten Kredite und unter Berücksichtigung der Lohnanpassungen für das aktive Personal der Teuerung an; die Kosten gehen zu Lasten des Arbeitgebers.¹ Die Weiterführung dieser Regelung wäre zusätzlich zur Ausfinanzierung der bestehenden Deckungslücke für die Stadt St.Gallen finanziell nicht tragbar. Sie würde zudem die Rentenberechtigten gegenüber den aktiven Versicherten besser stellen, welche aufgrund der höheren Lebenserwartung und des tieferen technischen Zinssatzes mit höheren Beiträgen belastet werden und das Risiko künftiger Anlageverluste und daraus resultierender Sanierungsmassnahmen tragen. Diese Regelung soll daher ersatzlos aufgehoben werden.

5.3.2.2 Beitragsaufteilung und Beitragshöhe

Bezogen auf die Jahresrechnung per 31. Dezember 2011 tragen heute die Arbeitnehmenden rund 43 % der Finanzierung (Beiträge und Nachzahlungen), während der Arbeitgeber rund

¹ Art. 33 und 53lit.c VK-Reglement; sRS 194.1



57 % übernimmt. Bundesrechtlich wäre es daher möglich, bei der Aufteilung der Beiträge die Arbeitgeber zu entlasten und die Arbeitnehmenden zu belasten. Grenze wäre eine vollständige paritätische Finanzierung. Eine Verlagerung der Finanzierungslasten würde ältere Versicherte und Versicherte mit tiefen Einkommen jedoch stark treffen und könnte die Konkurrenzfähigkeit der Stadt St.Gallen als Arbeitgeberin beeinträchtigen. Die Beitragsaufteilung soll daher im Beitragsprimat grundsätzlich unverändert bleiben.

Zur Finanzierung des vorstehend vorgeschlagenen und sozial fortschrittlichen Duoprimats sind folgende Spar-, Risiko- und Verwaltungskostenbeiträge nötig:

- Sparbeiträge von 12.60 % des versicherten Lohns im Alter 25, anschliessend um 0.35 % pro Altersjahr ansteigend auf 23.10 % ab Alter 55
 - Sparbeitrag des Arbeitnehmers: 6.30 % im Alter 25, anschliessend um 0.10 % pro Altersjahr ansteigend auf 9.30 % ab Alter 55
 - Sparbeitrag des Arbeitgebers: 6.30 % im Alter 25, anschliessend um 0.25 % pro Altersjahr ansteigend auf 13.80 % ab Alter 55
- Risikobeiträge in der Höhe von 3.80 % des versicherten Lohns ab Alter 17 bis Alter 65
 - Risikobeitrag des Arbeitnehmers: 1.90 %
 - Risikobeitrag des Arbeitgebers: 1.90 %
- Verwaltungskostenbeiträge
 - Verwaltungskostenbeitrag des Arbeitnehmers: 0.25 %
 - Verwaltungskostenbeitrag des Arbeitgebers: 0.25 %

Die Stadt St.Gallen könnte sich auf die Festlegung der Arbeitgeberbeiträge beschränken. Damit würde sie jedoch den Einfluss auf das Leistungsniveau der Kasse und damit auf die personalpolitischen Auswirkungen der Vorsorge weitgehend aufgeben. In einer Tabelle im Anhang zum neuen Pensionskassenreglement sollen daher die Spar- und Risikobeiträge von Arbeitgebern und Versicherten im Einzelnen festgelegt werden.

5.3.2.3 Besitzstandsregelung und Besitzstandskosten

In der kollektiven Finanzierung des Leistungsprimats sind, wie bereits vorgängig beschrieben, Umverteilungsmechanismen von den jüngeren zu den älteren Versicherten enthalten. Wird nun eine Person durch den Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat von der kollektiven Finanzierung auf eine individuelle Finanzierung umgestellt, so fehlt ihr dieser Solidarbeitrag, und die daraus resultierende Finanzierungslücke kann auch mit den höheren Sparbeiträgen im Beitragsprimat bis zur Pensionierung nicht mehr wettgemacht werden. Zur Verhinderung dieses Nachteils wird eine Besitzstandsregelung, die nach Alter abgestuft werden soll vorgesehen:

- a) Aktive Versicherte, welche bis zum 31.12.2013 das bisherige ordentliche Pensionierungsalter von 63 Jahren erreichen, d.h. vor Inkrafttreten der neuen Regelungen or-



dentlich in Pension gehen können, erhalten eine Rente gemäss dem heute geltenden Reglement über die Versicherungskasse. Die Kosten dafür sind in den ordentlichen Ausfinanzierungskosten gemäss Ziffer 6 enthalten.

- b) Für aktive Versicherte, welche am 31. Dezember 2013 das 60. Altersjahr vollendet haben aber noch nicht 63 Jahre alt sind, entspricht bei einer Pensionierung nach dem 31. Dezember 2013 die volle Altersrente mindestens derjenigen Altersrente, welche die versicherte Person bei einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses per 31. Dezember 2013 und damit bei einer Pensionierung per 1. Januar 2014 erhalten hätte. Damit wird klargestellt, dass die Renten dieser Personen auch bei einer Fortsetzung der Anstellung nach dem 1. Januar 2014, z.B. bis zum neuen ordentlichen Pensionierungsalter von 65 Jahren, betragsmässig nicht absinken. Soweit diese Personen von ihrem (vorzeitigen) Pensionierungsrecht im Jahre 2013 Gebrauch machen, sind diese Kosten in den ordentlichen Ausfinanzierungskosten gemäss Ziffer 6 enthalten. Die Kosten der späteren Pensionierungen mit Rentenbezug werden der Stadt von der Pensionskasse jährlich in Rechnung gestellt. Da für diese Mitarbeitenden auch die Zusatzgutschriften gemäss lit. c nachstehend ermittelt werden, sind diese Kosten grundsätzlich in den Kosten für die Zusatzgutschriften enthalten, ausser es ergäbe sich bei der Pensionierung dieser Personen ein Differenzbetrag (= Kosten für den Besitzstand minus Zusatzgutschrift).
- c) Um die einleitend erwähnten Nachteile bei der Umstellung vom Leistungsprimat in den Beitragsprimat abzumildern, erhalten alle übrigen Personen, welche die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen, eine Zusatzgutschrift, welche das Sparkapital im Beitragsprimat zum Zeitpunkt der Pensionierung so erhöht, dass die Lücke zwischen einer Rente im Leistungsprimat und einer Rente im Beitragsprimat idealerweise geschlossen wird, falls ein Anspruch auf eine maximale Zusatzgutschrift besteht.

Durch diese Lösung erhalten die versicherten Personen keine Besitzstandsgarantie auf Rentenleistungen, sondern es handelt sich um einen kapitalmässigen Besitzstand. Die per 31. Dezember 2013 berechneten Zusatzgutschriften werden nachträglich nicht mehr angepasst, sondern werden bis zur effektiven Pensionierung als fixe Frankenbeträge geführt. Weiter werden die Zusatzgutschriften auch nur fällig, wenn effektiv der Vorsorgefall Alter eintritt. Bei einem Austritt besteht kein Anspruch auf diese Zusatzgutschrift, bei einem Kapitalbezug, einer Scheidung oder einem Vorbezug für Wohneigentum auf eine anteilmässige Zusatzgutschrift.

Diese Lösung hat für den Arbeitgeber, der die Kosten für diesen Besitzstand finanziert, den Vorteil, dass die Kosten über die nächsten Jahre verteilt werden und die Betriebsrechnung nicht einmalig belasten. Es kann aber bereits heute ein Budget über die potentiell maximalen Kosten erstellt werden. Dieses Budget wird dann jedes Jahr anhand der erfolgten Austritte aktualisiert, da die im Budget für diese Versicherten zurückgestellten



Kosten wegfallen. Somit kann davon ausgegangen werden, dass die effektiven Kosten, welche nur bei Pensionierungen mit Rentenbezug fällig werden, deutlich unter den berechneten, budgetierten Kosten liegen dürften.

Die Zusatzgutschriften werden wie folgt berechnet: Die auf das Alter 63 projizierte Altersrente im Leistungsprimat wird mit derjenigen des Beitragsprimatplans verglichen. Die Projektion erfolgt basierend auf der Annahme einer Lohnerhöhung von 1.5 % pro Jahr (im Leistungsprimat gemäss VK-Reglement nur bis Alter 60) sowie einer Verzinsung der Sparguthaben im Beitragsprimat von 3.0 %. Die Annahmen entsprechen somit einer Realverzinsung (Differenz zwischen Verzinsung und Lohnentwicklung) von 1.5 %. Basierend auf den Auswertungen aus der Vergangenheit ist ein Realzins von 1.5 % zumindest realistisch. Stichtag für die Berechnung der Altersrente in den beiden Primaten ist der 31. Dezember 2013. Die für das Erreichen derselben Rente notwendige Erhöhung des Sparguthabens im Alter 63 entspricht der Zusatzgutschrift, auf welche die bzw. der Versicherte - abhängig von Alter und Dienstjahren - zu 100 % oder anteilmässig Anspruch hat.

Anspruch auf Besitzstand haben Versicherte mit mindestens fünf Dienstjahren beim gleichen Arbeitgeber. Die Berechnung der Anzahl der Dienstjahre hängt vom Anstellungsverhältnis ab; die Stadt St.Gallen wird die Berechnung verwenden, die für Dienstaltersgeschenke massgebend ist. Der Anspruchsfaktor, mit welchem die Höhe des Besitzstands bestimmt wird, entspricht der Summe aus Alter und Dienstjahren, wobei die Dienstjahre mit 0.4 gewichtet werden. Für z.B. eine 58-jährige Person mit zehn Dienstjahren ergibt dies einen Wert von 62, womit die Person Anspruch auf einen Besitzstand von 90 % der Zusatzgutschrift hat. Vergleiche dazu die nachfolgende Tabelle:

Anspruchsfaktor <i>(Summe Alter + 0.4 x Dienstjahre)</i>	Höhe des Anspruchs in % der Zusatzgutschrift
unter 54	0 %
unter 55	10 %
unter 56	20 %
unter 57	30 %
unter 58	40 %
unter 59	50 %
unter 60	60 %
unter 61	70 %
unter 62	80 %
unter 63	90 %
ab 63	100 %



Der so berechnete Besitzstand wird frankenmässig festgehalten. Er wird bei der Pensionierung fällig, wenn und soweit die Versicherten den Bezug der Rente wählen. Der Anspruch erlischt bei Austritt aus der Pensionskasse und er wird proportional gekürzt, wenn die erworbene Freizügigkeitsleistung vor der Pensionierung durch einen (Teil-)Austritt, einen Vorbezug für Wohneigentum oder infolge Ehescheidung oder Kapitalbezug gemäss Reglement reduziert wird. Berechnet auf dem Bestand per 31. Dezember 2011 belaufen sich die maximalen Besitzstandskosten für die Versicherten der Stadt St.Gallen auf rund CHF 64 Mio. Dieser Betrag ist von der Stadt St.Gallen zu übernehmen.

Die Besitzstandskosten können sich noch erhöhen, wenn und soweit Versicherte im Jahr 2013 freiwillige Einlagen in die Pensionskasse leisten. Diese Einlagen von der Zusatzgutschrift auszunehmen, würde die betreffenden Versicherten jedoch ungerechtfertigt schlechter stellen als Versicherte, die vor 2013 Einlagen tätigten. Die Kosten vermindern sich umgekehrt, wenn Versicherte vor der Pensionierung austreten, den reglementarisch zulässigen Kapitalbezug anstelle der Rente wählen oder wenn ihre Freizügigkeitsansprüche durch Vorbezüge für Wohneigentum oder zufolge Ehescheidung reduziert werden.

6 Finanzielle Auswirkungen

Basierend auf dem Versichertenbestand und dem vorhandenen Vorsorgevermögen Ende 2011 führen die Ausfinanzierung des bestehenden Fehlbetrags und die Übergangsregelung zum Primatswechsel zu folgenden Ausgaben der Stadt St.Gallen:

Einlage in eine «Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht»		CHF 189 Mio.
Finanzierung der Besitzstandsregelung aus Primatswechsel (Maximalbetrag)	CHF 64.5 Mio.	
Auflösung von Rückstellungen für künftige Verpflichtungen	- CHF 20.5 Mio.	
Nettokredit		CHF 44 Mio.
Total		CHF 233 Mio.

Ziel ist, mit der Ausfinanzierung in Form der Arbeitgeberreserve mit Verwendungsverzicht in der Höhe von CHF 189 Mio. per Ende 2013 eine für die nächsten Jahre kalkulierbare Situation zu erhalten. Insbesondere eine nur teilweise getätigte Deckung der Finanzierungslücke würde eine schwer kalkulierbare Zukunft schaffen. Die Abschreibung der Ausfinanzierung erfolgt über die Investitionsrechnung.



Annahmen:

- Ausgleich Deckungslücke per 31.12.2013
- Anpassung versicherungstechnische Grundlagen
- Total Finanzierungsbedarf für die Stadt St.Gallen CHF 189'000'000
- Amortisation der Finanzierung über 30 / 35 / 40 Jahre (40 Jahre Obergrenze)
- Zinssatz: 1.5 % / 2 % / 2.5 %
- Annuität, nachschüssig

Berechnung der Varianten:

Varianten	Betrag	Amortisationsdauer	Zinssatz	Annuität
	in Franken	in Jahren	in Prozent	
1	189'000'000	30	1.5	7'869'807
2	189'000'000	30	2.0	8'438'835
3	189'000'000	30	2.5	9'029'974
4	189'000'000	35	1.5	6'980'456
5	189'000'000	35	2.0	7'560'418
6	189'000'000	35	2.5	8'165'855
7	189'000'000	40	1.5	6'317'722
8	189'000'000	40	2.0	6'909'036
9	189'000'000	40	2.5	7'529'048

Die definitiven Kosten werden stichtagsbezogen berechnet und können sich deshalb noch verändern. Sie hängen ab von der Anlagerendite sowie von der Entwicklung des Versichertenbestandes, des Rentendeckungskapitals und der Freizügigkeitsansprüche der Versicherten bis Ende 2013.

Die angeschlossenen Arbeitgeber können, wie in Kapitel 5.2 erläutert wurde, an den Ausfinanzierungskosten nicht beteiligt werden. Sie tragen aber die auf ihren Versichertenbestand entfallenden Kosten der Besitzstandsregelung, die jedoch von derjenigen der Stadt St.Gallen abweichen kann.

Solange die Arbeitgeberbeitragsreserve mit dem Verwendungsverzicht belegt ist, kann sie in der Bilanz der städtischen Rechnung nicht aktiviert werden. Nach Aufhebung des Verwendungsverzichts erfolgt die Bilanzierung unter den langfristigen Finanzanlagen mit der Bezeichnung „Aktiven aus Arbeitgeberbeitragsreserven“ bzw. es kann eine entsprechende Aufwertung vorgenommen werden.



Wie in Kapitel 5.3.2.3 ausgeführt wurde, fallen die Besitzstandskosten in der Höhe von maximal CHF 64 Mio. kontinuierlich im Verlauf der nächsten Jahre an. Der Maximalbetrag würde nur erreicht, wenn sämtliche Versicherten, denen eine Zusatzgutschrift zusteht, bis zum Bezug der Altersrente in der Pensionskasse verbleiben und die Rente ohne jegliche, reglementarisch zulässige Kapitalbezüge wählen würden.

Die Stadt St.Gallen hat für künftige Verpflichtungen der Versicherungskasse in den letzten Jahren rund CHF 20.5 Mio. zurückgestellt. Diese Reserve kann in den nächsten Jahren zur Finanzierung der effektiv anfallenden Besitzstandskosten verwendet werden.

Die künftigen wiederkehrenden Kosten für die Pensionskasse und ein Kostenvergleich mit der heutigen Regelung setzen Modellannahmen für die mittelfristige Entwicklung insbesondere der Lohnsteigerung voraus. Zu berücksichtigen ist sodann, dass künftige Teuerungsanpassungen der Renten gemäss revidiertem Bundesrecht¹ nicht mehr umlagemässig finanziert werden könnten, was bedeutet, dass bei Rentenerhöhungen das erforderliche Deckungskapital einbezahlt werden müsste.² Die aktuellen Teuerungszulagen werden jedoch nicht ausfinanziert, sondern im Umlageverfahren weitergeführt. Unter Annahme einer Lohnsteigerung von 1.5 % ergibt sich für die Versicherten der Stadt St.Gallen folgender Kostenvergleich (Beiträge der Arbeitnehmer / AN und der Arbeitgeber / AG):³

	heutiges Leistungsprimat		künftiges Beitragsprimat	
wiederkehrende Beiträge (AN / AG)	CHF	19.8 Mio.		
Nachzahlungen bei Lohnerhöhungen (AN / AG)	CHF	2.2 Mio.	CHF	22.5 Mio.
Auskauf der Rentenkürzung bei Pensionierung nach dem vollendeten 60. Altersjahr (AG)	CHF	0.5 Mio.		–
Teuerungsausgleich (AG)	CHF	6.5 Mio.		– ⁴
Verzinsung der Unterdeckung (AG) resp. Verzinsung Darlehen	CHF	3.2 Mio. ⁵		–
Kosten der Ausfinanzierung der Deckungslücke und Anpassung EVK 2000 / BVK 2010		– ⁶	CHF	6.3 Mio. – 9.0 Mio.
Total	CHF	32.4 Mio. ⁷	CHF	28.8 Mio. – 31.5 Mio.

¹ Umschreibung der Vollkapitalisierung in Art. 65 Abs. 2 und Abs. 2^{bis} BVG

² Berechnet auf dem Bestand per 31. Dezember 2011 würden die Kosten für die Ausfinanzierung einer Rentenerhöhung von 1.0 % für alle Rentenbezüger/innen der Stadt St.Gallen CHF 6.5 Mio. betragen, eine Rentenerhöhung von 1.5 % würde das Deckungskapital um CHF 9.7 Mio. erhöhen.

³ Beiträge für das Jahr 2012, berechnet basierend auf dem Versichertenbestand und den Lohnangaben per 31. Dezember 2011 unter Berücksichtigung einer theoretischen Lohnerhöhung von 1.5 %; effektiv schwankt im Leistungsprimat die Höhe der Nachzahlungen für Lohnerhöhungen beträchtlich.

⁴ Rentenbeziehende nach neuem Recht erhalten keinen Teuerungsausgleich mehr. Teuerungszulagen für laufende Renten nach altem Recht nehmen kontinuierlich ab.

⁵ Die Verzinsung hat sich aufgrund des Darlehens von CHF 180 Mio., welches die Stadt St.Gallen im Jahr 2012 der Pensionskasse gewährte, von 4 % auf 1.75 % gesenkt.

⁶ Diese Kosten wurden nicht ermittelt, würden aber für die Stadt bei einem Verbleib im Leistungsprimat auch anfallen. Sie wären tendenziell höher, siehe dazu Ausführungen in Kapitel 3.2, als die analogen Kosten beim zukünftigen Beitragsprimat.

⁷ Kosten gemäss Fussnote 6 wären hier zu addieren.



Aus der vorstehenden Tabelle wird ersichtlich, dass mit dem Wechsel vom Leistungsprimat zum Beitragsprimat und den weiteren Massnahmen die Belastung der Stadt für die Kosten der Pensionskasse geringer wird, weil auch langfristig versteckte Kostenrisiken wegfallen, und insgesamt die laufenden Kosten nicht unwesentlich reduziert werden.

Nicht berücksichtigt im Kostenvergleich sind allfällig notwendige Sanierungsmassnahmen, wenn sich wiederum eine Unterdeckung einstellt. Eine solche wäre aber durch negative Anlagerenditen bedingt und würde damit im neuen und im früheren Finanzierungssystem gleichermassen eintreten. Ebenfalls nicht aufgeführt sind die Kosten der von der Pensionskassenreform nicht betroffenen, bereits laufenden Teuerungsanpassungen der Renten.

7 Erläuterung der einzelnen Reglemente

7.1 Grundsätzliches

Nachfolgend werden die für die Ausgliederung und die Sanierung der städtischen Versicherungskasse nötigen Reglemente einzeln aufgeführt und erläutert. Die in die Zuständigkeit des Stadtparlamentes fallenden Erlasse sind die folgenden:

- ein Nachtrag IV zur Gemeindeordnung - mit obligatorischem Referendum;
- ein Nachtrag I zum Personalreglement;
- ein neues Reglement über die Pensionskasse;
- ein Nachtrag II zum Reglement für die Versicherungskasse;
- ein Nachtrag II zum Reglement über die Sparkasse für das Gemeindepersonal;
- ein Nachtrag V zum Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt St.Gallen (Finanzreglement) - mit fakultativem Referendum.

Ergänzend sind in einem weiteren Schritt auch noch diverse Erlasse, die in die Kompetenz des Stadtrates fallen, anzupassen oder aufzuheben, wenn die Ausgliederung der Pensionskasse gemäss dieser Vorlage rechtskräftig ist. Zu diesen Erlassen gehören u.a. das Geschäftsreglement des Stadtrates und die verschiedenen Ausführungsreglemente der Versicherungskasse, die ersatzlos aufzuheben sind. Für deren Erlass ist zukünftig das paritätische Organ der Pensionskasse, die Verwaltungskommission, zuständig.

Die nachstehend nun im Einzelnen erläuterten Reglemente stehen in direktem Zusammenhang mit dem Erlass des vorstehend bereits ausführlich beschriebenen neuen Reglements über die Pensionskasse der Stadt St.Gallen. Das Pensionskassenreglement wie auch die nachstehend aufgeführten Änderungen an bestehenden städtischen Erlassen sollen auf den



1. Januar 2014 in Kraft treten, sofern das Parlament und anschliessend die Stimmberechtigten der Stadt St.Gallen dieser Vorlage zustimmen.

7.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des neuen Pensionskassenreglements

7.2.1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 (Zweck) gibt einen Überblick über die im Reglement geregelten Materien. Lit. b weist darauf hin, dass das Stadtparlament die Finanzierung und nicht die Leistungen regelt.

Art. 2 (Pensionskasse) konstituiert die Pensionskasse als registrierte Vorsorgeeinrichtung in der Form einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt. Die Wahl der Rechtsform wurde im Abschnitt 4.1 erläutert.

Art. 3 (Aufgaben der Pensionskasse) umschreibt die wichtigsten Aufgaben der Pensionskasse: Sie erbringt die nach BVG obligatorischen und - wie alle gut ausgebauten Vorsorgeeinrichtungen - darüber hinaus überobligatorische Leistungen (Abs. 1). Absatz 2 hält den für die Regelung der Finanzierung (Art. 7 ff.) zentralen Grundsatz fest, dass für die Altersleistungen das Beitragsprimat gilt. Die Verwaltungskommission wird ermächtigt, für die Leistungen bei Invalidität und Tod eine andere Regelung, d.h. insbesondere das Leistungsprimat vorzusehen. Das im Abschnitt 5.3.2.1 erläuterte «Duoprimat», d.h. Beitragsprimat für die Altersleistungen und Leistungsprimat für die Risikoleistungen, ist weit verbreitet und entspricht einer modernen Lösung eines Arbeitgebers, der auf dem Arbeitsmarkt attraktiv sein will. Es soll jedoch nicht vorgeschrieben werden, da die Verwaltungskommission bei der Regelung der Leistungen nicht eingeschränkt werden darf.

Art. 4 (Weitere angeschlossene Arbeitgeber) gestattet der Pensionskasse den Anschluss weiterer Institutionen bzw. Arbeitgeber auf der Grundlage eines von der Verwaltungskommission erstellten Anschlussvertrages. Es kann darauf verzichtet werden, im Pensionskassenreglement Anschlussvoraussetzungen und -bedingungen zu statuieren. Es soll der Verwaltungskommission überlassen bleiben, bei Bedarf eine Regelung aufzustellen. In der Praxis schliessen sich der Pensionskasse ohnehin nur Arbeitgeber an, die mit der Stadt St.Gallen verbunden sind. Die Anschlussverträge können Leistungen und Beiträge vorsehen, die von denjenigen für das Personal der Stadt St.Gallen abweichen.

Art. 5 (Sammeleinrichtung) erlaubt, die Pensionskasse bei Bedarf als Sammeleinrichtung auszugestalten. Die Pensionskasse führt heute für die Stadt St.Gallen und die angeschlossenen Institutionen eine einheitliche Versicherung mit nur einer Jahresrechnung. In der Zu-



kunft könnte es sich als sinnvoll erweisen, für jeden Arbeitgeber oder für Gruppen von Arbeitgebern je ein eigenes Vorsorgewerk mit einer eigenen Rechnung zu führen.

Art. 6 (Versicherungspflicht) hält fest, dass das gesamte Personal der Stadt St.Gallen und der angeschlossenen Arbeitgeber sowie die Mitglieder des Stadtrats in der Pensionskasse versichert sind. Einzelheiten der Versicherungspflicht wie z.B. das genaue Datum des Versicherungsbeginns bei Arbeitsantritt sind durch die Verwaltungskommission zu regeln.

7.2.2 Finanzierung

Die **Art. 7 – 17** (System der Vollkapitalisierung) bilden das zentrale Kapitel über die Finanzierung der Pensionskasse. Einleitend wird in **Art. 7** das Finanzierungssystem der Vollkapitalisierung als massgebend erklärt.

Der **Art. 8** umschreibt den versicherten Lohn (Jahreslohn) Ein wesentlicher Teil der Regelung zur Finanzierung betrifft den Lohn, auf welchem die Beiträge erhoben werden, d.h. die Umschreibung des versicherten Lohns. Ausgangspunkt ist der Lohn gemäss Personalreglement der Stadt St.Gallen bzw. dem Arbeitsvertrag mit dem angeschlossenen Arbeitgeber. Löhne bei anderen Arbeitgebern werden gemäss Abs. 2 nur berücksichtigt, sofern dies durch künftiges neues Bundesrecht vorgeschrieben wird.

Die **Art. 9 und 10** (Versicherter Lohn, Koordinationsabzug) übernehmen die bisherige Regelung der Koordination mit der AHV: vom Jahreslohn wird ein Koordinationsbetrag abgezogen, der einem Drittel des Jahreslohns, höchstens aber der maximalen jährlichen Altersrente der AHV entspricht. Bei Teilzeitbeschäftigung und Teilinvalidität wird anteilmässig koordiniert. Dies ist Ausfluss des 3-Säulen-Prinzips der schweizerischen Altersvorsorge (AHV - BVG - Selbstvorsorge).

In **Art. 11** (Finanzierung, Beiträge) findet sich eine Zusammenstellung, wie die Leistungen finanziert werden. **Art. 12** enthält Grundsätze zu den Beitragsarten und der Entrichtung der Beiträge. **Art. 12 Abs. 4** beauftragt die Verwaltungskommission, eine Regelung zu treffen, die es den Arbeitgebern ermöglicht, Beiträge zur Bildung einer Arbeitgeberbeitragsreserve zu leisten.

In **Art. 13** (Beitragspflicht) wird eine für die Finanzierung der Pensionskasse ebenfalls zentrale Frage beantwortet, nämlich die der Altersspanne, innert welcher die Beiträge zu entrichten sind. Die Regelung in den Absätzen 1 – 3 und 5 entspricht der Regelung des BVG für die gesetzlichen Mindestleistungen. Abs. 4 stützt sich auf Art. 33b BVG. Diese Bestimmung wurde am 11. Dezember 2009 im Rahmen eines neuen Abschnitts mit dem Titel «Erleichterung der Arbeitsmarkteteiligung älterer Arbeitnehmer» in das BVG eingefügt.



Art. 14 (Bemessung und Aufteilung der Sparbeiträge) legt die Altersstaffelung und Höhe der Sparbeiträge (Sparbeiträge des Arbeitgebers und der versicherten Person zusammengekommen) fest. Die Altersstaffelung verringert die Kosten der in Art. 22 (siehe auch Anhang II zum Pensionskassenreglement) enthaltenen Besitzstandsregelung. Nötig ist sie aber vor allem, damit Lohnerhöhungen in höherem Alter, wenigstens soweit sie den modellmässigen Rahmen nicht überschreiten, ausreichend in die Versicherung eingebaut werden. Wie nach bisherigem VK-Reglement soll die Gesamtheit der Sparbeiträge im Verhältnis von 57 % zu 43 % auf Arbeitgeber und Versicherte aufgeteilt werden. Anstelle einer entsprechenden interpretationsbedürftigen Formel verweist Abs. 3 auf eine Tabelle im Anhang I, welche für jedes Alter die Sparbeiträge der Arbeitgeber und der Versicherten angibt. **Abs. 4** soll es der Stadt St.Gallen ermöglichen, für Personalkategorien, die gesundheitlich besonders stark belastet werden, höhere Sparbeiträge festzulegen, um einen früheren Altersrücktritt zu ermöglichen.

Art. 15 (Bemessung der Risikobeiträge und der Verwaltungskostenbeiträge) delegiert die Bemessung der Risikobeiträge und der Verwaltungskostenbeiträge an die Verwaltungskommission. Diese ist verpflichtet, sie entsprechend den versicherungstechnischen Kosten bzw. des in der Jahresrechnung auszuweisenden Verwaltungsaufwands festzulegen. Die Risikobeiträge dürfen zudem insgesamt 4 % der versicherten Löhne nicht übersteigen. Für den Verwaltungskostenbeitrag muss zwischen aktiven Versicherten und Rentenberechtigten unterschieden werden. Für erstere liegt die Limite bei insgesamt 0.5 Prozent der versicherten Löhne, für letztere bei CHF 100 pro rentenberechtigte Person.

Die Risikobeiträge sowie die Kosten für die technische und kaufmännische Verwaltung der aktiv Versicherten werden ebenfalls wie bisher hälftig auf Arbeitgeber und Versicherte aufgeteilt. Die technischen und kaufmännischen Verwaltungskosten für die Rentenberechtigten werden den Arbeitgebern in Rechnung gestellt, da sie je nach Verhältnis der Rentnerinnen und Rentner zu den aktiven Versicherten für letztere zu extrem unterschiedlichen Belastungen führen könnten.

Die Kosten für die Vermögensverwaltung reduzieren die Bruttorendite der Vermögensanlage und werden von der Pensionskasse getragen.

Der **Art. 16** (Massnahmen bei Unterdeckung) erteilt der Verwaltungskommission den entsprechenden Auftrag, in einem solchen Fall tätig zu werden. Wie im Kapitel 5.1 aufgeführt, sind bei einer künftigen Unterdeckung der Pensionskasse nämlich materielle und formelle Bestimmungen des BVG über Sanierungsmassnahmen einzuhalten. **Abs. 1** stellt klar, dass getroffene Massnahmen jeweils während eines Kalenderjahres gelten und die Weiterführung, Aufhebung oder Änderung jeweils bei Abnahme der Jahresrechnung überprüft werden muss. Die Sanierungsmassnahmen werden nicht starr und abschliessend im vorliegenden



Pensionskassenreglement fixiert, sondern sind von der Verwaltungskommission zu regeln und im Einzelfall zu treffen. **Abs. 2 lit. a** gibt jedoch eine klare Zielvorgabe, während **Abs. 2 lit. b – d** die hauptsächlichen Massnahmen (Sanierungsbeiträge und tiefere Verzinsung der Sparguthaben) bezeichnen und eine ausgewogene Lastenverteilung auf Arbeitgeber und Versicherte vorschreiben. **Lit. e** enthält eine besondere Bestimmung zur Verteilung der Sanierungslast: Die Erreichung des modellmässigen Leistungsziels hängt davon ab, ob die Sparguthaben mit dem im Modell angenommenen Realzinssatz verzinst werden (Beispiel: Realzinssatz gemäss Modell 1.5 %, Lohnteuering 1 %, Sparzinssatz zur Erreichung des Leistungsziels 2.5 %). Wird der Realzinssatz über- bzw. unterschritten, wird das Leistungsziel übertroffen bzw. verfehlt. Eine in den letzten fünf Jahren vor der Sanierungsmassnahme kumulierte Abweichung von der modellmässigen Realverzinsung soll zugunsten oder zu Lasten der Versicherten berücksichtigt werden können.

7.2.3 Organisation und Verwaltung

Art. 17 regelt den Rahmen für die Zusammensetzung und Wahl der Verwaltungskommission. Für die Mitgliederzahl wird eine Bandbreite von 8-12 Personen gesetzt. Damit kann künftigen Änderungen des Versichertenbestands sowie der künftig gewählten Organisation Rechnung getragen werden. Die obere Bandbreite könnte insbesondere sinnvoll sein, wenn Ausschüsse eingesetzt werden.

Je die Hälfte der Mitglieder wird von den Versicherten gewählt bzw. von den Arbeitgebern ernannt. Die Vertreterinnen bzw. Vertreter der Arbeitgeber sollen nicht mehr vom Stadtparlament, sondern vom Stadtrat gewählt werden. Die Amtsdauer soll wie bisher auf die Legislatur der städtischen Behörden abgestimmt sein (**Abs. 2**). Der Grund für die geänderte Wahlkompetenz liegt darin, dass die Verwaltungskommission nicht mehr vorberatend und politisch mitwirkt, sondern die Führungsaufgabe und -verantwortung für die Pensionskasse gemäss Bundesrecht trägt. Damit treten für die Auswahl der Mitglieder fachliche Kriterien in den Vordergrund. Wie es in privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen auch regelmässig der Fall ist, dass die oberste Führungsebene vertreten ist, bleibt es jedoch sinnvoll, dass die Stadt St.Gallen weiterhin durch wenigstens ein Mitglied des Stadtrates als Arbeitgebervertreter in dieser Kommission Einsitz nimmt.

Die Vertreterinnen und Vertreter der Versicherten wurden bisher durch die Verbändekonferenz der Stadt St.Gallen ernannt. Auch weitere aktive Versicherte müssen jedoch die Möglichkeit zu einer Kandidatur erhalten. Der Verbändekonferenz soll künftig ein Vorschlagsrecht eingeräumt werden, womit weiterhin gewährleistet ist, dass für die Vertretung der Versicherten die nötige Zahl geeigneter Personen vorgeschlagen wird (**Abs. 4**). Die Wahl ist im Übrigen durch die Verwaltungskommission zu regeln (nachfolgend Art. 18). Diese kann z.B. vorsehen, dass die Versicherten zusätzlich zu den Vorschlägen der Verbändekonferenz wei-



tere Kandidaturen mit einer Mindestzahl von Unterschriften einreichen können und beim Fehlen zusätzlicher Kandidaturen eine stille Wahl zustande kommt.

Abs. 5 beauftragt die Verwaltungskommission, sowohl für die Arbeitgeber- wie für die Versichertenvertreter ein Anforderungsprofil zu erlassen. Dieses wird den veränderten Aufgaben der Verwaltungskommission Rechnung tragen, welche neu die Gesamtverantwortung für die Führung der Pensionskasse trägt, die Corporate-Governance-Vorschriften nach BVG umzusetzen hat und in diesem Zusammenhang verschärften Haftungsregeln des BVG untersteht. Es können von Arbeitgeber- wie auch Arbeitnehmerseite aussenstehende Personen in die Verwaltungskommission delegiert werden.

Art. 18 (Aufgaben der Verwaltungskommission) hält fest, dass der Verwaltungskommission neu die Stellung des obersten Organs der Pensionskasse zukommt. Ihre Führungsaufgaben leiten sich aus Art. 51 und 51a des BVG¹ ab. Zusätzlich hat sie neben dem Bundesrecht das Pensionskassenreglement und die von ihr selber erlassenen Reglemente anzuwenden.

Abs. 3 beauftragt die Verwaltungskommission ausdrücklich, die paritätische Verwaltung zu regeln. Dazu gehört unter anderem die Festlegung der genauen Mitgliederzahl und der Zusammensetzung der Verwaltungskommission. Bereits die Art. 17 Abs. 2 und 3 stellen sicher, dass mindestens je eine Arbeitgeber- und eine Versichertenvertretung dem Kreis der angeschlossenen Arbeitgeber angehört. Die Verwaltungskommission kann entsprechend der Mitgliederzahl der Verwaltungskommission und der künftigen Entwicklung des Versichertenbestandes eine zusätzliche Vertretung der angeschlossenen Arbeitgeber vorsehen. Sie ist sodann verpflichtet, eine angemessene Vertretung der verschiedenen Arbeitnehmerkategorien zu gewährleisten.² Dies kann künftig die Festlegung von Wahlkreisen aufdrängen (Stadtverwaltung St.Gallen einerseits, angeschlossene Institutionen andererseits).

Auch die Konstituierung der Verwaltungskommission, d.h. die Wahl der Vorsitzenden bzw. des Vorsitzenden, und das Entscheidungsverfahren bei Stimmengleichheit sind als Bestandteil der paritätischen Verwaltung von der Verwaltungskommission zu regeln.

Art. 19 (Geschäftsstelle) hält in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht fest, dass die operative Führung der Kasse durch einen von der Verwaltungskommission gewählten Leiter oder eine Leiterin erfolgt. Die Verwaltungskommission hat die Aufgaben der Geschäftsstelle in einem oder mehreren Reglementen zu regeln.

¹ SR 831.40

² Art. 51 Abs. 2 lit. b BVG; SR 831.40



Art. 20 (Vorsorgekommissionen) sieht die Bildung von Vorsorgekommissionen vor für den Fall, dass die Pensionskasse als Sammeleinrichtung ausgestaltet wird. Diese Möglichkeit wird durch Art. 5 des Reglements grundsätzlich geschaffen. Die Verwaltungskommission muss darüber befinden, ob und wann sie dies für sinnvoll erachtet.

7.2.4 Übergangs und Schlussbestimmungen

Art. 21 (Umwandlung der Rechtsform) statuiert die Umwandlung der Rechtsform. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass bereits die bisherige unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ein eigenes Sondervermögen und eine eigene Rechnung führte, was sich auch aus dem Bundesrecht ergab.¹ Damit kann die selbständige Rechtsform mittels Umwandlung der unselbständigen in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt erreicht werden. Diese tritt selbstverständlich in sämtliche vorsorgerechtlichen und anderweitigen Rechte und Pflichten sowie die Aktiven und Passiven der bisherigen Versicherungskasse bzw. der Stadt St.Gallen ein. Anschliessend an die Gründung der neuen selbständigen Pensionskasse ist diese als Eigentümerin der bei den Banken verwahrten Wertschriften zu bezeichnen und im Grundbuch als Eigentümerin der von ihr gehaltenen Liegenschaften einzutragen.

Art. 22 (Beteiligung des Arbeitgebers an der Finanzierung eines Besitzstandes für den Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat) umschreibt detailliert die Besitzstandsregelung, mit welcher unzumutbare Leistungsver schlechterungen aufgrund des Primatswechsels vermieden werden. Die Details für die einzelnen Kategorien von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sind in Anhang II des Reglements rechtsverbindlich festgehalten.

Die Regelungen und die finanziellen Auswirkungen sind in Kapitel 5.3.2.3 ausführlich erläutert. Die Kosten der Besitzstandsregelung werden im Zeitpunkt, in welchem sie anfallen, das heisst im Pensionierungszeitpunkt der einzelnen Versicherten, dem Arbeitgeber verrechnet, was in Ziffer 4 des Anhangs II zum Reglement festgehalten ist.

Den angeschlossenen Arbeitgebern steht es frei, eine abweichende Besitzstandsregelung zu treffen, wobei diese den bundesrechtlichen Grundsätzen der Rechtsgleichheit und von Treu und Glauben zu entsprechen hat (**Art. 22 Abs. 2**).

In **Art. 23** (Übergang zur Vollkapitalisierung) wird die Ausfinanzierung der Pensionskasse per 31. Dezember 2013 geregelt. Die Gründe und das Instrument der Einlage in eine «Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht» sind in Kapitel 5.2 beschrieben. In **Abs. 3** werden zur Verbesserung der Lesbarkeit die bundesrechtlichen Anforderungen wiederholt,

¹ unter anderem Begriff der «Vorsorgeeinrichtung» in Art. 11 BVG sowie Regelung der Finanzierung in den Art. 65 BVG; SR 831.40



wonach die Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht nicht verzinst und erst bei vollständiger Behebung der Deckungslücke wieder aufgelöst werden darf.

Art. 24 (Laufende Renten und Teuerungszulagen) hält der Klarheit halber den - bereits aus der in Art. 22 festgehaltenen Rechtsumwandlung folgenden - Grundsatz fest, dass Rentenansprüche, welche vor Aufhebung des geltenden Reglements für die Versicherungskasse der Stadt St.Gallen vom 21. November 2006 entstanden, unverändert bleiben. **Abs. 2** bestimmt - materiell ebenfalls selbstverständlich - dass die bereits laufenden Teuerungszulagen auf den Renten zu Lasten der Arbeitgeber weiter ausgerichtet werden.

In **Art. 25** (Bisherige Verwaltungskommission) wird der Übergang von der alten zur neuen Kommission geregelt. Gemäss geltendem VK-Reglement nimmt das Stadtparlament im Januar 2013 die Erneuerungswahlen für die Arbeitgeber in der Verwaltungskommission vor. Die Zusammensetzung der Verwaltungskommission ist mindestens zum Teil noch auf die bisherigen, vorwiegend beratenden Aufgaben der Kommission ausgerichtet. Diese Bestimmung sieht deshalb vor, dass die Amtsperiode der im Jahr 2013 gewählten Verwaltungskommission grundsätzlich nur bis zum 31. Dezember 2013 dauert. Die 2013 gewählte Verwaltungskommission wird im Jahr 2014 aber noch die Jahresrechnung 2013 zuhanden des Stadtrates abnehmen.

Art. 26 (Erste neue Verwaltungskommission) gibt dem Stadtrat den Auftrag, dass dieser bereits im Jahr 2013 die Wahl der neuen, als oberstes Organ der Pensionskasse amtierenden Verwaltungskommission veranlasst. Sie umfasst acht Mitglieder, die Amtsdauer läuft bis Ende 2016. Auf die Ernennung bzw. Wahl der Mitglieder sind die neuen Bestimmungen von Art. 17 Abs. 3 und 4 sinngemäss anwendbar. Der Stadtrat ernennt somit die Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeber. Die vier Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmenden werden durch die aktiven Versicherten gewählt, wobei die Verbändekonferenz ein Vorschlagsrecht hat. Stadtrat und Arbeitnehmende haben mindestens ein Mitglied aus dem Kreis der angeschlossenen Arbeitgeber zu ernennen bzw. zu wählen. Der Stadtrat wird gestützt auf die Übergangsbestimmung von Art. 27 Abs. 2 vorsehen, dass sich die neue Verwaltungskommission unmittelbar nach ihrer rechtskräftigen Wahl konstituieren kann und in der Lage ist, auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Pensionskassenreglements die für den Betrieb der Pensionskasse erforderlichen Reglemente zu erlassen und die nötigen organisatorischen und betrieblichen Massnahmen, z.B. Anstellung von Personal und dergleichen, zu treffen.

Die Verwaltungskommission wird das neue Vorsorgereglement trotz der Übergangsregelung voraussichtlich erst etwa im September 2013 erlassen können. Die normale Kündigungsfrist von sechs Monaten für Altersrücktritte ist dann schon abgelaufen. Diese Frist wird jedoch



flexibel gehandhabt, wenn Versicherte aufgrund des neuen Vorsorgereglements den Altersrücktritt noch auf den 31. Dezember 2013 erklären wollen.

Gemäss **Art. 27 Abs. 1** (Inkrafttreten) wird das Reglement grundsätzlich durch den Stadtrat in Kraft gesetzt. Der Stadtrat kann einzelne Bestimmungen vorzeitig oder später in Kraft setzen. Dies ist nötig, damit ein möglichst reibungsloser Übergang von den alten in die neuen Strukturen erfolgen kann.

7.3 Nachtrag I zum neuen Personalreglement

Dieser Nachtrag zum neuen Personalreglement aus dem Jahre 2012 beinhaltet die erforderlichen Anpassungen des Personalreglements, weil neu das Rücktrittsalter auf 65 Jahre festgelegt wird. Der geänderte Artikel 16 Personalreglement legt den ordentlichen Übertritt in den Ruhestand in Übereinstimmung mit dem Ende der Beitragspflicht der Pensionskasse (Art. 13 Abs. 3) neu auf den 1. Tag des Monats nach der Vollendung des 65. Altersjahres fest. Art. 16 Abs. 2 des Personalreglements erweitert das Instrumentarium des Stadtrates, mit welchem für Kategorien von Beschäftigten, die hohen Belastungen ausgesetzt sind, ein früherer Ruhestand ermöglicht werden soll. In Art. 19 wird der bisher vorgesehene Auskauf der Rentenkürzung aufgehoben.

7.4 Nachtrag IV zur Gemeindeordnung

Mit dem Nachtrag IV zur Gemeindeordnung werden die folgenden zwei Artikel aus der Gemeindeordnung ergänzt bzw. aufgehoben:

Der Art. 47 mit dem Randtitel „Verwaltungspersonal“ wird mit einem neuen Abs. 2 ergänzt, der wie folgt lautet: „Die Stadt versichert ihre Mitarbeitenden und deren Hinterlassenen gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität und Tod gemäss den Bestimmungen des übergeordneten Rechts.“ Diese Bestimmung hält den Grundsatz fest, dass die Stadt St.Gallen als Arbeitgeberin ihr Personal bundesrechtskonform versichert. Solche Bestimmungen finden sich bei vielen Kommunen in den das Personal betreffenden Rechtserlassen.

Art. 62 muss ersatzlos aufgehoben werden, da mit der Ausgliederung der Versicherungskasse in die Pensionskasse der Stadt St.Gallen als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt die Kompetenz der Stadt St.Gallen bzw. ihrer Organe entfällt, Reglemente betreffend die Haushaltsführung oder die Geschäftsführung der neuen Kasse zu erlassen.

Dieser Nachtrag zur Gemeindeordnung untersteht dem obligatorischen Referendum und bedarf zusätzlich der Genehmigung durch das zuständige Departement (Art. 4 Abs. 1 GG).



Die Vorprüfung wurde bereits vorgenommen, so dass die Genehmigung anschliessend an die Verabschiedung an der Urne eingeholt werden kann.

7.5 Nachtrag II zum Reglement für die Versicherungskasse

Im bisherigen Reglement für die Versicherungskasse der Stadt St.Gallen (sRS 194.1) sind neben den eigentlichen Pensionskassenleistungen auch noch die Leistungen der Stadt St.Gallen bei der Nicht-Wiederwahl von Angestellten sowie die Ruhegehälter der Stadträte geregelt. Diese Leistungen beziehen sich heute neben den Stadträtinnen und Stadträten nur noch auf die Stadtschreiberin bzw. den Stadtschreiber, die Leiterin bzw. den Leiter der Finanzkontrolle sowie die Ombudsperson und deren Stellvertretung.¹

Die genannten Sonderbestimmungen können nicht in das vorliegende Pensionskassenreglement und das künftige Vorsorgereglement übernommen werden. Das fragliche Reglement kann aber auch nicht einfach ersatzlos aufgehoben werden. Sie sollen daher grundsätzlich unverändert belassen werden. Zu diesem Zweck ist das bisherige Reglement für die Versicherungskasse neu als „Reglement über Ruhegehalt und Entschädigungen bei Nicht-Wiederwahl von Angestellten“ zu bezeichnen. Ob an diesen Bestimmungen auch noch materielle Anpassungen vorgenommen werden sollen, kann mit diesem Vorgehen unabhängig von der vom Bundesrecht geforderten Ausgliederung der Pensionskasse zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden.

Im bisherigen Reglement über die Versicherungskasse sind damit praktisch alle Bestimmungen, welche die bisherigen Rentenleistungen für das Personal und damit zusammenhängende Fragen regelten, ersatzlos aufzuheben. Es sind neu aber ergänzende Bestimmungen aufzunehmen, damit die Ruhegehaltsleistungen der Stadt St.Gallen wie auch die Entschädigungen bei der Nicht-Wiederwahl von Angestellten mit dem neuen Recht der Pensionskasse der Stadt St.Gallen koordiniert sind. Von den neuen bzw. geänderten Artikeln werden nachfolgend die wichtigsten kommentiert:

In Art. 1 wird der Zweck geändert, weil bei diesem geänderten Reglement zukünftig die berufliche Vorsorge nicht mehr geregelt ist. In direktem Zusammenhang damit steht die Anpassung von Art. 3, der den Begünstigtenkreis dieses Reglements neu auf die Stadträte und die nicht wieder gewählten Angestellten beschränkt.

In Art. 10 muss neu geregelt werden, dass die Stadträte auf ihrem versicherten Lohn, wie schon bisher, die ordentlichen Beiträge an die städtische Pensionskasse entrichten. Diese Ergänzung ist nötig, weil zukünftig die Beiträge an die städtische Pensionskasse in einem

¹ Art. 31 Gemeindeordnung; sRS 111.1



separaten Erlass geregelt sind, der in keinem Zusammenhang mit der Ruhegehaltsregelung steht.

Art. 27 entspricht materiell der bisherigen Regelung, musste aber angepasst werden, damit er mit den neuen Bestimmungen zur Pensionskasse der Stadt St.Gallen übereinstimmt. Insbesondere musste, wie auch in den Bestimmungen zum Ruhegehalt der Stadträte, der Begriff der Rente für diese Leistungen gestrichen werden. Gemäss geltendem eidgenössischen Recht (Art. 1 Abs. 4 BVG¹ i.V.m. Art. 1i Abs. 1 BVV²) ist ein Altersrücktritt erst ab dem Alter von 58 Jahren zulässig. Daher wird in Zukunft bei den Ruhegehältern und den Leistungen bei der Nichtwiederwahl von Angestellten einfach von Leistungen gesprochen. Zudem muss hier die Höhe der Leistungen der Stadt St.Gallen definiert werden, weil mit dem Wechsel zum Beitragsprimat Angestellte keine definierte Rentenhöhe mehr haben. Allfällige Leistungen bei der Nichtwiederwahl von Angestellten sollen den Leistungen der Stadträte in einem solchen Fall entsprechen. Auch die Kürzungsregelungen werden analog angewendet.

Die Art. 43 ff. betreffend der Ruhegehälter der Stadträte wurde grundsätzlich materiell unverändert übernommen. Das Alter wurde aber auch hier auf 65 Jahre angehoben, damit es mit dem erhöhten Rücktrittsalter für städtische Angestellte übereinstimmt. Zudem mussten auch hier noch ergänzende Formulierungen aufgenommen werden, um die Ruhegehaltsregelung mit der neuen Pensionskasse der Stadt St.Gallen zu koordinieren. Da die Ruhegehaltszahlungen der Stadt St.Gallen eine Leistungsgarantie beinhalten (max. 60 % des versicherten Lohnes) muss auch weiterhin eine Kürzungsregelung beibehalten werden. Dazu wird in Art. 45 Abs. 2 auf das bisher geltende VK-Reglement verwiesen. Weiter wird in Art. 45 Abs. 3 festgehalten, dass sich ein städtisches Ruhegehalt in dem Zeitpunkt, wo der Anspruch auf eine ordentliche Altersrente gemäss Reglement der Pensionskasse der Stadt St.Gallen entsteht, in eine Rente umwandelt. Dies entspricht bereits der bisherigen Praxis und ist auch versicherungstechnisch sowie aufgrund der Finanzierung sachlogisch, da die Stadträte auf ihren Löhnen die ordentlichen Pensionskassenbeiträge zahlen bzw. die Stadt St.Gallen diese auf den Ruhegehältern entrichtet.

In Art. 47a wird die Kürzung der Ruhegehaltszahlung und der Leistungen bei Nicht-Wiederwahl geregelt. Auch diese Bestimmung entspricht der geltenden Regelung, musste aber zur Koordination mit dem neuen Pensionskassenreglement umformuliert werden. Diese Zahlungen werden gekürzt, wenn sie zusammen mit den anrechenbaren Einkünften 90 % des letzten Gesamtverdienstes übersteigen. Als Gesamtverdienst gilt der Jahreslohn zuzüglich Sozialzulagen und regelmässige Nebenbezüge.

¹ SR 831.40

² SR 831.441.1



In Art. 50 wird neu das Personalamt mit dem Vollzug und der Umsetzung der Ruhegehaltsregelung beauftragt. Diese kann nämlich nicht mehr der ausgegliederten Pensionskasse übertragen werden, da die Ruhegehaltskasse sich nicht nach den Vorschriften des BVG richtet. Wie andernorts dargelegt, fungiert die Pensionskasse lediglich noch als Zahlstelle für die Leistungen aus diesem Reglement. Die Kosten für die Ruhegehaltsregelung werden wie schon bisher in der Jahresrechnung der Stadt St.Gallen ausgewiesen.

In Art. 53 ist festzuhalten, dass die Leistungen aus diesem Reglement von der Stadt St.Gallen getragen werden und der Pensionskasse zu entschädigen sind. Dies war bereits bisher der Fall, es muss nun aber explizit geregelt werden, weil die Pensionskasse als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt aus der Stadtverwaltung vollständig ausgegliedert wird. Auch die in Abs. 2 dieses Artikels festgehaltene Umlagefinanzierung bis zur Umwandlung der Leistungen in eine Rente der Pensionskasse entspricht der heutigen Sach- und Rechtslage und muss nur darum aufgenommen werden, weil die Versicherungskasse verselbstständigt wird.

7.6 Nachtrag II zum Reglement über die Sparkasse für das Gemeindepersonal

Die Stadt St.Gallen führt neben der Pensionskasse eine Sparkasse für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, welche die Voraussetzungen für die Aufnahme in die Pensionskasse nicht erfüllen.¹ Voraussetzung für die Aufnahme ist unter anderem, dass der durchschnittliche Jahreslohn mindestens einem Drittel der maximalen AHV-Altersrente entspricht. Über die Sparkasse wird eine separate Rechnung geführt; die Verwaltung wird vom Personalamt besorgt.²

Die Sparkasse hat an Bedeutung etwas verloren, seit das BVG die Eintrittsschwelle von der maximalen auf 6/8 der maximalen AHV-Rente gesenkt hat. Gegenwärtig sind in der Sparkasse rund 110 Personen mit einer Lohnsumme von rund CHF 1.4 Mio. versichert.

Die Änderungen in diesem Reglement ergeben sich auch zum grössten Teil aus der zwingenden Koordination mit der neuen verselbständigten Pensionskasse der Stadt St.Gallen. Im Weiteren kann die Geschäftsführung der Sparkasse nicht mehr durch die städtische Pensionskasse wahrgenommen werden, da die Sparkasse die Vorschriften für eine BVG-konforme Lösung nicht erfüllt. Darum wird in Art. 15 neu geregelt, dass die Geschäftsführung durch die Stadtverwaltung unter der Aufsicht des Stadtrates erfolgen soll. Ob an der Sparkasse materielle Anpassungen vorgenommen werden sollen oder sogar eine Aufhebung zu erwägen ist, kann mit diesem Vorgehen - ohne dass irgendwelche Entscheide prä-

¹ Reglement über die Sparkasse für das Gemeindepersonal vom 24. August 1999, sRS 195.1 (Sparkassenreglement)

² Art. 17 Sparkassenreglement; sRS 195.1



judiziert würden - unabhängig von der vom Bundesrecht geforderten und mit dieser Vorlage vorgenommenen Ausgliederung der Pensionskasse zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden.

7.7 Nachtrag V zum Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt St.Gallen (Finanzreglement)

In diesem Reglement sind in den Art. 2, 44 Abs. 1 lit. b und Art. 49 Abs. 3 lit. d die nötigen redaktionellen Anpassungen aufgrund der Ausgliederung der Pensionskasse vorzunehmen. So ist die Rechnung der neuen Pensionskasse nicht mehr in der Jahresrechnung der Stadt St.Gallen aufzuführen und die Begriffe sind an die neuen Reglemente anzupassen. Dieses Reglement untersteht dem fakultativen Referendum.

8 Zuständigkeiten

Wie bereits vorstehend erläutert, geht es beim vorliegenden Geschäft zum einen um den Erlass der neuen Reglemente zur Ausgliederung der Versicherungskasse in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt und zum anderen um die Bewilligung eines Kredits von CHF 233 Mio. für die Neuausrichtung der Pensionskasse (Ausfinanzierung der Deckungslücke und Rückstellungen für künftige Verpflichtungen). Ein Kredit in dieser Höhe unterliegt dem obligatorischen Finanzreferendum gemäss Art. 7 Ziff. 2 lit. a GO (sRS 111.1; neue einmalige Ausgaben von über CHF 15 Mio.).

Es ist aber weiter zu beachten, dass gemäss kantonalem Gemeindegesetz (sGS 151.2; Art. 67 Abs. 1 GG) die Zuständigkeit für den Erlass von Normen betreffend die Anstellungsverhältnisse in Gemeinden mit Parlament abschliessend bei diesem liegen, weil Reglemente über Dienst- und Besoldungsverhältnisse von Behördenmitgliedern und Verwaltungspersonal von der obligatorischen Abstimmung und vom fakultativen Referendum ausgenommen sind.

Damit ist klar, und dies entspricht auch der feststehenden Praxis und Rechtsanwendung im Kanton und in der Stadt, dass Reglemente über Dienst- und Besoldungsverhältnisse von Behördenmitgliedern und Verwaltungspersonal in die abschliessende Kompetenz des Stadtparlaments fallen. Da auch die Regelungen der beruflichen Vorsorge Teil des Dienst- und Besoldungsverhältnisses sind, können die für die Ausgliederung relevanten Normen, welche vom Stadtparlament zu erlassen sind, unter diesen Satz subsumiert werden. Das Parlament ist daher auch für den Erlass aller Reglemente, die für die Ausgliederung der städtischen Versicherungskasse notwendig sind, abschliessend zuständig.



Es stellt sich nun aber die Frage, wer für die Bewilligung der bei der Ausgliederung nötigen Mittel zur Ausfinanzierung zuständig ist. Entscheidend ist hier Satz 2 des vorstehend bereits erwähnten Art. 67 Abs. 1 lit. b aus dem Gemeindegesetz: „Neue Vorschriften, die Mehrausgaben verursachen, werden erst vollzogen, nachdem der Kredit für das erste Vollzugsjahr rechtsgültig geworden ist;“. Damit hat der Gesetzgeber klar ausgedrückt, dass zuerst ein entsprechender Kreditbeschluss, in der Regel bei Besoldungsanpassungen von Behördenmitgliedern oder Verwaltungspersonal das Budget für das kommende Jahr, vorliegen muss. Der Gesetzgeber hat damit aber auch bewusst zwischen Erlass des Reglements und der Erteilung der dafür allenfalls nötigen Kredite getrennt. Er hat damit weiter auch in Kauf genommen, dass der nötige Kredit für die Umsetzung eines geänderten Personalreglements nicht erteilt werden könnte. Das GG setzt damit aber zwingend voraus, dass zuerst der nötige Kreditbeschluss vorliegen muss, bis ein solches Reglement über die Dienst- und Besoldungsverhältnisse, wenn es Mehrausgaben verursacht, angewendet werden kann.

Auf das vorliegende Geschäft umgesetzt bedeutet dies, dass das Stadtparlament zwar die nötigen Reglemente erlassen kann, deren Anwendung aber bis zum Vorliegen eines entsprechenden Kreditbeschlusses aufgeschoben bleibt. Da im vorliegenden Fall zur Umsetzung eine einmalige Ausgabe nötig ist, ist die Bewilligung dafür im ordentlichen Verfahren beim zuständigen Organ der Stadt St.Gallen, der Bürgerschaft, einzuholen. Der Betrag von CHF 233 Mio. untersteht wie einleitend erwähnt nämlich dem obligatorischen Referendum. Erst wenn diese Zustimmung erfolgt ist, können auch die Reglemente in Kraft treten bzw. angewendet werden.

9 Angeschlossene Arbeitgeber

Schon im Vorfeld der umfangreichen Umstellungsarbeiten und der Neuausrichtung der Vorsorgeeinrichtung waren angeschlossene Institutionen verschiedentlich vorstellig geworden. Gegenstand der Diskussionen waren in der Regel das Leistungsprimat, das gängigen Beschäftigungsmodellen nicht oder zumindest nur unzureichend Rechnung trägt, und die Verzinsung der Deckungslücke. Anlässlich von periodischen Informationsveranstaltungen wurden die Vertreterinnen und Vertreter der angeschlossenen Institutionen über das vorliegende Reformprojekt der Stadt St.Gallen in Kenntnis gesetzt. Der eingeschlagene Weg und die in Aussicht genommenen Änderungen werden begrüsst. Dies wurde auch in persönlich geführten Gesprächen geäußert. Lösungen, die zu einer erheblichen Belastung der angeschlossenen Institutionen führen würden, könnten von einigen Institutionen nicht verkraftet werden. Merklich schlechtere Versicherungsleistungen würden auf der anderen Seite auch die Attraktivität der Institutionen als Arbeitgeber schmälern. Dies gilt selbstverständlich auch für die Stadt St.Gallen als Arbeitgeberin. Man kann davon ausgehen, dass die vorliegende



Lösung von den angeschlossenen Institutionen mitgetragen wird. Eine Gewähr, dass es keine Abgänge geben wird, besteht allerdings nicht. In Kapitel 5.2 sind Ausführungen zu allfälligen Konsequenzen von Abgängen ersichtlich. Es ist vorgesehen, dass nach der Ausfinanzierung der Pensionskasse durch die Stadt St.Gallen neue Anschlussverträge mit einer Mindestlaufdauer abgeschlossen werden.

10 Einbezug der Sozialpartner

Für die Vorbereitungsarbeiten im Zusammenhang mit der Revision und Neuausrichtung der beruflichen Vorsorge wurde eine Arbeitsgruppe, zusammengesetzt aus Mitgliedern der Verwaltungskommission, unter Leitung des Personalamtes und unter Beizug des Pensionskassenexperten, eingesetzt. Die Arbeitsgruppe war zusammengesetzt aus drei Vertretern der Verbändekonferenz als Arbeitnehmervertretung und zwei Mitgliedern des Stadtparlaments sowie einem Mitglied der angeschlossenen Institutionen als Arbeitgebervertretung. Wichtigster Verhandlungsgegenstand waren die Auswirkungen der Änderungen der versicherungstechnischen Grundlagen und der Umstellung vom Leistungs- zum Beitragsprimat mit einem ursprünglich vorgesehenen technischen Zinssatz von 3.5 %. In einer ersten Runde, in der von einem Leistungsziel von 60 % im Alter 63 mit entsprechenden Übergangslösungen für die Auswirkungen des Primatswechsels für ältere Mitarbeitende ausgegangen wurde, konnte Einvernehmen erzielt werden. Nach einer Senkung des technischen Zinssatzes auf 3.5 % auf 3 % und einem Rücktrittsalter 65 unterbreiteten die Vertreter der Verbändekonferenz einen Vorschlag mit einem ordentlichen Rücktrittsalter 64. Diese Lösung würde wohl zu tieferen Kosten für die Übergangslösung für die älteren Mitarbeitenden führen, hätte jedoch höhere Prämien für Arbeitgeber und Arbeitnehmende zur Folge. Im Weiteren soll an der Beteiligung der Stadt St.Gallen am Auskauf der Rentenkürzung bei vorzeitigem Altersrücktritt festgehalten werden. Auch ist es für die Verbände wichtig, dass die Risikoleistungen auf einem Prozentsatz des versicherten Lohnes basieren, wie es im Duoprimat vorgesehen ist. Weiter muss für die Verbändevertreter die Beteiligung der Mitarbeitenden an den Verwaltungskosten in Frage gestellt werden.

Für den Stadtrat entspricht das Rücktrittsalter 65 einer üblichen und im Kontext der demographischen Entwicklung notwendigen Lösung. Der Verzicht auf die generelle Beteiligung der Stadt St.Gallen am Auskauf der Rentenkürzung bei vorzeitigem Altersrücktritt ist ebenso wie die Beteiligung der Mitarbeitenden an den Verwaltungskosten ein weiterer Beitrag der Versicherten.



11 Konsequenzen bei einem Scheitern dieser Vorlage

In diesem Abschnitt folgen einige Ausführungen, wie ein mögliches Szenario aussehen könnte, wenn die vorliegende Vorlage bzw. der für die notwendige Ausfinanzierung vorgesehene Kredit von der Bürgerschaft nicht bewilligt wird:

In einem solchen Fall müsste zwischen den organisatorisch administrativen Massnahmen für die Ausgliederung der städtischen Versicherungskasse und der Bewilligung der notwendigen Mittel für die Ausfinanzierung der Deckungslücke unterschieden werden.

Bezüglich der Ausgliederung ist darauf hinzuweisen, dass diese bundesrechtlich vorgeschrieben ist und die Stadt St.Gallen, sowie auch alle anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, deren Pensionskassen nicht schon verselbstständigt sind, verpflichtet ist, die Ausgliederung vorzunehmen. Würde die Vorlage (Kredit von CHF 233 Mio.) an der Urne scheitern, käme der Stadtrat nicht umhin, dem Stadtparlament eine neue Vorlage mit den entsprechenden Reglementsanpassungen zu unterbreiten, damit dem Bundesrecht ab dem 1. Januar 2014 genüge getan wird. In diesem Fall würde allein die Organisationsstruktur der Versicherungskasse angepasst und diese aus der Verwaltung ausgegliedert. Sowohl die Finanzierung wie auch das Leistungsprimat würden bleiben. Damit handelte es sich ausschliesslich um eine Anpassung von Reglementen über Dienst- und Besoldungsverhältnisse von Behördenmitgliedern und Verwaltungspersonal ohne direkt finanzielle Folgen. Die Beschlussfassung darüber fiel in die abschliessende Kompetenz des Stadtparlamentes. Die dannzumal administrativ aus der Stadtverwaltung ausgegliederte Versicherungskasse würde somit weiterhin eine Deckungslücke aufweisen und die Staatsgarantie der Stadt St.Gallen bliebe bestehen. Der Ende 2013 oder spätestens Ende 2014 voraussichtlich unumgängliche Wechsel der technischen Grundlagen würde aufgrund des weiterhin geltenden Leistungsprimats die Deckungslücke um zusätzlich rund CHF 143 Mio. erhöhen, wie in Abschnitt 3 erläutert wurde.

Bezüglich Ausfinanzierung und Aufhebung der Garantie der Stadt St.Gallen für die Leistungen müsste eine neue Vorlage zuhanden der Stimmbürgerschaft ausgearbeitet werden. Es kann aber bereits heute festgehalten werden, dass diese noch teurer werden dürfte, weil bei einer Ablehnung der aktuellen Vorlage der Leistungsprimat und der technische Zinssatz von 4 % weitergelten. Diese führen in der weiteren Zeitachse zu noch grösseren Deckungslücken, wenn sie nicht mit der vorliegenden Vorlage geändert bzw. angepasst werden.



Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilagen

- Reglement über die Pensionskasse der Stadt St.Gallen
- Versicherungstechnische Bilanz per 31. Dezember 2011
- Vorschlag Duoprimatplan basierend auf BVG 2010, 3.0 %
- Liste der bei der Versicherungskasse angeschlossenen Institutionen (Arbeitgeber)
- Glossar
- Nachträge zu verschiedenen Reglementen:
 - Nachtrag IV zur Gemeindeordnung
 - Nachtrag I zum Personalreglement
 - Nachtrag II zum Reglement für die Versicherungskasse
 - Nachtrag II zum Reglement über die Sparkasse für das Gemeindepersonal
 - Nachtrag V zum Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt St.Gallen (Finanzreglement)

Keine Öffentlichkeitsarbeit Medienmitteilung Medienkonferenz

Stellungnahme Dritter:	<input type="checkbox"/> Nein	FSKO	RK	FA	PA	IDS	AUE	KöB	AGVR
	<input checked="" type="checkbox"/> Ja:	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Mitbericht (= einverstanden)		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mitbericht liegt bei		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

(= Ergänzungen, Vorbehalte, Ablehnung)

