

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Mittelfristiger Ausgleich der Rechnung: Verzicht auf Einrechnung der Aufwände für die Bildung von Rückstellungen zur Sanierung der Pensionskasse Winterthur gemäss Art. 48a Abs. 3 lit. b Gemeindeordnung

Antrag:

Die Aufwände zu Lasten der Jahresrechnung 2016 für die Erhöhung der Rückstellung zur Sanierung der Pensionskasse der Stadt Winterthur im Betrag von 115,5 Millionen Franken werden gestützt auf Art. 48a Abs. 3 lit. b Gemeindeordnung vom mittelfristigen Ausgleich der Rechnung ausgenommen.

Weisung:

1. Gesetzliche Grundlage

Die Winterthurer Stimmbevölkerung hat am 25. November 2018 die Vorlage «Umsetzung der Motion Schuldenbremse» angenommen. Die entsprechenden Gesetzesbestimmungen wurden in die Gemeindeordnung der Stadt Winterthur vom 26. November 1989 aufgenommen und sind mit der Genehmigung durch den Regierungsrat am 15. Mai 2019 in Kraft getreten.

Artikel 48a der Gemeindeordnung (GO) zum mittelfristigen Ausgleich der Rechnung lautet wie folgt:

«Art. 48a Mittelfristiger Ausgleich der Rechnung

¹Die Rechnung ist mittelfristig auszugleichen.

²Die Mittelfristigkeit umfasst den Zeitraum von acht Jahren und berechnet sich aufgrund der Ergebnisse der drei abgeschlossenen Rechnungsjahre, des laufenden Rechnungsjahres, des künftigen Budgetjahres und der darauffolgenden drei Planjahre.

³Der Grosse Gemeinderat kann mit Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen die folgenden Aufwände und Erträge vom mittelfristigen Ausgleich ganz oder teilweise ausnehmen:

- a. substantielle Aufwände und Erträge, mit denen in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte und die sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen wie namentlich Aufwände im Zusammenhang mit Naturkatastrophen;*
- b. Einmaleinlagen in die Pensionskasse.*

⁴Ist der mittelfristige Ausgleich gefährdet, prüft der Stadtrat die Ausgabenbedürfnisse erneut auf ihre sachliche und zeitliche Dringlichkeit. Er erstattet dem Grossen Gemeinderat Bericht und beantragt ihm Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben, insbesondere die

Änderung von Verpflichtungen in städtischen Erlassen. Auf begründeten Antrag des Stadtrates kann der Grosse Gemeinderat mit einer Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen die Frist zur Herstellung des mittelfristigen Ausgleichs um maximal zwei weitere Jahre verlängern.»

Die Regelung von Art. 48a Abs. 3 lit. b GO erlaubt, Aufwände im Zusammenhang mit Einmaleinlagen in die Pensionskasse vom mittelfristigen Ausgleich auszunehmen. In der Praxis geht der Einmaleinlage in eine Pensionskasse (Geldfluss) in der Regel zuerst die Bildung einer Rückstellung voraus. Die Gemeinden des Kantons Zürich sind gemäss den im Gemeindegesetz (GG) verankerten Bilanzierungsgrundsätzen dazu verpflichtet, für Ereignisse in der Vergangenheit, die in ihrer Erfüllung mit Sicherheit oder einer Eintrittswahrscheinlichkeit von über 50 Prozent zu einem Mittelabfluss führen und ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann, Rückstellungen zu bilden (§ 130 Abs. 2 GG). Die Bildung von Rückstellungen ist somit eine Ausgabe für eine zukünftige finanzielle Verpflichtung und wird als Aufwand der Jahresrechnung belastet, in welcher die Verpflichtung entsteht oder bekannt wird. Somit ist die Ausnahmeregelung gemäss Art. 48a Abs. 3 lit. b GO bereits im Rechnungsjahr der Bildung der Rückstellung anzuwenden und nicht erst im Zeitpunkt der Übertragung der Einmaleinlage in die Pensionskasse.

2. Bildung einer Rückstellung zur Sanierung der Pensionskasse Winterthur

Auszug aus der Weisung zur Rechnung 2016:

«Bildung einer Rückstellung für die Pensionskasse der Stadt Winterthur: Weil die Renditemöglichkeiten seit Jahren deutlich gesunken sind und angesichts der bestehenden Unterdeckung (Stand 31.12.2016: rund Fr. 110 Mio.) war die Pensionskasse der Stadt Winterthur gezwungen, Lösungen für eine langfristige Sicherung der laufenden und künftigen Renten zu erarbeiten. Der technische Zinssatz muss den weiterhin gesunkenen Renditeerwartungen angepasst und auf 2,25% gesenkt werden. Daraus ergibt sich für die Aufstockung des Kapitals der Rentenbeziehenden und Auffangmassnahmen für das Personal ein hoher Finanzierungsbedarf. Die Pensionskasse hat deshalb ein neues Vorsorgemodell beschlossen, das im Jahr 2020 in Kraft treten soll und Kosten von rund 160 Millionen Franken verursachen wird. Da es der Pensionskasse aus eigener Kraft nicht möglich sein wird, innert der gesetzlich vorgeschriebenen Frist einen Deckungsgrad von 100 Prozent zu erreichen, hat sie eine Ausfinanzierung durch die Stadt beantragt. Der Stadtrat ist bereit, insbesondere eine Ausfinanzierung in Form einer sogenannten Annuitätenschuld zu prüfen. Dabei handelt es sich um ein Modell, das den Gemeinwesen vorbehalten ist. Die Stadt übernimmt dabei den Fehlbetrag und bezahlt diesen in jährlichen Tranchen über einen längeren Zeitraum. Nach einer vertieften Überprüfung sämtlicher Aspekte im Zusammenhang mit der Sanierung der Pensionskasse wird der Stadtrat die konkrete Vorlage dem Grossen Gemeinderat zu Handen der Volksabstimmung unterbreiten. Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben des neuen Rechnungsmodells HRM2 sind für mit grosser Wahrscheinlichkeit anfallende Verbindlichkeiten Rückstellungen vorzunehmen. Aus diesem Grund war die Stadt verpflichtet, zulasten der Erfolgsrechnung 2016 eine weitere Rückstellung für die Pensionskasse von insgesamt 144 Millionen Franken vorzunehmen. (...) davon entfallen 115,5 Millionen Franken auf den Steuerhaushalt und 28,8 Millionen Franken auf die Eigenwirtschaftsbetriebe.»

Die Bildung der Rückstellung für die Sanierung der Pensionskasse im Jahr 2016 ist demzufolge im Betrag von 115,5 Millionen Franken gestützt auf Art. 48a Abs. 3 lit. b GO vom mittelfristigen Ausgleich der Rechnung auszunehmen.

3. Beschluss über die Anwendung der Ausnahmebestimmung gemäss Art. 48a GO

Artikel 48a GO zum mittelfristigen Ausgleich der Rechnung findet erstmals für das Budget 2020 und den IAFP 2021 - 2023 Anwendung. Die Budgetweisung wird vom Stadtrat voraussichtlich am 25. September 2019 zuhanden des Grossen Gemeinderates verabschiedet.

Die Anwendung der Ausnahmebestimmung gemäss Art. 48a Abs. 3 lit. b GO ist vom Parlament indessen unabhängig von der konkreten Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs im Rahmen des Budgets zu beschliessen. Es handelt sich dabei vielmehr um einen autonomen Entscheid, der in der Regel zum Zeitpunkt des Eintritts des Ereignisses, auf welches die Ausnahmebestimmung Anwendung finden soll, zu fällen ist. Im konkreten Fall hätte der Beschluss somit zum Zeitpunkt der Bildung der Rückstellung im Jahr 2016 ergehen sollen. Weil die Gesetzesbestimmung der Gemeindeordnung damals noch nicht in Kraft war, kann der vorliegende Sachverhalt dem Grossen Gemeinderat erst heute zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Finanzen übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon