



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.0858.01 / 08.5319.02

FD/P090858 / P085319  
Basel, 12. August 2009

Regierungsratsbeschluss  
vom 11. August 2009

Ratschlag

zur Änderung des

**Gesetzes betreffend die Pensionskasse Basel-Stadt (Pensionskas-  
sengesetz) vom 28. Juni 2007**

**zwecks Sanierung der Pensionskasse Basel-Stadt**

sowie

**Anzug Christine Keller und Konsorten betreffend sinnvolle Sanie-  
rung der Pensionskasse Basel-Stadt**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Begehren .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Ausgangslage .....</b>	<b>4</b>
2.1 Jahresabschluss 2008 der PKBS .....	4
2.2 Gesetzlicher Rahmen für Sanierungsmassnahmen .....	4
2.2.1 Bundesrecht .....	4
2.2.2 Kantonales Recht / Ausführungsbestimmungen der PKBS .....	5
2.3 Zusammenfassung der Ausgangslage .....	6
<b>3. Das Konzept des Verwaltungsrats der PKBS.....</b>	<b>7</b>
3.1 Grundsätzliches .....	7
3.2 Beschlüsse des Verwaltungsrats im Wortlaut.....	7
3.3 Erläuterungen zum Konzept des Verwaltungsrates .....	8
3.3.1 Sanierungsbasis.....	8
3.3.2 Funktionierendes Modell .....	8
3.3.3 Lohnverzicht für Staatsangestellte und Teuerungsverzicht für Rentner .....	9
3.3.4 Härtefallklausel für Rentenbeziehende .....	9
<b>4. Die Position des Regierungsrates.....</b>	<b>10</b>
4.1 Kritik am Lohnverzicht der Aktivversicherten .....	10
4.2 Kritik an der Dauer der Sanierung.....	10
4.3 Kritik an der Härtefallklausel für Rentenbeziehende .....	11
4.4 Reduktion der Sanierungsbelastung bei günstigem Verlauf .....	11
4.5 Berechnung der Einmaleinlage .....	12
4.6 Auswirkungen der Sanierung gemäss Modell Regierungsrat .....	12
4.6.1 Auswirkung für die Aktivversicherten .....	12
4.6.2 Auswirkungen für die Rentenbeziehenden .....	12
4.6.3 Auswirkungen für den Arbeitgeber.....	12
4.6.4 Auswirkungen für die Pensionskasse .....	13
<b>5. Weitere geprüfte Sanierungsvarianten .....</b>	<b>13</b>
5.1 Direkte Sanierungsmodelle.....	13
5.2 Reduktion der Leistungen .....	14
<b>6. Vorprüfung durch die BVG-Aufsichtsbehörde .....</b>	<b>15</b>
<b>7. Fazit des Regierungsrates .....</b>	<b>15</b>
<b>8. Kommentar zur Gesetzesänderung (neuer § 56a PKG).....</b>	<b>16</b>
8.1 § 56a Abs. 1 Einmaleinlage .....	16
8.2 § 56a Abs. 2 Mittelherkunft .....	16
8.3 § 56a Abs. 3 Fondrechnung.....	16
8.4 § 56a Abs. 4 Zugewiesene Mittel Fonds .....	16
8.5 § 56a Abs. 5 Befristete Erhöhung Arbeitnehmerbeitrag .....	16
8.6 § 56a Abs. 6 Reduzierter Beitrag Teuerungsfonds .....	16
8.7 § 56a Abs. 7 Befristete Senkung Arbeitgeberbeitrag .....	17
8.8 § 56a Abs. 8 Reduktion Sanierungsbelastung .....	17
8.9 § 56a Abs. 9 Ende der Sanierung .....	17
8.10 Schlussbestimmung.....	17

<b>9. Anzug Christine Keller und Konsorten betreffend sinnvolle Sanierung der Pensionskasse Basel-Stadt .....</b>	<b>18</b>
<b>10. Antrag .....</b>	<b>20</b>

## **1. Begehren**

Die Pensionskasse Basel-Stadt (PKBS) befindet sich per 31.12.2008 in Unterdeckung. Das Pensionskassengesetz vom 28. Juni 2007 schreibt zwingend vor, dass die PKBS Massnahmen zu prüfen hat, falls der Deckungsgrad im Bereich Staat oder bei einer angeschlossenen Institution unter 100% fällt, um damit die Unterdeckung innert einer angemessenen Frist beheben zu können. Fällt der Deckungsgrad unter 95%, sind zwingend Sanierungsmassnahmen zu treffen. Für den Bereich Staat beträgt der Deckungsgrad per Ende 2008 85.4%. Der Verwaltungsrat der PKBS hat ein Sanierungskonzept erarbeitet. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind aber – auch nach Modifikation durch den Regierungsrat – durch den Gesetzgeber umzusetzen, da sie die Kompetenzen des Verwaltungsrates PKBS und des Regierungsrates überschreiten. Mit dem vorliegenden Ratschlag soll dieses Konzept umgesetzt werden. Es erfordert eine Änderung des Pensionskassengesetzes, wofür die Zustimmung des Grossen Rates erforderlich ist. Die Sanierungsmassnahmen für vertraglich der PKBS angeschlossene Institutionen sind von dieser Vorlage nicht betroffen.

## **2. Ausgangslage**

### **2.1 Jahresabschluss 2008 der PKBS**

Die Pensionskasse Basel-Stadt (PKBS) erzielte auf dem Gesamtvermögen eine Jahresperformance von -10.9%. Dies ist angesichts der Finanzmarktkrise mit ihrer historischen Dimension und im Quervergleich mit anderen Pensionskassen ein gutes Ergebnis. Gemessen an der benötigten Rendite führten die Wertveränderungen der Aktien jedoch zu einem grossen (Buch-)Verlust, sodass der Deckungsgrad um rund 14% gesunken ist. Die Veränderung im Deckungsgrad führt dazu, dass sich die PKBS in Unterdeckung befindet. Der Gesamtdeckungsgrad beträgt 85.7%, die Deckungslücke beträgt gesamthaft CHF 1.38 Mia. Davon entfallen auf den Bereich Staat CHF 1.12 Mia. (Deckungsgrad 85.4%), auf den Bereich der angeschlossenen Institutionen CHF 0.26 Mia. (Durchschnitt aller Deckungsgrade 86.8%).

Die Analyse des Jahresergebnisses hat ergeben, dass der Rückgang des Deckungsgrades allein auf das schlechte Börsenjahr 2008 zurückzuführen ist. Da seit der Ausfinanzierung per 1. 1. 2008 noch keine Wertschwankungsreserve aufgebaut werden konnte, führte diese Entwicklung zu einer entsprechenden Unterdeckung.

### **2.2 Gesetzlicher Rahmen für Sanierungsmassnahmen**

#### **2.2.1 Bundesrecht**

Gemäss Art. 65 Art. 1 BVG müssen die Vorsorgeeinrichtungen jederzeit Sicherheit dafür bieten, dass sie die übernommenen Verpflichtungen erfüllen können. Dies bedeutet, dass die Volldeckung (Verhältnis zwischen Vermögen und Verpflichtungen mindestens 100%) gegeben sein muss. Soweit eine Vorsorgeeinrichtung – wie die PKBS – die Deckung der Risiken selbst übernimmt, darf sie für die Sicherung des finanziellen Gleichgewichts nur den vorhan-

denen Bestand an Versicherten und Rentnern berücksichtigen (Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse; vgl. Art. 69 Abs. 1 BVG). Von diesem Grundsatz kann nur (mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde) abgewichen werden, wenn ein Gemeinwesen (Bund, Kanton, Gemeinde) die Garantie für die Ausrichtung der Leistungen übernimmt (Art. 69 Abs. 2 BVG; Art. 45 BVV 2).

Eine zeitlich begrenzte Unterdeckung und damit eine zeitlich begrenzte Abweichung vom Grundsatz der jederzeitigen Sicherheit ist zulässig, wenn

- sichergestellt ist, dass die Leistungen bei Fälligkeit erbracht werden können; und
- die Vorsorgeeinrichtung Massnahmen ergreift, um die Unterdeckung in einer angemessenen Frist zu beheben (vgl. Art. 65c BVG).

Die Vorsorgeeinrichtung muss die Unterdeckung durch geeignete Massnahmen selbst beheben. Die Massnahmen müssen auf einer reglementarischen Grundlage beruhen und der besonderen Situation der Vorsorgeeinrichtung, insbesondere den Vermögens- und Verpflichtungsstrukturen Rechnung tragen. Sie müssen zudem verhältnismässig, dem Grad der Unterdeckung angemessen und Teil eines ausgewogenen Gesamtkonzepts sein. Schliesslich müssen die Massnahmen geeignet sein, die Unterdeckung innerhalb einer angemessenen Frist zu beheben (vgl. Art. 65d BVG). Der Bundesrat hat in einer Weisung vom 27. Oktober 2004 an die Aufsichtsbehörden definiert, dass diese Frist in der Regel fünf bis sieben Jahre dauern kann, wobei eine Frist von zehn Jahren nicht überschritten werden sollte.

Das Bundesrecht listet in den Art. 65d und 65e BVG sowie Art. 44 und 44a BVV 2 die einzelnen Sanierungsmassnahmen auf, welche in das Reglement einer Vorsorgeeinrichtung aufgenommen werden können (siehe unten Ziff. 2.2.2). Die Vorsorgeeinrichtung muss die Aufsichtsbehörde, die Arbeitgeber, die Versicherten sowie die Rentnerinnen und Rentner angemessen über die Unterdeckung und deren Ursachen informieren. Ebenso ist über die getroffenen Massnahmen, über die Umsetzung und die Wirksamkeit periodisch zu informieren (vgl. Art. 44 Abs. 2 BVV 2). Der Experte für berufliche Vorsorge hat sich in seinem jährlichen versicherungstechnischen Bericht über die getroffenen Massnahmen zu äussern, insbesondere auch über deren Wirksamkeit. Er erstattet der Aufsichtsbehörde Bericht, wenn eine Vorsorgeeinrichtung keine oder ungenügende Massnahmen ergreift (Art. 41a BVV 2). Die Kontrollstelle hat ebenfalls besondere Prüfungspflichten; sie hält in ihrem Prüfungsbericht fest, ob die Anlagen mit der Risikofähigkeit der Vorsorgeeinrichtung in Unterdeckung in Einklang stehen und ob die Massnahmen zur Behebung der Unterdeckung beschlossen, umgesetzt und gegebenenfalls bei veränderter Situation angepasst und ob die Informationspflichten eingehalten wurden (vgl. Art. 35a BVV 2).

### **2.2.2 Kantonales Recht / Ausführungsbestimmungen der PKBS**

Die Sanierungsmassnahmen sind – auf der Basis des Bundesrechts (siehe oben) – in das kantonale Recht bzw. in das Recht der PKBS eingeflossen. § 23 des Pensionskassengesetzes (PKG) sieht für den Fall der Unterdeckung folgendes vor:

*„<sup>1</sup> Fällt der Deckungsgrad im Bereich Staat oder bei einer angeschlossenen Institution unter 100%, so hat die Pensionskasse Massnahmen zu prüfen, um die Unterdeckung innert einer*

angemessenen Frist beheben zu können. Fällt der Deckungsgrad unter 95%, sind zwingend Sanierungsmassnahmen zu treffen.

<sup>2</sup> Der Verwaltungsrat ist berechtigt, die Zuweisung von Beiträgen des Staates an den Teuerungsfonds (vgl. § 20) zu reduzieren und die entsprechenden Mittel für Sanierungsmassnahmen einzusetzen.

<sup>3</sup> Die einzelnen Massnahmen und die Zuständigkeiten sind im Reglement aufzuführen, wobei die wirtschaftliche Last der Sanierung zu gleichen Teilen auf Arbeitgeber und Destinatärinnen und Destinatäre zu verteilen ist.“

In Art. 47 des Vorsorgereglements ist unter dem Titel „Finanzielles Gleichgewicht, Sanierungsmassnahmen“ folgendes geregelt:

<sup>1</sup> Ergibt die versicherungstechnische Bilanz eines Versichertenkollektivs (Staat; angeschlossene Institution) einen Fehlbetrag und ist keine unmittelbare Verbesserung dieser Situation zu erwarten, ist das finanzielle Gleichgewicht durch geeignete Massnahmen (Leistungskürzungen oder Beitragserhöhungen) wiederherzustellen.

<sup>2</sup> Eine zeitlich begrenzte Unterdeckung ist zulässig, wenn die Pensionskasse Massnahmen ergreift, um die Unterdeckung in einer angemessenen Frist zu beheben.

<sup>3</sup> Bei einer Unterdeckung muss die Pensionskasse die Aufsichtsbehörde, die Versicherten, die Rentenbezüger und den Arbeitgeber informieren und über die ergriffenen Massnahmen Auskunft erteilen.

<sup>4</sup> Das entsprechende Versichertenkollektiv der Pensionskasse muss die Unterdeckung selbst beheben, wobei die Massnahmen dem Grad der Unterdeckung und dem Risikoprofil des Versichertenkollektivs Rechnung tragen müssen. Folgende Massnahmen stehen, unter Beachtung der gesetzlichen Regelungen, grundsätzlich zur Verfügung:

- a. Sanierungsbeiträge von Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Der Beitrag des Arbeitgebers muss dabei mindestens gleich hoch sein wie die Gesamtbeiträge der Arbeitnehmer;
- b. Sanierungsbeiträge der Rentenbezüger. Die Mindestleistungen gemäss BVG dürfen dabei nicht geschmälert werden;
- c. Teilweiser oder ganzer Verzicht auf die Zuweisung von Beiträgen des Staates an den Teuerungsfonds im Sinne von § 20 PKG;
- d. Kürzung der anwartschaftlichen Leistungen;
- e. Sanierungseinlagen des Arbeitgebers.

Die Sanierungsbeiträge des Arbeitnehmers werden bei der Berechnung der Austrittsleistung gemäss Art. 26 Abs. 3 (Mindestbetrag) nicht berücksichtigt. Während der Dauer einer Unterdeckung kann der Zinssatz zur Berechnung der Austrittsleistung gemäss Art. 26 Abs. 3 (Mindestbetrag) um 0.5 Prozentpunkte reduziert werden.“

## 2.3 Zusammenfassung der Ausgangslage

Beim aktuellen Deckungsgrad im Bereich Staat sind Massnahmen bei Unterdeckung zu ergreifen. Es handelt sich um eine erhebliche Unterdeckung, wobei eine „unmittelbare Verbesserung der Situation“ nicht erwartet werden kann, selbst wenn sich die Börse wieder erholt. Da keine Leistungsgarantie des Staates vorliegt, kann die PKBS nicht vom Grundsatz der

Bilanzierung in geschlossener Kasse abweichen. Es gilt somit, mittels geeigneter Massnahmen den Deckungsgrad innert max. 10 Jahren wieder auf 100% anzuheben. Dabei muss das Konzept die Lasten paritätisch auf Arbeitgeber und Destinatärinnen und Destinatäre (Aktivversicherte und Rentenbeziehende) verteilen.

### **3. Das Konzept des Verwaltungsrats der PKBS**

#### **3.1 Grundsätzliches**

Der Verwaltungsrat hat eine Auslegeordnung vorgenommen und in Zusammenarbeit mit dem Experten für berufliche Vorsorge verschiedene Varianten geprüft. Dabei hat sich aus Sicht des Verwaltungsrates eine Sanierungsvariante analog zur Ausfinanzierung per 1.1.2008 als beste Variante erwiesen. In dieser Variante wird die Deckungslücke in einem Schritt durch eine Einmaleinlage des Kantons geschlossen, der Deckungsgrad der PKBS im Bereich Staat beträgt damit sofort wieder 100%. Damit die gesetzlich vorgeschriebene Parität der Sanierungsbelastung zwischen Arbeitgeber und Destinatärinnen und Destinatären erreicht wird, müssen diese ihren Anteil am Sanierungsbeitrag in dieser Variante nicht an die PKBS leisten, sondern an den Arbeitgeber, der ihren Sanierungsbeitrag vorfinanziert hat. Die vorgeschlagene Sanierungsvariante wird aus diesem Grund als „indirekte Sanierung“ bezeichnet. Um die Parität zwischen Aktivversicherten und Rentenbeziehenden zu gewährleisten, soll die gesamte Belastung durch die Sanierung auf ca. 19 Jahre verteilt werden. Daneben wurden vom Verwaltungsrat auch Sanierungskonzepte mit direkten Sanierungsbeiträgen an die PKBS, die während max. 10 Jahren erhoben werden könnten, geprüft („direkte Sanierung“). Bei diesen Varianten zeigte sich aber, dass sie zu einer unzumutbar hohen Belastung der Aktivversicherten im Vergleich zu den Rentenbeziehenden führen würden und damit die Parität zwischen Aktivversicherten und Rentenbeziehenden verletzt worden wäre.

#### **3.2 Beschlüsse des Verwaltungsrats im Wortlaut**

Für den Bereich Staat verabschiedete der Verwaltungsrat der PKBS am 30. April 2009 das folgende Sanierungskonzept:

- a) Die Behebung der aktuellen Unterdeckung erfolgt über eine sog. „indirekte Sanierung“. Diese erfolgt durch Einzahlung der vollen Deckungslücke durch den Arbeitgeber und staatsinterner Amortisation des hälftigen Anteils durch die Destinatäre. Mit der Aufteilung zu je 50% wird die wirtschaftliche Last der Sanierung zu gleichen Teilen auf Arbeitgeber und Destinatärinnen und Destinatäre verteilt (§ 23 Abs. 3 PKG). Innerhalb der Destinatäre soll die Belastung im Verhältnis zu den Deckungskapitalien verteilt werden (40% für Aktive; 60% für Rentenbeziehende).
- b) Massgebend ist die per 31.12.2009 bestehende Deckungslücke. Der Anteil des Arbeitgebers wird aus vorhandenen Rückstellungen entnommen bzw. – wenn diese nicht ausreichen – der allgemeinen Staatsrechnung belastet. Der Anteil der

Destinatärinnen und Destinatäre wird aus einem zu diesem Zweck gebildeten Fonds gemäss § 13 Abs. 3 des Finanzhaushaltsgesetzes entnommen.

- c) Aufgrund der Deckungslücke per 31.12.2009 werden dem Fonds jährlich während einer berechneten Dauer von 19 Jahren (maximal während 30 Jahren) 4% der versicherten Lohnsumme (Bereich Staat) zugewiesen. Dieser Beitrag besteht aus einem Beitrag der Angestellten in der Höhe von 1.6% des versicherten Lohnes und aus einer Reduktion des Beitrags an den Teuerungsfonds Staat von 2.4% der versicherten Lohnsumme (Ausnahme siehe unten lit. e).
- d) Der Beitrag der Angestellten in der Höhe von 1.6% erfolgt in der Form eines Lohn- bzw. Teuerungsverzichts im Umfang von 1% per 1.1.2010.
- e) Renten, deren Kaufkraft seit Rentenbeginn, frühestens seit 1.1.2008 um mehr als 20% abgenommen hat, werden voll der Teuerung angepasst, soweit die Mittel des Teuerungsfonds hierfür ausreichen. Soweit nötig, wird die Senkung des Beitrages an den Teuerungsfonds ausgesetzt bzw. entsprechend reduziert. Je nach Ausmass dieser Massnahme kann sich die berechnete Dauer gemäss lit. c von 19 auf maximal 30 Jahre verlängern.
- f) Dem Regierungsrat wird beantragt, in Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle der PKBS, zu Handen des Grossen Rates eine Vorlage mit den [...] ausformulierten Gesetzesänderungen auszuarbeiten (Lohn- und PK-Gesetz).

### **3.3 Erläuterungen zum Konzept des Verwaltungsrates**

#### **3.3.1 Sanierungsbasis**

Als Basis der Sanierungshöhe gilt der am 31.12.2009 vorhandene Fehlbetrag. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Sanierungsmassnahmen nicht bereits per 1.1.2009 wirksam werden konnten: Zuerst wurde der Jahresabschluss erstellt, die Ursachen analysiert und die Diskussion im paritätisch besetzten PKBS-Verwaltungsrat geführt. Würden sich die Börsenverluste des Jahres 2008 durch entsprechende Gewinne im Jahre 2009 wieder ausgleichen, so müssten keine Massnahmen ergriffen werden.

Die Höhe der zu sanierenden Deckungslücke ist somit heute noch nicht bekannt. Auf der Basis per 31.12.2008 würde die Sanierungslast für den Bereich Staat CHF 1'120 Mio. betragen, also je CHF 560 Mio. sowohl für den Arbeitgeber als auch für die Destinatärinnen und Destinatäre.

#### **3.3.2 Funktionierendes Modell**

Das Sanierungsmodell lehnt sich an den anlässlich der Ausfinanzierung verwendeten Mechanismus an. Insofern ist das Sanierungskonzept bereits praxiserprobt. Auch anlässlich der Ausfinanzierung wurde die wirtschaftliche Last hälftig zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer / Rentenbeziehende aufgeteilt. Ebenso wurde der Destinatärsanteil im Verhältnis zu den

Deckungskapitalien der Aktivversicherten (40%) und Rentenbeziehenden (60%) aufgeteilt. Moderate Unterschiede bestehen im Lohnverzicht (siehe Ziff. 3.3.3) und in der Härtefallklausel für Rentenbeziehende (Ziff. 3.3.4).

### **3.3.3 Lohnverzicht für Staatsangestellte und Teuerungsverzicht für Rentner**

Die Destinatärinnen und Destinatäre tragen jährlich mit 4% der versicherten Lohnsumme zur Amortisation der Schuld bei. Auf der Basis der Deckungslücke per 31.12.2008 würde die Amortisation rund 19 Jahre dauern. Dabei wurden ein Amortisationszinssatz von 3% und ein jährliches Lohnsummenwachstum von 1.5% zu Grunde gelegt. Der Amortisationszinssatz ist ein gewichtetes Mittel der Marktzinssätze für Laufzeiten der entsprechenden Rückzahlungstranchen. Je tiefer das Lohnwachstum ausfällt, desto länger dauert die Amortisation. Die maximale Dauer der Amortisation beträgt 30 Jahre.

Der Anteil, den die Staatsangestellten zu tragen haben, beträgt 40%, also 1.6% des versicherten Lohnes. Dieser Beitrag wird – ökonomisch gesamthaft gleichwertig – durch einen Lohnverzicht von 1% des AHV-Lohns geleistet. Im Unterschied zum Modell der Ausfinanzierung, wo der Teuerungsausgleich um 1% reduziert wurde, wird hier der per 1.1.2010 bestehende Lohnanspruch um 1% gekürzt. Da aufgrund der aktuellen Teuerungsprognosen per 1.1.2010 mit keinem oder nur einem sehr geringen Teuerungsausgleich zu rechnen ist, konnte das bei der Ausfinanzierung per 1.1.2008 angewendete Modell des Verzichts auf Teuerungsausgleich nicht angewendet werden. Die Lohnreduktion wird deshalb in die Lohn-tabelle integriert und wirkt solange, als die Schuld der Destinatäre noch nicht abbezahlt ist.

Der Anteil der Rentenbeziehenden beträgt 2.4% der versicherten Lohnsumme, indem der Beitrag an den Teuerungsfonds um diesen Satz reduziert wird. Nach Beendigung der Amortisation wird die Lohn-tabelle wieder um 1% erhöht. Gleichzeitig wird auch der Teuerungsfonds wieder mit einem Jahresbeitrag von 2.5% der versicherten Lohnsumme gespiesen (bzw. mit 5%, wenn auch der Anteil an der per 1.1.2008 erfolgten Ausfinanzierung amortisiert ist).

### **3.3.4 Härtefallklausel für Rentenbeziehende**

Um die Folgen des während Jahren praktisch auf Null gesunkenen Teuerungsausgleichs auf den Renten etwas zu mildern, schlägt der Verwaltungsrat der PKBS vor, dass ein Teuerungsausgleich auf denjenigen Renten vorgenommen wird, deren *Kaufkraft* seit Rentenbeginn bzw. frühestens seit 1. Januar 2008 (Beginn neues PK-Gesetz) um *20% oder mehr* gesunken ist. Dieser Mechanismus entspricht der Regelung gemäss § 27 Abs. 5 PKG, wo festgehalten ist, dass die Renten mit Kaufkraftverlust von 20% und mehr in erster Priorität anzupassen sind, sofern die Mittel des Teuerungsfonds dies erlauben. Die gemäss Vorschlag zur Verfügung gestellten Mittel betragen im Maximum 2.5% der versicherten Lohnsumme pro Jahr. Dies bedeutet, dass in diesen Fällen entsprechend weniger Mittel in die Amortisation der Deckungslücke fliessen, wodurch sich die Amortisation verlängert (auf maximal 30 Jahre).

## 4. Die Position des Regierungsrates

### 4.1 Kritik am Lohnverzicht der Aktivversicherten

Der Regierungsrat befürwortet grundsätzlich das Modell der indirekten Sanierung, da damit das Prinzip der Parität zwischen Arbeitgeber und Destinatären eingehalten wird und eine zumutbare Belastung der Aktivversicherten erreicht werden kann.

Im Rahmen einer genauen Prüfung des PKBS-Sanierungskonzepts kam der Regierungsrat jedoch zum Schluss, dass der in der Form eines *Lohnverzichts* (Kürzung der Lohntabelle um 1%) vorgeschlagene Beitrag der Aktivversicherten ungeeignet ist. Der Regierungsrat teilt die auch in der Öffentlichkeit bereits geäußerte Kritik, da mit zunehmender Dauer des Lohnverzichts die Gefahr einer Verwässerung durch ausserordentliche Lohnerhöhungen besteht und somit die paritätische Lastenverteilung gefährdet sein kann. Auch beim Gehalt von neu eintretenden Staatsangestellten ist es denkbar bzw. wahrscheinlich, dass dieses in vielen Fällen so festgelegt wird, dass darin wirtschaftlich kein Sanierungsbeitrag enthalten ist.

Statt eines Lohnabzugs schlägt der Regierungsrat nun eine temporäre Erhöhung des PK-Beitrags der Angestellten vor. Der PK-Beitrag wird dabei von den ordentlichen 8.5% auf 10.1% erhöht. Diese Differenz von 1.6% des versicherten Lohnes entspricht einem Lohnverzicht von 1%. Gleichzeitig wird der Arbeitgeberbeitrag von 20.0% auf 18.4% reduziert. Damit bleibt der Gesamtbeitrag von Arbeitgeber und Arbeitnehmer an die PKBS unverändert. Der Kanton spart damit aber 1.6% der versicherten Lohnsumme an Beitragszahlung ein. Die dadurch beim Arbeitgeber erzielten Einsparungen werden der Amortisation des Destinatärsanteils (zusammen mit dem eingesparten Beitrag an den Teuerungsfonds) gutgeschrieben. Sobald die Schuld der Destinatäre getilgt ist, werden die PK-Beiträge auf den heute geltenden Verteilschlüssel zurückgestellt (Arbeitgeber 20.0%, Arbeitnehmer 8.5%).

Mit der Beitragsveränderung anstelle des Lohnverzichts wird der Sanierungsbeitrag der Aktivversicherten deutlicher sichtbar, auch wenn keine Veränderung am AHV-Lohn vorgenommen wird. Diese Lösung hat ausserdem den Vorteil, dass nur bei der PKBS versicherte Staatsangestellte von der Sanierung betroffen sind. Schliesslich ist diese Lösung auch besser für Institutionen mit kantonalem Lohnsystem handhabbar.

Die Beitragsveränderung ist auch nicht zu verwechseln mit Sanierungsbeiträgen im Sinne des BVG. Da die PKBS aufgrund der Einmaleinlage des Kantons sofort auf 100% ausfinanziert ist, sind an die PKBS keine Sanierungsbeiträge mehr zu leisten. Die Beitragsveränderung dient nur dazu, durch die Entlastung des Arbeitgebers seine Vorfinanzierung für den Sanierungsanteil der Destinatäre abzugelten.

### 4.2 Kritik an der Dauer der Sanierung

In den ersten öffentlichen Reaktionen auf den Vorschlag des Verwaltungsrates wurde die Form der indirekten Sanierung in der Regel begrüsst, aber neben der Einforderung der Sanierungsbeiträge der Arbeitnehmenden über einen Lohnverzicht auch die lange Sanierungsdauer von ca. 19 Jahren kritisiert und als zu lang bezeichnet. Auch der Regierungsrat würde eine kürzere Dauer der Sanierung begrüßen, er hat intensiv nach Möglichkeiten gesucht, um die Sanierungsdauer zu verkürzen. Alle Abklärungen haben jedoch ergeben, dass dies nur zum Preis einer deutlich höheren jährlichen Belastung der Aktivversicherten möglich ist. Da die jährliche Sanierungsbelastung der Rentenbeziehenden (durch den Verzicht auf

den Teuerungsausgleich) nicht mehr weiter erhöht werden kann, bedeutet dies faktisch, dass die gesamte Mehrbelastung einer Verkürzung der Sanierungsdauer durch die Aktivversicherten zu übernehmen wäre. Da der Anteil des Deckungskapitals der Rentenbeziehenden mit 60% sehr hoch ist, fällt dementsprechend auch diese Mehrbelastung der Aktivversicherten sehr hoch aus.

Mit einer Verkürzung der Sanierungsdauer würde deshalb die Parität zwischen Aktivversicherten und Rentenbeziehenden stark verletzt: währenddem die Aktivversicherten stärker belastet würden, würde der Sanierungsbeitrag der Rentenbeziehenden insgesamt kleiner, da diese ihren nicht veränderten Beitrag weniger lang zu leisten hätten.

Der Regierungsrat ist zudem der Meinung, dass mit der oben beschriebenen Änderung beim Sanierungsbeitrag der Aktivversicherten (höherer PK-Beitrag statt Lohnverzicht) die Gefahr einer Verwässerung des Sanierungsbeitrags gebannt ist, und dass deshalb die Argumente gegen die lange Sanierungsdauer an Gewicht verloren haben. In einer Abwägung hat der Regierungsrat die Parität zwischen Aktivversicherten und Rentenbeziehenden höher gewichtet und hält deshalb am Vorschlag mit einer Sanierungsdauer von 19 Jahren fest.

### **4.3 Kritik an der Härtefallklausel für Rentenbeziehende**

Im Weiteren lehnt der Regierungsrat die vom PKBS-Verwaltungsrat vorgeschlagene Härtefallklausel für die Rentenbeziehenden ab. Wie oben schon dargelegt, ist der Regierungsrat der Ansicht, dass die Belastung der Sanierung der PKBS unter den Destinatären solidarisch entsprechend dem Deckungskapital aufgeteilt werden soll (Aktivversicherte 40%, Rentenbeziehende 60%). Mit der Härtefallklausel wird dieser Grundsatz unterlaufen. Die Aktiven laufen Gefahr, noch stärker belastet zu werden, da sie mit dem erhöhten PK-Beitrag nebst der eigenen Deckungslücke auch diejenige der Rentenbeziehenden mitsanieren würden. Zudem verlängert sich die Amortisation des Fonds

### **4.4 Reduktion der Sanierungsbelastung bei günstigem Verlauf**

Mit dem vorliegenden Sanierungskonzept wird die Deckungslücke aus Sicht der PKBS auf einen Schlag saniert. Würde sich nach diesem Einschuss die finanzielle Lage der PKBS insbesondere durch erhebliche Börsengewinne markant verbessern, so würden die von der Sanierung Betroffenen die hohe Belastung durch die Sanierungsmassnahmen in Frage stellen. In der Tat liegen zwei verschiedene Sachverhalte vor, die sich nicht direkt miteinander verrechnen lassen: Auf der einen Seite amortisieren die Destinatärinnen und Destinatäre den vom Arbeitgeber vorfinanzierten Anteil an der Deckungslücke. Es handelt sich um eine Schuld gegenüber dem *Arbeitgeber*, die indirekt über die PK-Beiträge und eine Minderbelastung des Arbeitgebers abbezahlt wird. Auf der anderen Seite kann es die finanzielle Lage der *Pensionskasse* erlauben, dass die Beiträge reduziert werden.

Der Regierungsrat hat dementsprechend eine Interventionsskala entwickelt, gemäss derer während der Amortisationsphase die Beiträge ab einem Deckungsgrad von 110% gesenkt werden und zusätzlich ein Beitrag zugunsten des Teuerungsausgleichs für die Rentenbeziehenden bereitgestellt wird. Diese Senkung erfolgt so, dass die Parität zwischen Arbeitgeber und Destinatären einerseits und zwischen Aktiven und Rentenbeziehenden andererseits gewährleistet bleibt. Die gesamte Entlastung des Arbeitgebers und der Destinatärinnen und

Destinatäre beträgt zwischen 2.5% der versicherten Lohnsumme (bei einem Deckungsgrad über 110%) und 10% der versicherten Lohnsumme (bei einem Deckungsgrad über 116%).

#### **4.5 Berechnung der Einmaleinlage**

Im Gegensatz zum Verwaltungsrat schlägt der Regierungsrat vor, als Grundlage für die Einmaleinlage die Deckungslücke per 31. 12. 2008 zu verwenden. Die gesamten Berechnungen des vorliegenden Sanierungskonzepts beruhen auf dieser Summe, da die Deckungslücke per 31. 12. 2009 noch nicht bekannt ist. Im positiven Fall kann das bedeuten, dass schon per Wirksamwerden der Gesetzesänderung eine kleine Wertschwankungsreserve von 1-2 % entsteht. Das hätte den Vorteil, dass der Deckungsgrad schneller oder mit einer höheren Wahrscheinlichkeit auf ein Niveau ansteigt, bei dem die unter Ziff. 4.4 beschriebenen Entlastungsmassnahmen wirksam würden. Nur für den Fall, dass die Deckungslücke per Wirksamkeit der Gesetzesrevision höher ist als dieser Betrag, muss diese genau bestimmt und die dementsprechend höhere Einmaleinlage geleistet werden.

#### **4.6 Auswirkungen der Sanierung gemäss Modell Regierungsrat**

##### **4.6.1 Auswirkung für die Aktivversicherten**

Durch das Modell der indirekten Amortisation des Anteils der Destinatärinnen und Destinatäre kann die Sanierungsdauer im Vergleich zur direkten Sanierung (siehe unten Ziff. 5) verlängert werden, wodurch die wirtschaftliche Last für die Destinatärinnen und Destinatäre überhaupt erst *tragbar* wird. Die vorgeschlagene Sanierungsvariante (um 1.6% erhöhter PK-Beitrag) erachten wir deshalb als sozialverträglich. Als (vermeintlicher) Nachteil kann empfunden werden, dass positive Marktkorrekturen die Arbeitnehmerschaft erst dann entlasten, wenn die Pensionskasse über einen Deckungsgrad von über 110% verfügt (dazwischen liegt die Äufnung eines Teils der Wertschwankungsreserven; was für die finanzielle Stabilität der Pensionskasse und damit wiederum auch für die Versicherten von Vorteil ist).

##### **4.6.2 Auswirkungen für die Rentenbeziehenden**

Die Rentenbeziehenden tragen solidarisch gemäss ihrem Anteil am Deckungskapital zur Sanierung der PKBS bei. Sie erhalten unter den Modellannahmen während ca. 19 Jahren keinen Teuerungsausgleich, eine nominale Rentenkürzung steht aber nicht zur Diskussion. Die Grundrente sowie die bisher erhaltenen Teuerungsanpassungen bleiben weiterhin garantiert.

##### **4.6.3 Auswirkungen für den Arbeitgeber**

Die Reduktion des Beitrages an den Teuerungsfonds sowie die temporär veränderte PK-Beitragsaufteilung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer erfordern eine Änderung des Pensionskassengesetzes. Ausserdem ist eine Kapitalaufnahme von ca. CHF 1.12 Mia. (Stand 31.12.2008) erforderlich. Der Kanton hat mit der Staatsrechnung 2008 seinen Sanierungsbetrag bereits zurückgestellt. Auch den Arbeitgeber entlasten Marktkorrekturen erst

dann, wenn der Deckungsgrad höher als 110% ist. Die vorgeschlagene Sanierung hat keine weitere Auswirkung auf die Nettoschuldenquote.

#### **4.6.4 Auswirkungen für die Pensionskasse**

Aus Sicht der Kasse wird die *Unterdeckung sofort behoben*. Die Kasse besitzt zwar weiterhin keine oder allenfalls eine sehr geringe Wertschwankungsreserve, sodass theoretisch zu einem späteren Zeitpunkt wiederum eine Unterdeckung entsteht, wenn die Sollrendite nicht erreicht wird. Allerdings wäre die Kasse im Vergleich zur Ausfinanzierung per 1. Januar 2008 zweifellos besser ausgestattet, da sich die Aktienkurse aktuell auf einem erheblich tieferen Niveau bewegen. Ein weiteres Absinken ist zwar jederzeit möglich, mittel- und langfristig darf jedoch davon ausgegangen werden, dass mit einer Ausfinanzierung auf 100% bei tendenziell tiefen Aktienkursen die PKBS eine grössere Chance erhält, die erforderlichen Wertschwankungsreserven zu erwirtschaften. Faktisch wird also die per 1.1.2008 fehlende Wertschwankungsreserve im Nachhinein bezahlt, und zwar nach einem sehr ähnlichen Verteilungsschlüssel wie bei der Ausfinanzierung. Nach Sanierung der Deckungslücke per 1.1.2010 ergibt sich demnach eine Situation, wie wenn das neue PK-Gesetz erst per 1.1.2010 in Kraft gesetzt worden wäre, bzw. eine Situation, wie wenn die PKBS 2008 mit einer Schwankungsreserve ausfinanziert worden wäre.

## **5. Weitere geprüfte Sanierungsvarianten**

### **5.1 Direkte Sanierungsmodelle**

PKBS-Verwaltungsrat und Regierungsrat prüften auch Varianten der *direkten Sanierung*. Dabei wurde festgestellt, dass aufgrund der vom Bundesrat festgelegten maximalen Sanierungsfrist von 10 Jahren Sanierungsbeiträge von insgesamt über 15% der versicherten Lohnsumme (je 7.5% für Arbeitgeber und Destinatärinnen und Destinatäre) erforderlich wären, was weder politisch durchsetzbar noch konjunkturpolitisch sinnvoll wäre. Ausserdem wäre die Wettbewerbsfähigkeit des Arbeitgebers erheblich eingeschränkt.

Eine direkte Variante hat im Vergleich zur indirekten auch Nachteile auf Seiten der Arbeitnehmerschaft: Da die Rentner bei einer Gesamtbelastung der Destinatärinnen und Destinatäre von gegen 7.5% der versicherten Lohnsumme maximal 2.5% der versicherten Lohnsumme zur Sanierung beitragen können (Verzicht auf Teuerungsbeitrag), würden die Arbeitnehmenden mit gegen 5% belastet, was der Regierungsrat in seiner Funktion als Arbeitgeber als unzumutbar hoch empfindet. Insbesondere wäre damit auch eine Aufteilung proportional zu den Vorsorgekapitalien der aktiven Versicherten und der Rentenbeziehenden nicht möglich, die zusätzliche Belastung durch die Verkürzung der Sanierungsdauer wäre damit ausschliesslich durch die Aktivversicherten zu tragen.

Ferner gilt es in Betracht zu ziehen, dass die Chance, eine Wertschwankungsreserve aufzubauen, mit der direkten Sanierung als äusserst gering erscheint. Die direkte Sanierung benötigt jedoch im Unterschied zur indirekten Sanierung keine Gesetzesänderung.

Bei der direkten Sanierung überwiegen die Nachteile deutlich. Die vorgeschriebene kürzere Dauer könnte nur mit einer *übermässigen Belastung der Aktivversicherten* und damit einer extremen Nettolohn-Verzerrung erkaufte werden, welche nicht nur in den aktuell konjunkturell schwierigen Zeiten kaum umsetzbar wäre. Ausserdem würde die Belastung der Aktiven verglichen mit den Rentenbeziehenden in einem eklatanten Missverhältnis stehen und nicht dem jeweiligen Anteil am Deckungskapital entsprechen, da der Sanierungsbeitrag der Rentnerinnen und Rentner nicht über den Teuerungsverzicht hinausgehen kann. Ein Vorteil bestünde darin, dass die direkte Sanierung keine Gesetzesänderung benötigt. Dem steht wiederum der Nachteil gegenüber, dass in den nächsten 10 bis 20 Jahren nicht mit dem Aufbau einer Wertschwankungsreserve zu rechnen wäre.

## 5.2 Reduktion der Leistungen

Der Regierungsrat hat auch geprüft, ob durch eine Reduktion der Leistungen ein wesentlicher Sanierungsbeitrag erzielt werden könnte. Durch eine Senkung der maximal versicherten Altersrente von 65% auf 60% könnte zum Beispiel der gesamte Finanzierungsbedarf jährlich um ca. CHF 20 Mio. reduziert werden. Es wären zusätzlich allerdings Besitzstandsfragen zu klären.

Alternativ wurde die Auswirkung geprüft, wenn die zur Erreichung der vollen Altersrente notwendigen Beitragsjahre von 38 auf 40 Jahre erhöht würden (Anstieg des ordentlichen Rücktrittsalters von 63 auf 65). Dadurch würde der gesamte Finanzierungsbedarf jährlich um ca. CHF 28 Mio reduziert. Auch bei dieser Umstellung wären Besitzstandsfragen zu klären, zudem müssten verschiedene Regelungen, unter anderem zur vorzeitigen Pensionierung und zur Überbrückungsrente, angepasst werden.

Der Regierungsrat hat diese Varianten aber aus verschiedenen Gründen wieder verworfen. Der vorliegende Leistungsplan ist mit der Totalrevision des Pensionskassengesetzes eben erst revidiert worden, Beiträge und Leistungen stehen an und für sich in einem guten finanziellen Gleichgewicht. Zudem handelt es sich bei solchen Leistungsveränderungen nicht um Sanierungsmassnahmen im Sinne des Pensionskassengesetzes. Insbesondere wäre dadurch die Parität zwischen Arbeitgeber und Destinatärinnen und Destinatären nicht mehr gegeben. Und schliesslich wäre auch der Sanierungseffekt zu gering, um die Voldeckung innert der maximal zulässigen Frist zu erreichen.

Falls es in den kommenden Jahren wider Erwarten zu einem weiteren Sanierungsbedarf kommen sollte, müsste die nächste Sanierung mit grosser Wahrscheinlichkeit auch Leistungselemente beinhalten. Aufgrund des hohen Anteils an Rentnerinnen und Rentnern und der Tatsache, dass die Leistungen an diese nicht mehr weiter gekürzt werden können, lasten zukünftige Sanierungsanteile der Destinatärinnen und Destinatären allein auf den Schultern der Aktiven. Da in einem solchen Fall weitere Beitragserhöhungen ebenfalls nur beschränkt möglich wären, müssten wohl auch Massnahmen auf der Leistungsseite ergriffen werden.

## 6. Vorprüfung durch die BVG-Aufsichtsbehörde

Der neue § 56a PKG wurde von der BVG-Aufsichtsbehörde vorgeprüft und als zulässig erachtet. Zu § 56a Abs. 8 weist die Aufsichtsbehörde darauf hin, dass der Experte für berufliche Vorsorge im Eintretensfall eine Erklärung bezüglich der finanziellen Sicherheit abzugeben hat.

## 7. Fazit des Regierungsrates

Der Regierungsrat stellt fest, dass aufgrund der Ausgangslage bzw. der gesetzlichen Vorgaben ein nicht allzu grosser Spielraum besteht. Es steht fest, dass die Deckungslücke paritätisch saniert werden muss. Es entfällt somit in allen möglichen Varianten je die Hälfte der Deckungslücke auf Arbeitgeber und Destinatärinnen und Destinatäre. Die verlängerte Amortisationsdauer garantiert, dass die Sanierungsmassnahmen zumutbar und die Arbeitsmarktattraktivität des Kantons nicht übermässig beeinträchtigt sind. Zudem wird die negative Auswirkung auf die Konjunktur abgeschwächt.

Die wichtigsten Modalitäten des Sanierungsplans wurden innerhalb des paritätisch besetzten Verwaltungsrates ausgehandelt. Der Regierungsrat respektiert diese *sozialpartnerschaftlich erarbeitete Lösung* und hat keinen Anlass, dieser einen grundsätzlich anderen Vorschlag entgegen zu stellen. Er hat jedoch das Konzept leicht abgeändert, insbesondere durch die Ersetzung der Lohnreduktion durch eine Erhöhung des PK-Beitrags der Arbeitnehmenden. Diesbezügliche Bedenken hat er ernst genommen und eine neue Lösung erarbeitet. Dem weiteren in der Öffentlichkeit geäusserten Kritikpunkt bezüglich der zu langen Abzahlungsdauer ist entgegen zu halten, dass jede Verkürzung der Frist zu höheren Beiträgen der Arbeitnehmenden führt. Der Regierungsrat erachtet die (voraussichtliche) Frist von 19 Jahren bei um 1.6% erhöhten PK-Beiträgen und ausgesetztem Teuerungsausgleich für die Rentenbeziehenden als einschneidende, jedoch zumutbare und ausgewogene Lösung. Eine verkürzte Sanierungsdauer würde einseitig durch die Aktiven getragen und die Parität mit den Rentenbeziehenden würde verletzt.

Bei diesem Sanierungskonzept wurde die Vorgabe des PK-Gesetzes, wonach sich Arbeitgeber und Destinatäre die Sanierungskosten paritätisch teilen, umgesetzt.

Dem Regierungsrat ist klar, dass für den Fall einer neuerlichen Sanierung in den nächsten Jahren diese wohl nur unter Einbezug einer Reduktion des Leistungsplans durchgeführt werden könnte. Eine neuerliche Sanierung würde vor allem die Aktivversicherten treffen, da bei den Rentenbeziehenden keine weiteren Sanierungsmassnahmen möglich sind. Da in einem solchen Fall weitere Beitragserhöhungen ebenfalls nur beschränkt möglich wären, müssten wohl auch Massnahmen auf der Leistungsseite ergriffen werden.

Diese potentielle Mehrbelastung der Aktivversicherten ist auch der Grund für den Entscheid des Regierungsrates, auf eine Härtefallregelung für den Teuerungsausgleich der Rentenbeziehenden zu verzichten, da dies die Wahrscheinlichkeit der Mehrbelastung der Aktivversicherten noch erhöhen würde. Der Regierungsrat ist aber überzeugt, dass mit dem vorliegenden Sanierungskonzept eine Grundlage dafür geschaffen wird, dass das Risiko einer neuerlichen Sanierung minimiert werden kann.

## **8. Kommentar zur Gesetzesänderung (neuer § 56a PKG)**

### **8.1 § 56a Abs. 1 Einmaleinlage**

Der gesamte per 31.12.2008 bestehende Fehlbetrag, mindestens aber der Fehlbetrag per Wirksamkeit der Gesetzesrevision, wird vom Kanton einbezahlt, sodass der Deckungsgrad der PKBS per Wirksamkeit der Gesetzesrevision sicher 100% beträgt.

### **8.2 § 56a Abs. 2 Mittelherkunft**

Der Arbeitgeber erbringt seinen Anteil von 50% an der Sanierung aus eigenen Mitteln. Ausserdem schießt er den 50%-Anteil der Destinatärinnen und Destinatäre vor, welcher indirekt über einen staatsintern geführten Fonds amortisiert wird. Der Anteil des Arbeitgebers wird nicht in den Fonds integriert. Ein ähnliches Modell wurde bereits bei der Ausfinanzierung per 1.1.2008 (vgl. § 56 Abs. 4 PKG) gewählt. Da es sich aber diesmal ausschliesslich um ein Darlehen an Dritte handelt, wird der Fonds im Fremdkapital geführt. Die Errichtung des Fonds hat damit keinen Einfluss auf die Nettoschulden.

### **8.3 § 56a Abs. 3 Fondrechnung**

Der Fonds hat zu Beginn eine Schuld gegenüber dem Kanton, welche verzinst und über die Jahre mit den vom Arbeitgeber zu Lasten der Destinatärinnen und Destinatäre eingesparten Beiträgen abbezahlt wird. Die Formulierung lautet analog der Ausfinanzierung per 1.1.2008 (vgl. § 56 Abs. 5 PKG).

### **8.4 § 56a Abs. 4 Zugewiesene Mittel Fonds**

Der Beitrag von 4% der versicherten Lohnsumme setzt sich rechnerisch zusammen aus der Einsparung des Arbeitgebers (1.6%) aufgrund der um 1.6% erhöhten Beiträge der Staatsangestellten und aus dem Beitrag von 2.4%, welcher nicht dem Teuerungsfonds gutgeschrieben, sondern eben für die Sanierung verwendet wird (gilt in Bezug auf die Verteilung der wirtschaftlichen Belastung als Beitrag der Rentenbeziehenden).

### **8.5 § 56a Abs. 5 Befristete Erhöhung Arbeitnehmerbeitrag**

Mit der befristeten Erhöhung des ordentlichen Arbeitnehmerbeitrages werden zwar keine Sanierungsbeiträge im Sinne des BVG (vgl. Art. 65d BVG) erhoben, jedoch wird diese Beitragserhöhung dazu verwendet, dass die vom Arbeitgeber eingeschossenen Deckungslücke am Ende zu je 50% von Arbeitgeber und Destinatären finanziert wurde, wie es die Vorgabe in § 23 Abs. 3 PKG verlangt. Nach vollständiger Amortisation bzw. nach Auflösung des Fonds tritt wieder automatisch die ursprüngliche Beitragsregelung in Kraft (vgl. §§ 18 Abs.2 und 20 PKG sowie Entwurf § 56a Abs. 7 und 9 PKG).

### **8.6 § 56a Abs. 6 Reduzierter Beitrag Teuerungsfonds**

In den Teuerungsfonds fliesst ein um 2.4% reduzierter Beitrag, also – solange auch die Amortisation der Ausfinanzierungsschuld gemäss § 56 Abs. 3 PKG noch läuft – noch 0.1%.

Der Beitrag von 2.4% wird statt dessen – zusammen mit dem erhöhten Arbeitnehmerbeitrag – für die Amortisation des 50%-Anteils der Destinatäre verwendet (siehe auch Kommentar zu Absatz 4).

### **8.7 § 56a Abs. 7 Befristete Senkung Arbeitgeberbeitrag**

Als Pendant zu Absatz 5, wo der Arbeitnehmerbeitrag um 1.6% erhöht wird, erfolgt eine befristete Senkung des Arbeitgeberbeitrags in derselben Höhe. Die so vom Arbeitgeber eingesparten Beträge fliessen – als Beitrag der Staatsangestellten – in die Amortisation der Spezialfinanzierung.

### **8.8 § 56a Abs. 8 Reduktion Sanierungsbelastung**

Mit dieser Regelung können die Sanierungsbelastungen von Arbeitnehmern, Rentenbeziehenden und Arbeitgeber reduziert werden, wenn der Deckungsgrad im Bereich Staat 110% übersteigt. Die Belastungsreduktionen treten für die Buchstaben a – c gleichzeitig in Kraft, jeweils per 1. April des Folgejahres. Es kann zwar nicht ausgeschlossen werden, dass es aufgrund von Kapitalmarktschwankungen zu jährlichen Anpassungen der Entlastung kommt, die gewählte Abstufung sollte aber dazu führen, dass die Änderungen im Normalfall graduel-ler Natur sind. Sobald die Amortisation abgeschlossen bzw. der Fonds aufgelöst ist (vgl. Absatz 9), werden auch diese allfällig laufenden Beitragsreduktionen hinfällig und es tritt wieder das ordentliche Regime in Kraft (vgl. §§ 18 Abs. 2 und 20 PKG sowie für die Verwendung von freien Mitteln § 24 PKG). Zu beachten ist, dass auch wenn Beitragsreduktionen gemäss diesem Absatz 8 in Kraft sind, die Amortisation des Fonds in unveränderter Höhe weiter erfolgt.

### **8.9 § 56a Abs. 9 Ende der Sanierung**

Das Konstrukt entspricht demjenigen von § 56 Abs. 7 PKG. Die Amortisation dauert maximal 30 Jahre; ist die Schuld vorher abbezahlt, wird der Fonds aufgelöst und die Fondsbeiträge gestoppt (Beendigung der erhöhten Arbeitnehmerbeiträge und der reduzierten Arbeitgeberbeiträge, Wiederaufstockung des Beitrags an den Teuerungsfonds um 2.4% der versicherten Löhne).

### **8.10 Schlussbestimmung**

Der Regierungsrat soll den Zeitpunkt der Wirksamkeit des neuen § 56a PKG bestimmen. Vorgesehen ist der 1. Januar 2010.

## 9. Anzug Christine Keller und Konsorten betreffend sinnvolle Sanierung der Pensionskasse Basel-Stadt

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11. Februar 2009 nachstehenden Anzug Christine Keller und Konsorten betreffend sinnvolle Sanierung der Pensionskasse Basel-Stadt dem Regierungsrat überwiesen:

„Gemäss § 23 des Pensionskassengesetzes ist die Pensionskasse des Staatspersonals im Kanton Basel-Stadt zwingend zu sanieren, wenn der Deckungsgrad beim Staat oder einer angeschlossenen Institution unter 95% fällt. Eine Frist hierfür wird im Gesetz nicht genannt. Die wirtschaftliche Last der Sanierung ist gemäss § 23 Abs. 3 PKG zu gleichen Teilen auf Arbeitgeber und Destinatärinnen und Destinatäre zu verteilen.

Aufgrund der aktuellen Finanzkrise steht zu befürchten, dass der Deckungsgrad derzeit deutlich unter den gesetzlich geforderten 95% liegt. Eine sofortige Sanierung scheint den Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern dieses Anzuges nicht sinnvoll. Die Kosten der Sanierung können ohne weiteres mehrere hundert Millionen Franken umfassen (1% Unterdeckung entspricht grob gerechnet 85 Millionen). Es ist nicht angebracht, mit Steuergeldern und Geldern von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kantones ein Loch zu stopfen, das möglicherweise in wenigen Jahren durch eine Erholung der Börsenkurse wieder geglättet sein wird. Die Kaufkraft der Staatsangestellten würde damit im konjunkturpolitisch ungeschicktesten Moment erheblich geschwächt. Richtiger wäre unserer Meinung nach, eine Sanierung dann umzusetzen, wenn der Deckungsgrad über mehrere Jahre hintereinander unter 95% zu liegen kommt.

Die Unterzeichnenden bitten daher die Regierung zu prüfen und zu berichten,

- wie eine sinnvolle Sanierung der Pensionskasse Basel-Stadt vorgesehen werden kann, die nicht aufgrund kurzfristiger Börsenverwerfungen erfolgt und Staatskasse und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons nicht übermässig belastet,
- ob insbesondere die Bestimmung von § 23 PKG dahingehend zu ergänzen ist, dass eine Sanierung dann zwingend erfolgen muss, wenn der Deckungsgrad im gleitenden Durchschnitt von 5 Jahren unter 95% liegt.“

Wie die Ausführungen in Kapitel 2 zeigen, sind die Voraussetzungen für eine Sanierung der PKBS gemäss § 23 des Pensionskassengesetzes gegeben. Die PKBS weist per 31.12.2008 eine Unterdeckung im Betrag von CHF 1.38 Mia. aus. Davon entfallen CHF 1.12 Mia. auf den Bereich Staat und CHF 0.26 Mia. auf den Bereich der vertraglich angeschlossenen Institutionen. Der Deckungsgrad im Bereich Staat beträgt 85.4%, der Durchschnitt bei den Institutionen beträgt 86.8% (jeweils per Ende 2008).

Wie sinnvoll eine Sanierung ist, lässt sich primär anhand der (gesetzlichen) Zielvorgabe, in- nert einer angemessenen Frist eine 100%-Deckung zu erreichen, beurteilen. Dabei ist in der Regel nicht eine statische, sondern eine dynamische Betrachtung anzustellen: Anhand von Analysen der künftigen Kapitalflüsse, Veränderungen der Versichertenstruktur, versiche-

rungstechnischen Gewinn- und Verlustrechnungen, Einschätzungen der künftigen Vermögenserträge sind vom Experten für berufliche Vorsorge Prognosen über die künftige Entwicklung des Deckungsgrades anzustellen und daraus geeignete Sanierungsmassnahmen abzuleiten. Die Entwicklungsprognosen sind somit entscheidend: So kann es sein, dass für eine Kasse, welche einen Deckungsgrad z.B. von 99% aufweist, jedoch jährlich versicherungstechnische Verluste produziert (bzw. nicht finanzierte Leistungen erbringt), gewisse Sanierungsmassnahmen erforderlich sind, währenddem umgekehrt eine Kasse mit einem Deckungsgrad von z.B. 94%, jedoch mit steigender Tendenz (z.B. aufgrund versicherungstechnischer Gewinne; zu hohen Beiträgen, tief kalkulierten Vermögenserträgen) u.U. keine weiteren Massnahmen benötigt.

Insbesondere bei Unterdeckung ist deshalb eine dauernde, mindestens jährliche Beobachtung und Analyse der Entwicklung zwingend.

Aufgrund der Heftigkeit der Wertveränderungen und aufgrund der nun bereits fast zwei Jahre andauernden Abwärtsbewegung erscheinen Massnahmen als zwingend, auch wenn in Betracht gezogen wird, dass die Aktienkurse wieder steigen werden. Dass mit einem „sinnvollen“ Sanierungskonzept die Staatskasse und die Mitarbeitenden nicht übermässig belastet werden sollen, erscheint klar, wobei die Beurteilung dessen, was als „übermässig“ gilt, wohl individuell unterschiedlich ausfällt. Das Sanierungskonzept muss jedenfalls angemessen sein und sich somit an den Möglichkeiten und an der Zumutbarkeit von zusätzlichen finanziellen Belastungen orientieren. Bloss konjunkturpolitische Argumente genügen – auch nach Ansicht des Bundesrates – nicht, um an sich notwendige Sanierungsmassnahmen aufzuschieben<sup>1</sup>.

Der Vorschlag, wonach die Sanierung dann zwingend erfolgen müsse, wenn der Deckungsgrad im gleitenden Durchschnitt von fünf Jahren unter 95% liege, zielt einerseits in eine vernünftige Richtung. Er attestiert eine mittelfristige Betrachtungsweise und vermeidet so kurzfristige (Über-)Reaktionen. Dies ist deshalb angezeigt, weil die Finanzierung, die Vorsorgeverhältnisse und die laufenden Rentenverpflichtungen auf lange Sicht ausgelegt und somit langfristig im Gleichgewicht sein müssen. Eine kurzfristige, geringfügige Unterdeckung führt in aller Regel nicht zu Problemen. Wenn so betrachtet der Deckungsgrad im 5-jährigen Durchschnitt unter 95% fällt, so sind Sanierungsmassnahmen zweifellos angebracht. Die positive Aussage dieser Regelung (zwingende Sanierung, wenn ...) ist somit zutreffend.

Anders sieht es jedoch mit dem Umkehrschluss aus (negative Aussage): Wenn die vorgeschlagene Regelung bedeuten soll, dass keine Sanierung notwendig sei, solange als der Deckungsgrad im Fünfjahresschnitt bei 95% oder mehr liegt, dann kann dies zu Problemen führen: Einerseits wäre diese Auslegung nicht bundesrechtskonform, indem die bundesrechtliche Pflicht zur Volldeckung (100%) dadurch faktisch auf 95% reduziert würde; das Bundesrecht verlangt jedoch, dass innert angemessener Frist (max. 10 Jahre) wieder eine Volldeckung vorliegen muss. Wichtiger erscheint uns aber, dass bei dieser Regelung die Gefahr besteht, dass auf einschneidende Veränderungen und Fehlentwicklungen zu spät reagiert wird.

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass mit dem nun vorgeschlagenen Sanierungskonzept eine sinnvolle Sanierung der Pensionskasse Basel-Stadt erfolgt, in dem einerseits die Belas-

<sup>1</sup> vgl. die Antwort des Bundesrates vom 25.02.09 auf eine Motion von Ständerätin A. Fetz vom 19.12.2008 betreffend Moratorium für einschneidende Sanierungsmassnahmen bei Pensionskassen in Unterdeckung

tung der Destinatärinnen und Destinatäre auf ein tragbares Mass reduziert wird, und andererseits eine gute Basis für die weitere Entwicklung der Pensionskasse Basel-Stadt gelegt wird. Der Regierungsrat verzichtet deshalb auf eine Ergänzung von § 23 PKG.

## 10. Antrag

Gestützt auf den vorliegenden Ratschlag beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat:

://:

1. dem beiliegenden Entwurf zu einer Änderung des Pensionskassengesetzes zuzustimmen.
2. den Anzug Christine Keller und Konsorten betreffend sinnvolle Sanierung der Pensionskasse Basel-Stadt als erledigt abzuschreiben

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatschreiberin

Beilage:

Entwurf Grossratsbeschluss zur Änderung des Gesetzes betreffend die Pensionskasse Basel-Stadt (Pensionskassengesetz)

## Anhang

### Gesetz betreffend die Pensionskasse Basel-Stadt (Pensionskassengesetz)

Änderung vom ...

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag des Regierungsrates, beschliesst:

I.

Das Gesetz betreffend die Pensionskasse Basel-Stadt (Pensionskassengesetz) vom 28. Juni 2007 wird wie folgt geändert:

*Es wird neu folgender § 56a eingefügt:*

*Im Jahre 2009 beschlossene Erhöhung des Deckungsgrades der Pensionskasse zu Sanierungszwecken gemäss § 23 Abs. 1*

**§ 56a.** Zur Erhöhung des Deckungsgrades leistet der Kanton Basel-Stadt eine Einmal-einlage in der Höhe des per 31.12.2008 im Bereich Staat bestehenden, mindestens aber in Höhe des zum Zeitpunkt der Wirksamkeit dieses Gesetzes bestehenden und nach anerkannten Grundsätzen berechneten Fehlbetrages.

<sup>2</sup> Die Mittel zur Erhöhung des Deckungsgrades werden zu 50% aus vorhandenen Rückstellungen entnommen bzw. soweit diese nicht ausreichen der Staatsrechnung belastet (Teil Arbeitgeber). Die restlichen 50% werden einem zu diesem Zweck zu bildenden Fonds gemäss § 13 Abs. 3 des Finanzhaushaltgesetzes entnommen.

<sup>3</sup> Der Fonds wird durch die Aufnahme der notwendigen Mittel am Kapitalmarkt vorfinanziert. Zinsen und Amortisation werden dem Fonds belastet.

<sup>4</sup> Dem Fonds gemäss Abs. 2 werden jährlich Mittel von insgesamt 4% der versicherten Lohnsumme (Bereich Staat) zu Lasten der allgemeinen Staatsrechnung zugewiesen. Diese Mittel bestehen aus den gemäss Abs. 6 und 7 eingesparten Mitteln.

<sup>5</sup> Für die Dauer von längstens 30 Jahren wird der ordentliche Beitrag der Versicherten gemäss § 18 Abs. 2 um 1.6% auf 10.1% des versicherten Lohnes erhöht.

<sup>6</sup> Für die Dauer von längstens 30 Jahren werden die ordentlichen Beiträge des Staates an den Teuerungsfonds Staat gemäss § 20 um 2.4% der Summe der versicherten Löhne gesenkt.

<sup>7</sup> Für die Dauer von längstens 30 Jahren wird der pauschale wiederkehrende Beitrag des Staates gemäss § 20 um 1.6% auf 18.4% der Summe der versicherten Löhne gesenkt.

<sup>8</sup> Für die Dauer von längstens 30 Jahren und für den Fall, dass der Deckungsgrad im Bereich Staat per Ende Jahr mehr als 110% beträgt, gilt ab 1. April des Folgejahres jeweils Folgendes:

- a) Der PK-Beitrag der Versicherten gemäss Abs. 5 wird in Abhängigkeit vom Deckungsgrad wie folgt reduziert:
  - zwischen 110.1% und 112.0% um 0.5%
  - zwischen 112.1% und 114.0% um 1.0%

- zwischen 114.1% und 116.0% um 1.5%  
ab 116.1% um 2.0%
- b) aus dem PK-Beitrag des Arbeitgebers werden in Abhängigkeit vom Deckungsgrad Mittel wie folgt dem Teuerungsfonds Staat zugewiesen:  
zwischen 110.1% und 112.0% 0.75% der versicherten Lohnsumme  
zwischen 112.1% und 114.0% 1.5% der versicherten Lohnsumme  
zwischen 114.1% und 116.0% 2.25% der versicherten Lohnsumme  
ab 116.1% 3.0% der versicherten Lohnsumme
- c) der PK-Beitrag des Arbeitgebers gemäss Abs. 7 wird in Abhängigkeit vom Deckungsgrad wie folgt reduziert:  
zwischen 110.1% und 112.0% um 1.25%  
zwischen 112.1% und 114.0% um 2.5%  
zwischen 114.1% und 116.0% um 3.75%  
ab 116.1% um 5.0%
- <sup>9</sup> Die Positionen in der Bestandesrechnung im Zusammenhang mit diesem Fonds und die Fondsrechnung werden im Anhang zur Staatsrechnung separat ausgewiesen. Sobald der Fonds ausgeglichen ist, wird er aufgelöst. Gleichzeitig werden die Absätze 4 bis 8 hinfällig.

## II. Schlussbestimmung

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum. Nach Eintritt der Rechtskraft bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt der Wirksamkeit.