



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Wirtschafts- und Abgabekommission

An den Grossen Rat

09.0858.02

08.5319.03

Basel, 12. Januar 2010

Kommissionsbeschluss
vom 12. Januar 2010

Bericht der Wirtschafts- und Abgabekommission des Grossen Rates

zum

Ratschlag zur Änderung des Gesetzes betreffend die Pensionskasse Basel-Stadt (Pensionskassengesetz) vom 28. Juni 2007

zwecks Sanierung der Pensionskasse Basel-Stadt

sowie

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

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage und Zielsetzung der Vorlage	3
1.1	Totalrevision des Pensionskassengesetzes per 1. Januar 2008.....	3
1.2	Wirtschafts- und Finanzkrise; erneuter Sanierungsbedarf	3
1.3	Sanierungskonzept des Regierungsrats, Ratschlag Nr. 09.0858.01	4
2.	Auftrag und Vorgehen der Kommission.....	5
2.1	Überweisung und Verlauf der Kommissionsberatungen	5
2.2	Hearing	6
2.2.1	David Gelzer, Präsident des Polizeibeamtenverbands und Vorstandsmitglied der Arbeitsgemeinschaft der baselstädtischen Staatspersonalverbände (AGSt)	6
2.2.2	Barbara Gutzwiller-Holliger, Vorsitzende der Geschäftsleitung des Arbeitgeberverbandes Basel.....	7
2.2.3	Stellungnahme des Finanzdepartements.....	7
3.	Ergebnisse der Kommissionsberatung	9
3.1.	Eintreten und Allgemeines.....	9
3.2	Kommission unterstützt das regierungsrätliche Konzept der indirekten Sanierung	9
3.2.1	Regierungsrätliches Sanierungskonzept rechtlich nicht fragwürdig; Kritik im Gutachten von Prof. Türlér nicht gerechtfertigt	9
3.2.2	Tragweite der begrenzten Staatsgarantie von § 55 des Pensionskassengesetzes	10
3.2.3	Mögliche Alternativen: Direkte oder indirekte Sanierung innerhalb von 10 Jahren?.....	10
3.3.	Detailberatung.....	11
3.3.1	Bemessungszeitpunkt für die Festlegung der Deckungslücke: Kommissionsantrag zu § 56a Abs. 1	11
3.3.2	Härtefallklausel: kein Kommissionsantrag.....	15
3.3.3	Regelung der Beitragsleistung im Falle einer Auslagerung: kein Kommissionsantrag.....	16
4.	Stellungnahme zum Anzug Christine Keller und Konsorten	17
5.	Antrag an den Grossen Rat.....	18

1. Ausgangslage und Zielsetzung der Vorlage

1.1 Totalrevision des Pensionskassengesetzes per 1. Januar 2008

Die Pensionskasse Basel-Stadt (PKBS) beschäftigt die kantonale Politik schon seit längerer Zeit, weil ihre Finanzierung im Verhältnis zu den Leistungen ungenügend war, und weil sie die Vorgaben des Bundesrechts nicht in allen Punkten erfüllte. Eine erste Sanierungsvorlage scheiterte im Jahr 2004 in der Referendumsabstimmung. Erst im Jahr 2007 konnte eine Totalrevision des Pensionskassengesetzes (SG 166.100) verabschiedet werden, mit welchem die Deckungslücke durch eine indirekte Sanierung beseitigt und gewisse Parameter des Leistungsplans angepasst wurden (u.a. Erhöhung der Anzahl Versicherungsjahre von 35 auf 38 bis zur vollen Rente und Erhöhung des Arbeitnehmerbeitrags von 8% auf 8,5%).

Die Sanierung wurde durch den Kanton durch eine einmalige Sanierungseinlage in der Höhe von rund 1,3 Milliarden Franken vorfinanziert. Damit wurde die Kasse auf 100% ausfinanziert. Wirtschaftlich wurde dafür eine in doppeltem Sinne paritätische Lastenverteilung beschlossen: Zum einen wurde die Finanzierung resp. Amortisation der Sanierungseinlage je hälftig auf den Kanton als Arbeitgeber und die Versicherten verteilt (je 4% der versicherten Lohnsumme). Zum anderen wurde die Amortisationslast für den Anteil der Versicherten zwischen den aktiven Versicherten und den Rentnerinnen und Rentnern entsprechend ihrem Anteil am Sparkapital im Verhältnis 40:60 verteilt. Die aktiven Versicherten leisten ihren Anteil durch einmaligen Verzicht auf den Teuerungsausgleich im Umfang von 1%, während die Rentnerinnen und Rentner auf die Hälfte der ursprünglich auf 5% der versicherten Lohnsumme (ca. 1% Teuerungsanpassung) festgelegten Einlage in den „Teuerungsfonds Staat“ verzichten. Die voraussichtliche Amortisationsdauer beträgt gut 20 Jahre.

Ein weiteres Reformelement war die Aufhebung der unlimitierten Staatsgarantie und deren Beschränkung auf den Umfang der benötigten Wertschwankungsreserve, maximal jedoch 20% (§ 55 des Pensionskassengesetzes). Die Fortführung einer beschränkten Staatsgarantie ermöglichte es, von der Bildung einer Wertschwankungsreserve abzusehen. Verzichtet wurde demgegenüber wiederum auf einen Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat, auf eine Senkung des technischen Zinssatzes, der weiterhin 4% beträgt, sowie auf weitergehende Anpassungen im Leistungsplan, die verschiedentlich gefordert worden waren. Das dergestalt totalrevidierte Pensionskassengesetz trat am 1. Januar 2008 in Kraft.

1.2 Wirtschafts- und Finanzkrise; erneuter Sanierungsbedarf

Im ersten Jahr nach der Sanierung wurde die PKBS, wie andere Kassen auch, von der Finanz- und Wirtschaftskrise und den damit verbundenen Wertverlusten auf den Finanzmärkten getroffen, was sich in einer Jahresperformance von -10,9% äusserte. Die PKBS wies infolgedessen per 31. Dezember 2008 für den Bereich Staat einen Deckungsgrad von 85,4% aus, was einer Deckungslücke von 1,12 Milliarden Franken entspricht. § 23 des Pensionskassengesetzes schreibt zwingend Sanierungsmassnahmen vor, wenn der Deckungsgrad unter 95% fällt. Der Verwaltungsrat der PKBS erarbeitete daher ein Sanierungskonzept, und der Regierungsrat verabschiedete dazu am 12. August 2009 zu

Handen des Grossen Rates den Ratschlag Nr. 09.0858.01/08.5319.02 zur Änderung des Gesetzes betreffend die Pensionskasse Basel-Stadt (Pensionskassengesetz) vom 28. Juni 2007 zwecks Sanierung der Pensionskasse Basel-Stadt sowie Anzug Christine Keller und Konsorten betreffend sinnvolle Sanierung der Pensionskasse Basel-Stadt.

1.3 Sanierungskonzept des Regierungsrats, Ratschlag Nr. 09.0858.01

Das Sanierungskonzept des Regierungsrates sieht wie bereits bei der Totalrevision von 2007 eine indirekte Sanierung vor. Dazu soll der Kanton die Deckungslücke der PKBS durch eine Einmaleinlage schliessen, womit der Deckungsgrad der Pensionskasse auf einen Schlag wieder mindestens 100% betragen würde. Für die Bemessung der in der PKBS für den Bereich Staat bestehenden Deckungslücke schlägt der Regierungsrat den Stichtag per 31. Dezember 2008 vor, in jedem Fall aber soll der zum Zeitpunkt der Wirksamkeit der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen massgebliche Fehlbetrag eingeschossen werden. So soll sichergestellt werden, dass der Deckungsgrad zum Sanierungszeitpunkt mindestens 100% beträgt, während eine Erhöhung des Deckungsgrads in der Zeit zwischen 31. Dezember 2008 und der Wirksamkeit der Gesetzesrevision zur Bildung einer Schwankungsreserve führen würde.

Die Finanzierung der durch den Kanton vorfinanzierten Sanierung soll paritätisch durch den Arbeitgeber und die Versicherten getragen werden. Für den Arbeitgeberanteil, also exakt die Hälfte der Deckungslücke, würde der Kanton auf die bereits in der Rechnung 2008 zu diesem Zweck zurückgestellten 562 Millionen Franken zurückgreifen. Falls sich der Betrag der Rückstellung zur Finanzierung des Arbeitgeberanteils als nicht ausreichend herausstellen sollte, wären die zusätzlich benötigten Mittel der Staatsrechnung zu belasten.

Die zweite Hälfte wird durch die Versicherten finanziert. Diese Mittel sollen einem nach § 13 Abs. 3 des Finanzhaushaltsgesetzes zu bildenden PK-Sanierungsfonds entnommen werden. Dieser würde so lange bestehen, bis die geschuldete Summe und deren Verzinsung durch die Versicherten amortisiert ist, was gemäss den regierungsrätlichen Annahmen und Vorschlägen voraussichtlich 19 Jahre dauern würde.

Die Aufteilung zwischen Aktiven und Rentnern erfolgt entsprechend ihren Anteilen am Deckungskapital. Der Anteil der Aktiven liegt bei 40%, derjenige der Rentnerinnen und Rentner bei 60%. Die Aktiven leisten ihren Anteil, indem sich ihr Pensionskassen-Abzug während der Sanierungsdauer von 8,5% auf 10,1% des versicherten Lohnes erhöht. Die Rentnerinnen und Rentner leisten ihren Beitrag, indem sie weitgehend auf den Teuerungsausgleich der Renten verzichten.

Gleichzeitig sollen die Beiträge des Staates gemäss § 20 des PK-Gesetzes spiegelbildlich gesenkt werden. Die Versicherungsbeiträge des Arbeitgebers würden demnach während der Amortisationsdauer von 20% auf 18,4% gesenkt werden. Der so eingesparte Personalaufwand fliesst in den PK-Sanierungsfonds. Analog dazu wird der Beitrag des Staates an den Teuerungsfonds während der Amortisationsdauer um 2,4% von heute 2,5% auf 0,1% der versicherten Lohnsumme gesenkt. Die dadurch eingesparten Mittel fliessen ebenfalls in den Sanierungsfonds.

Abgesehen von den durch die Versicherten zu leistenden Amortisationsbeiträgen bringt der regierungsrätliche Vorschlag keine Anpassung des Leistungsplans. Vielmehr wird an den

Eckwerten der Totalrevision des Pensionskassengesetzes aus dem Jahr 2007 vollumfänglich festgehalten.

Der Regierungsrat stützt sich mit seinem Sanierungskonzept grundsätzlich auf den Vorschlag des paritätisch zusammengesetzten Verwaltungsrats der Pensionskasse (vgl. Ratschlag S. 7 ff.). In vier Punkten weicht der regierungsrätliche Vorschlag indessen von demjenigen des PK-Verwaltungsrats ab:

- Der Sanierungsbeitrag der Aktiven erfolgt nicht über 1% Lohnverzicht der Arbeitnehmer, sondern über eine Anhebung ihrer PK-Abzüge von 8,5% auf 10,1% des versicherten Lohnes. Damit soll sichergestellt werden, dass die Sanierungsbeiträge der Arbeitnehmerschaft über den gesamten Amortisationszeitraum Bestand haben und nicht durch Lohnerhöhungen oder andere Kompensationen verwässert werden.
- Der Regierungsrat verzichtet auf die vom Verwaltungsrat vorgesehene Härtefallklausel, welche vorgesehen hätte, dass erneut Beiträge in den Teuerungsfonds fliessen, sobald die Renten über 20% an Kaufkraft verlieren. Der Regierungsrat begründet seinen Verzicht damit, dass die Aktiven durch eine derartige Härtefallklausel einen grösseren Anteil der Sanierung tragen müssten und die Parität zwischen Aktiven und Rentnern dadurch verletzt würde.
- Massgebend für die Höhe des einzuschliessenden Betrags ist gemäss regierungsrätlichem Vorschlag die bestehende Deckungslücke per 31. Dezember 2008 und nicht wie vom Verwaltungsrat angenommen diejenige per 31. Dezember 2009. Dieser Vorschlag soll gemäss Ratschlag zu mehr Transparenz führen, da zum Zeitpunkt der Gesetzgebung die Höhe des Sanierungsbetrags bekannt sei. Sollte aber zum Zeitpunkt der Einmaleinlage, also beim Eintritt der Wirksamkeit des Gesetzes, die Deckungslücke grösser sein als dieser Betrag, wird die Einmaleinlage erhöht, damit der Deckungsgrad zum Sanierungszeitpunkt mindestens 100% beträgt.
- Schliesslich sieht der Regierungsrat einen Entlastungsmechanismus vor für den Fall, dass die Kapitalmärkte in den kommenden Jahren eine sehr gute Anlageperformance vorweisen und sich die Sanierung im Nachhinein als zu grosszügig erweist. Der vorgeschlagene Entlastungsmechanismus greift, wenn der Deckungsgrad während der Amortisationsdauer 110% erreicht. In diesem Fall reduziert sich die Sanierungsbelastung für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Rentner paritätisch.

Mit seiner Vorlage beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die notwendige Gesetzesänderung zur Umsetzung dieses Sanierungskonzeptes zu genehmigen und den Anzug Christine Keller und Konsorten betreffend sinnvolle Sanierung der Pensionskasse Basel-Stadt als erledigt abzuschreiben.

2. Auftrag und Vorgehen der Kommission

2.1 Überweisung und Verlauf der Kommissionsberatungen

Der Grosse Rat hat den Ratschlag Nr. 09.0858.01/08.5319.02 zur Änderung des Gesetzes betreffend die Pensionskasse Basel-Stadt (Pensionskassengesetz) vom 28. Juni 2007 zwecks Sanierung der Pensionskasse Basel-Stadt sowie Anzug Christine Keller und

Konsorten betreffend sinnvolle Sanierung der Pensionskasse Basel-Stadt am 9. September 2009 der Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK, im Folgenden die „Kommission“) zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen. Die Kommission hat das Geschäft an insgesamt sieben Sitzungen (18. September 2009, 15. Oktober 2009, 2. November 2009, 16. November 2009, 3. Dezember 2009, 14. Dezember 2009 und 12. Januar 2010) beraten. Sie liess sich von Regierungsrätin Eva Herzog (Vorsteherin FD) sowie Peter Schwendener (Leiter Finanzverwaltung BS), Dieter Stohler (Direktor PKBS) und Patrick Spuhler (Pensionsversicherungsexperte der PKBS) ausführlich informieren, liess sich zu zusätzlichen Fragen vom Departement schriftlich berichten sowie über zusätzliche Varianten orientieren. Sowohl das Finanzdepartement als auch die Pensionskasse waren an allen Sitzungen vertreten. Die Kommission möchte an dieser Stelle den Vertretern des Finanzdepartements und der Pensionskasse für ihre professionelle und äusserst speditive Unterstützung danken.

2.2 Hearing

Die Kommission führte an ihrer Sitzung vom 2. November 2009 ein Hearing durch mit Barbara Gutzwiller-Holliger (Vorsitzende der Geschäftsleitung des Arbeitgeberverbandes Basel) und David Gelzer (Arbeitsgemeinschaft der baselstädtischen Staatspersonalverbände AGSt) und liess sich von ihnen die je unterschiedliche Sicht der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite zum regierungsrätlichen Sanierungsplan der Pensionskasse darlegen.

2.2.1 David Gelzer, Präsident des Polizeibeamtenverbands und Vorstandsmitglied der Arbeitsgemeinschaft der baselstädtischen Staatspersonalverbände (AGSt)

David Gelzer referierte aus Sicht der Arbeitnehmerseite und legte die Position der AGSt dar. Er hielt einleitend fest, dass man es anlässlich der Totalrevision der Pensionskasse 2007 verpasst habe, eine Wertschwankungsreserve zu bilden. Eine Wertschwankungsreserve diene nicht nur als eine Absicherung im Falle eines Konkurses, vielmehr sei ihr Sinn und Zweck, im Falle einer Unterdeckung die Lücke so weit wie Mittel vorhanden zu füllen, so dass nur noch der Rest von den Arbeitgebern und Arbeitnehmenden paritätisch ausgeglichen werden müsse. Da die Pensionskasse in den letzten Jahren keine Reserve habe aufbauen können, müsste seiner Ansicht nach nun eigentlich der Staat für die fehlende Reserve einspringen. Dies sei aus Sicht der AGSt auch der Sinn von § 55 des Pensionskassengesetzes, der eine begrenzte Staatsgarantie statuiere. Diese führe nun dazu, dass der Kanton die Deckungslücke aus den Mitteln des Kantonshaushalts zu schliessen habe.

David Gelzer führte weiter aus, dass die AGSt den Weg über die indirekte Sanierung aber durchaus als sinnvoll erachte, wenn es nicht möglich sei, dass der Staat über die Staatsgarantie für den Fehlbetrag einspringe. Die AGSt beurteilt denn auch unter dieser Voraussetzung den regierungsrätlichen Sanierungsvorschlag grundsätzlich als plausibel und umsetzbar. Er betonte jedoch, dass eine Sanierung mit höheren als im Ratschlag vorgesehenen Arbeitnehmerbeiträgen von der AGSt in aller Deutlichkeit abgelehnt werden würde. Weiter erachtet die AGSt den vorgeschlagenen Entlastungsmechanismus als prinzipiell sinnvoll.

Verständnis zeigt die AGSt auch für den ursprünglichen Vorschlag des Verwaltungsrates der Pensionskasse, den Rentnern bei einem Kaufkraftverlust von mehr als 20% einen Teuerungsausgleich zu gewähren. Dieser solle jedoch nicht durch die aktiven Versicherten, sondern zulasten des Kantons finanziert werden.

Zum Schluss stellte David Gelzer das System einer Ausfinanzierung auf 100% in Frage. Diese sei gesetzlich nicht vorgeschrieben, und es werde verschiedentlich eine Ausfinanzierung von öffentlich-rechtlichen Pensionskassen auf lediglich 75-87% empfohlen. Ein solcher Systemwechsel wäre für die AGSt durchaus bedenkenswert.

2.2.2 Barbara Gutzwiller-Holliger, Vorsitzende der Geschäftsleitung des Arbeitgeberverbandes Basel

Barbara Gutzwiller-Holliger kam mit dem Arbeitgeberverband zum Schluss, dass der Sanierungsplan des Regierungsrates noch einmal grundsätzlich zu überprüfen sei. Sie stützte sich dabei auf ein Gutachten vom 15. Oktober 2009, das der Arbeitgeberverband bei Prof. Dr. Heinrich Türler in Auftrag gegeben habe. Dieses zeige auf, dass das vorgeschlagene Sanierungsmodell das gesetzlich vorgesehene Subsidiaritätsprinzip verletze. Bei einer Unterdeckung seien demgemäss Sanierungsbeiträge von Arbeitnehmenden, Arbeitgebern und Rentnern erst zu erheben, wenn andere Massnahmen, wie etwa Zinsreduktion auf Altersguthaben der Aktiven, Leistungsreduktionen, Anheben des Rücktrittsalters u.ä. nicht zum Ziel führten. Ferner bemängelte das Gutachten, dass das vorgeschlagene Sanierungsmodell dem Grundsatz der Opfersymmetrie nicht Rechnung trage, weil Arbeitgeber und Versicherte ihre Beiträge nicht zum selben Zeitpunkt erbrächten. Ein dritter Hauptkritikpunkt bezog sich auf die 19-jährige Amortisationsdauer. Barbara Gutzwiller-Holliger hielt diese für zu lang und äusserte die Auffassung, dass eine Sanierung nicht länger als 10 Jahre dauern sollte.

Ferner regte der Arbeitgeberverband an, folgende Alternativvorschläge zu prüfen. Erstens sei ein Systemwechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat zu erwägen. Zweitens solle geprüft werden, ob anstelle eines langfristig konzipierten Amortisationsplans nicht paritätische Amortisationsbeiträge ad hoc jährlich beschlossen werden könnten, während die verbleibende Unterdeckung mit einer (paritätisch verzinslichen) Staatsgarantie gewährleistet würde. Und drittens sei eine paritätische Lösung mit gleicher Zahlungsform in Betracht zu ziehen.

Der Arbeitgeberverband kommt aufgrund dieses Expertengutachtens zum Schluss, dass der Sanierungsplan noch einmal zu überprüfen sei und empfiehlt, auf die indirekte Sanierung, die in der Praxis noch nie angewendet worden sei, zu verzichten. In jedem Fall müssten gemäss Arbeitgeberverband Lösungen im Bereich der Leistungsreduktion gesucht werden.

2.2.3 Stellungnahme des Finanzdepartements

Das Finanzdepartement hat zu Händen der Kommission ausführlich zu den Kritikpunkten und Vorschlägen sowohl der AGSt als auch des Arbeitgeberverbandes Stellung bezogen.

- Das Finanzdepartement bestritt die Behauptung des AGSt-Vertreters, dass die Staatsgarantie gemäss § 55 bereits in der jetzigen Situation zum Tragen komme.

Diese sei vielmehr erst dann zu aktivieren, wenn dies erforderlich sei, um einen Konkurs der PKBS abzuwenden (vgl. dazu Ziffer 3.2.2 dieses Berichts).

- Ein rein durch den Arbeitgeber zu finanzierendes Härtefallrégime wie von der AGSt gefordert lehnte das Finanzdepartement ab, weil es mit dem Paritätsgrundsatz nicht zu vereinbaren sei.
- Einen Verzicht auf eine Ausfinanzierung auf 100% lehnte das Finanzdepartement ebenfalls ab, da der Sanierungsauftrag sich eindeutig aus dem geltenden Gesetz ergebe.

In Entgegnung auf die Kritikpunkte des Arbeitgeberverbands nahm das Finanzdepartement wie folgt Stellung:

- Es sei unzutreffend, dass der Regierungsrat keine alternativen Sanierungsmodelle geprüft habe, was sich auch aus Kapitel 5 des Ratschlags ergebe. Die im Gutachten geäusserte Kritik, eine indirekte Sanierung sei in Praxis noch nie umgesetzt worden, stimme insofern nicht, dass gerade die Ausfinanzierung der PKBS per 1. Januar 2008 auf dem gleichen Mechanismus beruht habe. Das Finanzdepartement nannte ferner das Beispiel des Kantons Aargau, der kürzlich seine Pensionskasse mit einer vorfinanzierten Einmaleinlage saniert habe.
- Das vorgebrachte Argument einer Verletzung des bundesgesetzlich vorgeschriebenen Subsidiaritätsprinzips sei nicht stichhaltig, da es sich bei den vorgeschlagenen Sanierungsmassnahmen nicht um Sanierungsbeiträge der Aktiven und Rentner im Sinne von Art. 65d Abs. 3 BVG handle, sondern um Schuldammortisationsbeiträge beim Arbeitgeber Kanton Basel-Stadt. Die Amortisation der Einmaleinlage sei BVG-rechtlich gesehen keine Sanierung mehr, sondern eine Angelegenheit zwischen den Sozialpartnern.
- Auch der Vorwurf einer Verletzung der Opfersymmetrie beruhe, so die Ausführungen des Finanzdepartements, auf einer unzutreffenden Auslegung der regierungsrätlichen Vorlage. Namentlich werde dabei die vom Regierungsrat vorgeschlagene Regelung einer paritätischen Beitragssenkung ab einem Deckungsgrad von 110% nicht zur Kenntnis genommen. Gerade diese Regelung habe aber die Funktion, sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmende von positiven Finanzmarktentwicklungen profitieren zu lassen, indem die Sanierungsbelastung für beide Seiten über verminderte Beiträge gleichermaßen reduziert werde.
- Der Aussage schliesslich, dass die 19-jährige Amortisationsdauer aus aufsichtsrechtlicher Sicht fragwürdig sei, hält das Finanzdepartement entgegen, dass ein wichtiges Element der indirekten Sanierung ja gerade sei, dass die Sanierung der PK sofort erfolge und somit aus aufsichtsrechtlicher Sicht abgeschlossen sei. Dies sei von der zuständigen BVG-Aufsichtsbehörde Basel-Stadt auch so bestätigt worden. Die aufsichtsrechtlichen Vorgaben betreffend eine maximale Sanierungsdauer von 10 Jahren seien damit nicht anwendbar.

3. Ergebnisse der Kommissionsberatung

3.1. Eintreten und Allgemeines

Die Kommission hat mit 8 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 2 Enthaltungen Eintreten auf den regierungsrätlichen Ratschlag beschlossen.

Einzelne Kommissionsmitglieder haben dem Ratschlag gegenüber grundsätzliche Skepsis zum Ausdruck gebracht und vorgeschlagen, gleichzeitig mit der Sanierung eine Anpassung der Leistungen und einen Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat vorzunehmen.

Eine Kommissionsmehrheit wollte darauf zum jetzigen Zeitpunkt nicht eingehen. Sie ist der Ansicht, dass die Deckungslücke auf den Zusammenbruch der Aktienmärkte infolge der Finanzkrise zurückzuführen ist und dass die Pensionskasse auch mit tieferen Leistungen in Unterdeckung geraten wäre. Sie hält es zum jetzigen Zeitpunkt für nicht erwiesen, dass die Prämissen, auf die man sich anlässlich der Revision des Pensionskassengesetzes 2007 gestützt hat, falsch waren. Die Kommission fühlt sich grossmehrheitlich an den 2007 gefundenen Kompromiss gebunden und möchte zum jetzigen Zeitpunkt auf eine grundlegende Reform verzichten. Sie begrüsst daher grundsätzlich den Sanierungsvorschlag des Regierungsrates, der auf eben diesem Kompromiss beruht.

Gleichzeitig unterstreicht eine Mehrheit der Kommission, dass bei erneutem Sanierungsbedarf auch ein Primatswechsel und eine Anpassung des Leistungsplans offen diskutiert werden müssen, was der Regierungsrat in seinem Ratschlag ebenfalls zum Ausdruck bringt (S. 14).

3.2 Kommission unterstützt das regierungsrätliche Konzept der indirekten Sanierung

Die Kommissionsmehrheit unterstützt das regierungsrätliche Konzept der indirekten Sanierung, das dem Ratschlag Nr. 09.0858.01 zugrunde liegt. Sie hält die von verschiedener Seite dagegen vorgebrachte Kritik für unberechtigt.

3.2.1 Regierungsrätliches Sanierungskonzept rechtlich nicht fragwürdig; Kritik im Gutachten von Prof. Türlér nicht gerechtfertigt

Der Kommission liegt das Gutachten von Prof. Dr. Türlér sowie eine ausführliche Stellungnahme des Finanzdepartements dazu vor. Die Kommissionsmehrheit teilt die Auffassung des Finanzdepartements, dass die Hauptkritikpunkte des Gutachtens von Prof. Türlér nicht stichhaltig sind und möglicherweise auf einer falschen Auslegung des regierungsrätlichen Ratschlages beruhen oder jedenfalls zutreffend widerlegt werden konnten (vgl. Ziffer 2.2.3 oben). Insbesondere berücksichtigt das Gutachten nach Auffassung der Kommissionsmehrheit zu wenig, dass mit der vorgeschlagenen indirekten Sanierung (im Gegensatz zu möglichen direkten Sanierungen) aufsichtsrechtliche Probleme vermieden werden können, und dass der vorgesehene Entlastungsmechanismus (jedenfalls ab einem Deckungsgrad von 110%) für eine gerechte Risikoallokation zwischen Arbeitgeber und Versicherten sorgt.

Zudem hält die Kommissionsmehrheit die im Gutachten vorgeschlagenen Alternativen (Wiedereinführung der Staatsgarantie, Primatwechsel, Leistungsreduktion) für kurzfristig kaum realisierbar. Derartige Massnahmen würden das erst vor zwei Jahren erlassene PK-Gesetz grundsätzlich in Frage stellen, was die Kommissionsmehrheit zum jetzigen Zeitpunkt als nicht angebracht erachtet.

3.2.2 Tragweite der begrenzten Staatsgarantie von § 55 des Pensionskassengesetzes

Die Kommission hat die Frage nach der Tragweite der begrenzten Staatsgarantie erörtert. Der Wortlaut des einschlägigen § 55 des Pensionskassengesetzes lautet wie folgt:

„Staatsgarantie

§ 55. Zur Sicherung der Vorsorgeleistungen für das Staatspersonal besteht eine Garantie des Kantons Basel-Stadt im Umfang der gemäss § 16 benötigten Schwankungsreserven, maximal jedoch im Umfang von 20% der Vorsorgekapitalien und der technischen Rückstellungen für das Staatspersonal.

² Die Garantie gemäss Abs. 1 entfällt, sobald im Vorsorgebereich des Staates erstmals eine Überdeckung gemäss § 24 vorhanden ist.“

Die Kommission hat vom Finanzdepartement Einsicht in ein von der Geschäftsstelle der PKBS zu diesem Thema in Auftrag gegebenes externes juristisches Kurzgutachten von lic. iur. Jürg Brechbühl vom 1. Oktober 2009 erhalten. Das Gutachten legt dar, dass die Voraussetzungen für die Aktivierung der Staatsgarantie dann gegeben seien, wenn diese erforderlich sei, um einen Konkurs der Pensionskasse abzuwenden. Diese Voraussetzung sei aber bei einem Deckungsgrad von 84,5% nicht erfüllt.

In Übereinstimmung mit dem Finanzdepartement hält die Kommission diese Schlussfolgerung für zutreffend.

3.2.3 Mögliche Alternativen: Direkte oder indirekte Sanierung innerhalb von 10 Jahren?

Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Amortisationsdauer der indirekten Sanierung von 19 Jahren ist verschiedentlich als zu lang bezeichnet worden. Die Kommission hat sich deshalb mit Möglichkeiten für eine rascher abzuschliessende Sanierung resp. Amortisation auseinandergesetzt.

Im Ergebnis teilt die Kommission die Einschätzung des Regierungsrats, dass direkte Sanierungsmodelle zwingend zu politisch kaum mehrheitsfähigen Mehrbelastungen von Arbeitgeber und Versicherten führen würden. Aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben müsste eine direkte Sanierung innerhalb von 10 Jahren erfolgen (vgl. Ratschlag, S. 4 f.), was insgesamt (für Arbeitgeber und Versicherte zusammen) Sanierungsbeiträge von mehr als 15% erfordern würde (vgl. Ratschlag, S. 13 f.). Auch eine indirekte Sanierung mit 10-jähriger Amortisationsdauer wäre mit hohen zusätzlichen Beiträgen verbunden; die aktiven Versicherten müssten mit Zusatzbeiträgen in der Höhe von 4,8% rechnen.

In beiden Fällen müsste der Paritätsgrundsatz zwischen Aktiven und Rentenbeziehenden verletzt werden, weil den Rentnern gegenüber lediglich ein Teuerungsverzicht, nicht aber

eine Rentenkürzung zulässig wäre. Dies ergibt sich aufgrund von Art. 65d Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG), wonach bei Rentnerinnen und Rentnern Sanierungsbeiträge lediglich auf dem Teil der laufenden Rente erhoben werden dürfen, „der in den letzten zehn Jahren vor der Einführung dieser Massnahme durch gesetzlich oder reglementarisch nicht vorgeschriebene Erhöhungen entstanden ist“. In einer paritätischen Regelung sollten die Rentnerinnen entsprechend ihrem Kapitalanteil einen Sanierungs- resp. Amortisationsanteil von 60% tragen, gegenüber einem auf die aktiven Versicherten entfallenden Anteil von 40%. Die für den Teuerungsausgleich durch den Kanton geleisteten Beiträge betragen aber lediglich 2.5% und erreichen damit nicht die Höhe, die für eine paritätische Beteiligung an einer Sanierung oder Amortisation innerhalb von 10 Jahren notwendig wäre.

Demgegenüber sieht die Kommissionsmehrheit eine Chance, die Amortisationsdauer der Sanierung durch Festlegung eines anderen Stichtags möglicherweise zu verkürzen (vgl. dazu Ziffer 3.3.1 sogleich).

3.3. Detailberatung

3.3.1 Bemessungszeitpunkt für die Festlegung der Deckungslücke: Kommissionsantrag zu § 56a Abs. 1

Die PKBS weist per 31. Dezember 2008 für den Bereich Staat eine Deckungslücke von 1,12 Milliarden Franken auf. Gemäss § 56a Abs. 1 des regierungsrätlichen Vorschlags soll dieser Fehlbetrag, in jedem Fall jedoch der massgebliche Fehlbetrag per Eintritt der Wirksamkeit der Gesetzesrevision eingeschossen werden. Da die Ertragsentwicklung des Jahres 2009 äusserst positiv verlaufen ist, würde bei einem Einschuss von 1,12 Milliarden Franken per Datum der Überweisung voraussichtlich ein Deckungsgrad von über 100% resultieren.

Der für die Berechnung der auszufinanzierenden Deckungslücke massgebliche Zeitpunkt war seit Beginn der politischen Auseinandersetzung um die Sanierung der Pensionskasse einer der wichtigsten Diskussionspunkte. Während der Verwaltungsrat der PKBS als Stichtag noch den 31. Dezember 2009 annahm, legte der regierungsrätliche Entwurf diesen Bemessungszeitpunkt bereits auf den 31. Dezember 2008.

Die Kommission liess sich laufend über die aktuelle Entwicklung des Deckungsgrads der PKBS für den Bereich Staat und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Sanierung orientieren. Das Finanzdepartement und der Pensionskassenexperte haben bestätigt, dass der Deckungsgrad unterjährig zuverlässig bestimmt werden kann, ohne dass die PKBS dafür einen Zwischenabschluss erstellen müsste.

Die folgende Tabelle vergleicht den Deckungsgrad und die Sanierungs- resp. Amortisationsbeträge je per 31. Dezember 2008 und 30. September 2009:

Stichtag	Deckungsgrad in Prozent	Fehlbetrag in CHF	Beitrag Arbeitgeber/ Versicherte in CHF	Geschätzte Amortisations- dauer
31. 12. 2008	85,4	1'120'000'000	560'000'000	19 Jahre
30. 09. 2009	90,0	795'000'000	397'500'000	12 Jahre

Daraus wird ersichtlich, dass die massgeblichen Parameter aufgrund der Marktentwicklung im Jahr 2009 stark variieren. So liegt für den Betrag, den Arbeitgeber und Versicherte je zu leisten haben, zwischen den beiden Stichdaten eine Differenz von je über 160 Millionen Franken.

Könnte die Sanierung zum Stichtag per 30. September 2009 durchgeführt werden, müsste der Kanton also 160 Millionen Franken weniger ausgeben als bei einem Stichtag per 31. Dezember 2008, und ein Teil der Rückstellung von 560 Millionen Franken, welche der Staatsrechnung per 31. Dezember 2008 belastet wurde, könnte aufgelöst werden. Auch für die Arbeitnehmenden sowie Rentnerinnen und Rentner wirkt sich ein kleinerer Ausfinanzierungsbetrag vorteilhaft aus, indem sich die Amortisationsdauer mit den zusätzlichen Vorsorgebeiträgen resp. mit dem Teuerungsverzicht proportional verkürzt, im beschriebenen Szenario um ganze 7 Jahre. Damit könnte im Übrigen auch der verschiedentlich geäusserten Kritik entgegen gekommen werden, eine Amortisationsdauer von 19 Jahren sei zu lang.

Es ist eine Selbstverständlichkeit, dass sich die Zahlen auch nach Verabschiedung des Kommissionsberichts und der Gesetzesvorlage insgesamt weiter verändern werden. Es ist entsprechend unklar, ob der Fehlbetrag zum Zeitpunkt der Wirksamkeit des revidierten Gesetzes nicht erneut grösser ist als 795 Millionen Franken. Per 30. November 2009 beispielsweise lag der Fehlbetrag bereits wieder bei 854 Millionen Franken. Der Dezember 2009 war dann erneut ein sehr guter Börsenmonat, wodurch sich der Fehlbetrag erneut verkleinert haben dürfte. Der Fehlbetrag per 31. Dezember 2009 wird im Februar 2010 feststehen, wird aber möglicherweise auch bereits wieder von Marktentwicklungen im Januar und Februar 2010 überholt sein. Deshalb ist es unbestritten, dass die zu leistende Einlage mindestens die Höhe des zum Zeitpunkt der Wirksamkeit des revidierten Gesetzes bestehenden Fehlbetrags betragen muss. Mit anderen Worten: Auf 100% muss in jedem Fall ausfinanziert werden. Wie gross dieser Betrag ist, lässt sich aufgrund der zukünftigen Marktschwankungen hingegen nicht voraussagen.

Damit reduziert sich die Frage des Stichdatums zu einem Entscheid über die Risikoallokation zwischen der Pensionskasse und dem Kanton, zwischen Versicherten und Steuerzahlenden. Wird ein Stichdatum mit grosser Deckungslücke (31. Dezember 2008) gewählt, ist die effektive Deckungslücke zum Zeitpunkt der Wirksamkeit des revidierten Gesetzes mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit kleiner als der dann gemäss Gesetz einzuschliessende Betrag. Die gemäss Gesetz dann zu tätige Einmaleinlage ist also im Grunde genommen zu hoch. Der Kanton und der Steuerzahler tragen dann das Risiko, eine zu hohe Summe an die

Pensionskasse bezahlt zu haben. Es ergibt sich daraus andererseits eine Schwankungsreserve, welche die Pensionskasse und die Versicherten vor den Folgen neuer Krisen (zumindest teilweise) schützen könnte.

Wird demgegenüber ein Stichtag mit verhältnismässig tiefem Fehlbetrag (30. September 2009) gewählt, ist davon auszugehen, dass die Kasse lediglich zu 100% oder geringfügig mehr ausfinanziert wird. Damit spart der Kanton vorderhand Geld, und die Amortisationsdauer mit den zusätzlichen Arbeitnehmerbeiträgen und dem Teuerungsverzicht der Rentnerinnen und Rentner verkürzt sich proportional. Es besteht dafür aber ein erhöhtes Risiko, dass die Pensionskasse bei negativer Performance unmittelbar nach der Sanierung (bei Sinken des Deckungsgrades unter 95%) erneut zum Sanierungsfall wird.

Es stellt sich also die Frage, ob man die Chance wahren möchte, von einem möglichen positiven Szenario zu profitieren (Reduktion der Sanierungs- resp. Amortisationsbeträge und Verkürzung der Amortisationsdauer) – um den Preis des Risikos, sich erneut mit einer PK-Sanierung auseinandersetzen zu müssen; oder ob man die Nachteile der höheren Sanierungs- resp. Amortisationsbeträge in Kauf nimmt, um dafür das Risiko der erneuten Sanierungspflicht zu reduzieren.

(a) Antrag der Kommission gemäss Kommissionsmehrheit: Einmaleinlage in der Höhe des per 30. September 2009 im Bereich Staat bestehenden, mindestens aber in Höhe des zum Zeitpunkt der Wirksamkeit dieses Gesetzes bestehenden und nach anerkannten Grundsätzen berechneten Fehlbetrags

Eine Kommissionsmehrheit beantragt, den Stichtag für die Festlegung der Deckungslücke auf den 30. September 2009 zu legen – unter dem Vorbehalt, dass der Fehlbetrag zum Zeitpunkt der Wirksamkeit dieses Gesetzes nicht höher liegt. Dadurch kann der Betrag der auszufinanzierenden Deckungslücke möglicherweise vermindert und die Amortisationsdauer entsprechend verkürzt werden. Die Kommissionsmehrheit beruft sich dabei auf die ursprüngliche Absicht des Regierungsrats bei Vorlegen seines Sanierungsvorschlags, die Kasse wie bereits schon 2008 auf 100% ausfinanzieren zu wollen. Dies entspricht auch der Sanierungspraxis bei den Pensionskassen von privaten Unternehmen.

Eine Ausfinanzierung zu über 100% ist angesichts der möglichen hohen Mehrkosten nach Auffassung der Kommissionsmehrheit nicht zu verantworten. Die Kommissionsmehrheit hält es für klüger, die weitere Entwicklung abzuwarten, bevor mehr Geld als gesetzlich vorgeschrieben in die Pensionskasse investiert werden soll.

Die Kommissionsmehrheit möchte es dennoch nicht dabei belassen, die Kasse per Datum des Wirksamwerdens der Revision auszufinanzieren. Indem neben diesem zukünftigen Datum auch ein Stichtag in der Vergangenheit festgelegt wird, besteht nun über den minimal einzuschliessenden Betrag Klarheit; dadurch soll mehr Transparenz und eine verbesserte Grundlage für die politische Diskussion geschaffen werden. Falls der Deckungsgrad bei Eintritt der Wirksamkeit des Gesetzes höher liegt als beim Stichtag Ende September 2009, würde diese Differenz zur Bildung einer Wertschwankungsreserve dienen können.

(b) Auffassung der Kommissionsminderheit: Wie Ratschlag: Einmaleinlage in der Höhe des per 31. Dezember 2008 im Bereich Staat bestehenden, mindestens aber in Höhe des zum Zeitpunkt der Wirksamkeit dieses Gesetzes bestehenden und nach anerkannten Grundsätzen berechneten Fehlbetrags

Die Kommissionsminderheit hingegen plädiert mit dem Finanzdepartement dafür, den Stichtag per 31. Dezember 2008 beizubehalten, damit für allfällige weitere Börsentiefs eine gewisse Schwankungsreserve gewährleistet sei. Dies begründet sie unter anderem damit, dass gemäss den Prognosen verschiedener unabhängiger Anlageexperten in den nächsten ein bis zwei Jahren trotz einer langfristigen positiven Entwicklung weitere Anlageverluste möglich sind, unter anderem bei einem so genannten W-Szenario der Börsenentwicklung, bei dem relativ kurze Zeit auf einen ersten Einbruch der Finanzmärkte ein zweites Tief folgt. Falls derartige Verluste wiederum ein Absinken des Deckungsgrads auf unter 95% bewirken würden, müssten erneut Sanierungsmassnahmen ergriffen werden. Dies sei vor allem im ersten Jahr nach der anstehenden Sanierung ein gewisses Risiko, weil ja noch keine Wertschwankungsreserve bestehe. Für eine Minderheit der Kommission ist das Risiko zu gross, dass man aufgrund einer kleinen Kursschwankung gegen unten sehr schnell wieder an den Punkt der Sanierungspflicht gelange. Angesichts der vom Finanzdepartement gelieferten Zahlen erscheint ihr die Reserve mit einer Ausfinanzierung auf lediglich 100% viel zu klein, um von einer verantwortungsvollen und nachhaltigen Sanierung sprechen zu können.

Bei einem Deckungsgrad von beispielsweise 104% wäre die Pufferzone, die vor den Auswirkungen eines solchen Negativszenarios schützen soll, fast doppelt so gross wie bei einer Sanierung auf genau 100%. So ergebe eine Performance von -1% im ersten Jahr nach der Sanierung auf einen Deckungsgrad von 100% bereits einen Deckungsgrad von 95%, was wiederum eine Sanierungspflicht mit sich ziehe. Mit einer Ausfinanzierung auf 104% hingegen falle der Deckungsgrad, wiederum in einem Einjahres-Szenario, erst mit einer Negativperformance von -5% unter 95%.

Die Kommissionsminderheit erachtet es als Chance, dass die Pensionskasse durch eine Ausfinanzierung per Stichtag 31. Dezember 2008 möglicherweise bereits mit der Sanierung eine Wertschwankungsreserve aufbauen könne. Im Übrigen könnte bei einem weiteren Börsenanstieg der Deckungsgrad weiter gesteigert und eine Schwankungsreserve aufgebaut werden. Im Falle einer hohen Anlagerendite werde überdies auch schneller die 110%-Marke erreicht, bei der der Entlastungsmechanismus zum Tragen komme und dadurch insbesondere für die Rentner aber auch für alle weiteren Beitragszahlenden die Sanierungsbelastung reduziert werde.

Aufgrund der obigen Ausführungen beantragt die Kommission, § 56a Abs. 1 folgendermassen zu ändern:

¹ Zur Erhöhung des Deckungsgrades leistet der Kanton Basel-Stadt eine Einmaleinlage in der Höhe des per ~~31.12.2008~~ 30. September 2009 im Bereich Staat bestehenden, mindestens aber in der Höhe des zum Zeitpunkt der Wirksamkeit dieses Gesetzes bestehenden und nach anerkannten Grundsätzen berechneten Fehlbetrags.

3.3.2 Härtefallklausel: kein Kommissionsantrag

Gemäss § 27 des geltenden Pensionskassengesetzes besteht für den Bereich Staat ein Teuerungsfonds. Dieser wird aus jährlichen Beiträgen des Arbeitgebers gespeist (derzeit 2.5% der versicherten Lohnsumme; gemäss Ratschlag noch 0.1% der versicherten Lohnsumme) und steht für die Teuerungsanpassung laufender Renten zur Verfügung. Der Verwaltungsrat entscheidet über die Ausschüttungen, soweit die Mittel dieses Fonds ausreichen. Dabei sind zwei spezifische Vorgaben zu beachten: Erstens müssen bei der Anpassung die tieferen Renten höher gewichtet werden (§ 27 Abs. 4 PKG), zweitens sind Renten, deren Kaufkraft seit Rentenbeginn um mehr als 20% gesunken ist, voll der Teuerung anzupassen (§ 27 Abs. 5 PKG). Dabei ist zu beachten, dass diese Regelung einer generellen Härtefall-Definition entspricht und somit für alle Renten, welche diese Voraussetzung erfüllen, gleichermassen zur Anwendung kommt. Es handelt sich also nicht um eine Regelung, welche individuelle Härtefälle bei Bedarf oder auf Gesuch hin abdeckt.

Der Sanierungsvorschlag des Verwaltungsrats der PKBS sah im Gegensatz zum vorliegenden Sanierungsmodell des Regierungsrates einen Teuerungsausgleich auf Renten vor, deren Kaufkraft seit Rentenbeginn bzw. frühestens seit dem 1. Januar 2008 (Inkrafttreten des neuen PK-Gesetzes) um 20% oder mehr gesunken ist. Dabei wären Mittel aus der PK-Sanierung in den Rententeuerungsfonds zu leiten, sobald die Härtefallklausel zu greifen beginnt. Unter der Annahme einer durchschnittlichen jährlichen Teuerung von 1,5% wäre der Zeitpunkt einer ersten Teuerungsanpassung nach rund 12 Jahren erreicht. Das bedeutet, dass ab diesem Zeitpunkt wieder Beiträge in den Teuerungsfonds fliessen müssten, oder anders gesagt, dass die Amortisationsbeiträge der Rentner, welche durch einen Verzicht der Teuerungsbeiträge geleistet werden, nach rund 12 Jahren stoppen würden. Die auf den Rentnerbestand entfallende Deckungslücke würde von diesem Zeitpunkt an allein durch die Arbeitnehmenden amortisiert werden. Der Regierungsrat lehnt in seinem Sanierungsmodell diese vorgeschlagene Härtefallklausel ab, da dadurch neben einer längeren Sanierungsdauer auch die Parität der Sanierungsbelastung zwischen Aktiven und Rentnerinnen und Rentnern verletzt würde.

In der Kommission wurde der Antrag gestellt, dass Renten, deren Kaufkraft um mehr als 20% abgenommen hat, der Teuerung anzupassen seien. Die Mittel hierzu sollten einem Fonds entnommen werden. Entgegen dem Vorschlag des Verwaltungsrates würde dieser Fonds aber nicht ausschliesslich durch die Aktiven finanziert, sondern durch den ordentlichen Beitrag des Staates an den Teuerungsfonds von 0,1% der versicherten Löhne, durch einen Zusatzbeitrag „Härtefallfinanzierung“ der Versicherten von 0,2% des versicherten Lohnes und durch einen Zusatzbeitrag „Härtefallfinanzierung“ des Staates von 0,3% der Summe der versicherten Löhne. Zur Begründung wurde angeführt, dass den heutigen Rentnerinnen und Rentnern im Zeitpunkt ihrer Pensionierung ein Teuerungsausgleich zugesichert worden sei. Sie hätten entsprechend keinen Anlass gehabt, anderweitig vorzusorgen, und hätten heute auch kaum eine Möglichkeit, dies nachzuholen. Dass man nun den Rentnerinnen und Rentnern einen Kaufkraftverlust von über 20% zumute, sei unverantwortlich. Dadurch riskiere der Gesetzgeber, dass ältere Rentenbeziehende, namentlich Witwen, in eine finanzielle Notlage gerieten. Dies sei umso weniger angemessen, als die Sanierung in Folge eines Zusammenbruchs der Finanzmärkte notwendig werde und die gegenwärtige Unterdeckung nicht in der Verantwortung der Rentnerinnen und Rentner liege.

Die Kommissionsmehrheit lehnte jedoch eine derartige Härtefallregelung ab. Sie erwartet nicht, dass es innerhalb der aufgrund des von ihr vorgeschlagenen Stichtags möglicherweise stark verkürzter Amortisationsdauer zu einem Kaufkraftverlust von mehr als 20% kommen werde. Es sei daher nicht sinnvoll, einen Fonds gewissermassen auf Vorrat anzulegen. Härtefallausgleich sei zudem nicht in erster Linie die Aufgabe einer Institution der beruflichen Vorsorge sondern gegebenenfalls der Sozialhilfe. Im Übrigen sei ein automatischer Teuerungsgleich auf Renten bei privaten Kassen weitgehend unbekannt. Schliesslich kritisierte die Kommissionsmehrheit, dass durch die vorgeschlagene Finanzierung die Parität zwischen Aktiven und Rentnerinnen und Rentnern zu Lasten der Aktiven verletzt werde.

Hingegen hatte ein grosser Teil der Kommission zunächst grosse Sympathie für die Idee, die gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit der Verwaltungsrat einzelnen Versicherten auf Gesuch hin bei aufgrund ausbleibenden Teuerungsausgleichs auftretenden Härtefällen individuell Unterstützung zukommen lassen könnte. Die Kommission verwarf aber diese Idee nach näherer Prüfung und auf Empfehlung der PKBS. Insbesondere wurde geltend gemacht, dass die Beurteilung von individuellen Härtefällen bei einer Pensionskasse mit einem so grossen Destinatärskreis wie demjenigen der PKBS die Einsetzung eines mit der Sozialhilfe vergleichbaren Apparates voraussetzen würde. Dies sei neben den hohen Kosten auch insofern fragwürdig, als dass eine Pensionskasse nicht primär die Aufgabe habe, durch individuelle Mehrleistungen die für Härtefälle vorgesehene Sozialhilfe zu entlasten. Auch der Gleichbehandlungsgrundsatz führt zu Schwierigkeiten in der Praxis. Angesichts des grossen Destinatärskreises der PKBS müssten Fallgruppen gebildet werden, die bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen einen faktischen Anspruch auf Härtefallleistungen generieren würden. Nicht zuletzt führe die Beurteilung von tiefen Renten zu heiklen Abgrenzungen. Nicht hinter jeden tiefen Rente stecke gleichermassen ein Härtefall, da tiefe Renten auch die Folge von früherer Teilzeitarbeit, Kapitalbezug oder Scheidung sein könnten.

Vor dem Hintergrund solcher Überlegungen kam die Kommissionsmehrheit zum Schluss, von einer Härtefallregelung generell abzusehen und dem Vorschlag des Regierungsrats zu folgen.

3.3.3 Regelung der Beitragsleistung im Falle einer Auslagerung: kein Kommissionsantrag

Der Vorschlag des Regierungsrates sieht vor, die Unterdeckung der Pensionskasse durch eine Einmaleinlage des Kantons zu beheben, sodass der Deckungsgrad sofort wieder mindestens 100% aufweist. Die Hälfte dieser Ausfinanzierung wird in der Folge von den Rentnerinnen und Rentnern und Aktiven verzinst und amortisiert. Die Verzinsung und Amortisation hat BVG-rechtlich gesehen nichts mehr mit einer Sanierung zu tun, sondern ist nunmehr nur noch eine Angelegenheit zwischen den Sozialpartnern. In der Kommission kam dazu die Frage auf, wie sich die Auslagerung eines grösseren Personalbestandes, zum Beispiel des Universitätsspitals, auf die oben dargestellte Finanzierungslösung auswirken würde.

Das Finanzdepartement bestätigte, dass die Problematik auf der finanztechnischen Ebene korrekt zu berücksichtigen sei, damit es nicht zu einer Ungleichbehandlung der

ausgegliederten gegenüber der nicht ausgegliederten Rentnern und Aktiven kommen würde. Es versicherte, dass im Falle einer Ausgliederung korrekt berücksichtigt werde, dass die durch die Ausfinanzierung der PKBS entstandene Amortisationsverpflichtung der Rentnerinnen und Rentner sowie der Aktiven bestehen bleibe oder in angemessener Form abgegolten werde, so dass die zurückbleibenden Rentnerinnen und Rentner und Aktiven nicht die Sanierungslast der ausgegliederten Rentnerinnen und Rentner und Aktiven übernehmen müssen.

Die Kommission nahm von diesen Ausführungen Kenntnis und sieht davon ab, zu dieser Frage im Zusammenhang mit der vorliegenden Gesetzesänderung zusätzliche Bestimmungen vorzuschlagen. Sie weist jedoch darauf hin, dass diese Problematik bei zukünftigen Ausgliederungen sorgfältig zu prüfen sein wird.

4. Stellungnahme zum Anzug Christine Keller und Konsorten

Durch den Anzug Christine Keller und Konsorten wird der Regierungsrat gebeten zu prüfen und zu berichten, wie eine sinnvolle und für alle Beteiligten möglichst tragbare Sanierung der PKBS vorgesehen werden könne, und ob § 23 nicht dahingehend zu ergänzen sei, dass eine Sanierung erst dann zwingend erfolgen muss, wenn der Deckungsgrad im gleitenden Durchschnitt von 5 Jahren unter 95% liegt.

Der Regierungsrat stellt den Antrag, diesen Anzug als erledigt abzuschreiben. Er hält seinen Sanierungsvorschlag für sinnvoll im Sinne des Anzugs und legt dar, dass er von einer Änderung von § 23 des Pensionskassengesetzes absehen wolle.

Die Kommission unterstützt den regierungsrätlichen Antrag, den Anzug Christine Keller und Konsorten abzuschreiben. Für die Begründung kann auf den Ratschlag verwiesen werden. In der Tat wird mit dem vorgeschlagenen neuen § 56a des Pensionskassengesetzes eine Sanierung der PKBS vorgeschlagen, die den Vorgaben des Anzugs nahe kommt. Dies gilt in besonderem Mass für den Antrag der Kommissionsmehrheit, den Stichtag für die Bemessung der Deckungslücke so festzulegen, dass Steuerzahlende, Rentenbeziehende und aktive Versicherte nur soviel und solange für die Sanierung der PKBS zahlen müssen, wie dies tatsächlich notwendig ist.

5. Antrag an den Grossen Rat

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat mit 6 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 3 Enthaltungen, dem angehängten Beschlussentwurf im Sinne der obigen Ausführungen zuzustimmen.

Ferner beantragt die Kommission dem Grossen Rat einstimmig, den Anzug Christine Keller und Konsorten als erledigt abzuschreiben.

Die Kommission hat diesen Bericht am 12. Januar 2010 einstimmig verabschiedet und den Kommissionspräsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Wirtschafts- und Abgabekommission

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Lukas Engelberger', with a stylized flourish at the end.

Dr. Lukas Engelberger, Präsident

Grossratsbeschluss

Gesetz betreffend die Pensionskasse Basel-Stadt (Pensionskassengesetz)

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den Ratschlag Nr. 09.0858.01 des Regierungsrates vom 12. August 2009 und in den Bericht Nr. 09.0858.02 der Wirtschafts- und Abgabekommission vom 12. Januar 2010, 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 2010 beschlossene Erhöhung des Deckungsgrades der Pensionskasse zu Sanierungszwecken gemäss § 23 Abs. 1

§ 56a. Zur Erhöhung des Deckungsgrades leistet der Kanton Basel-Stadt eine Einmaleinlage in der Höhe des per 30. September 2009 im Bereich Staat bestehenden, mindestens aber in Höhe des zum Zeitpunkt der Wirksamkeit dieses Gesetzes bestehenden und nach anerkannten Grundsätzen berechneten Fehlbetrages.

² 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.

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

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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% des versicherten Lohnes

zwischen 112.1% und 114.0% um 1.0% des versicherten Lohnes
zwischen 114.1% und 116.0% um 1.5% des versicherten Lohnes
ab 116.1% um 2.0% des versicherten Lohnes

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% der versicherten Lohnsumme
zwischen 112.1% und 114.0% um 2.5% der versicherten Lohnsumme
zwischen 114.1% und 116.0% um 3.75% der versicherten Lohnsumme
ab 116.1% um 5.0% der versicherten Lohnsumme

⁹ 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.