



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5317.02

FD/P105317
Basel, 1. Dezember 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 30. November 2010

Interpellation Nr. 79 Peter Bochsler betreffend „Ausfinanzierung der Basler Pensionskasse“

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 11. November 2010)

"In meinem Votum während der Debatte um die Ausfinanzierung der Basler Pensionskasse vom 13. März 2010 habe ich meiner Skepsis und der Skepsis meiner Partei Ausdruck gegeben, was die Notwendigkeit einer Ausfinanzierung unserer staatlichen Pensionskasse anbetrifft. Ich habe darauf hingewiesen, dass es auch in der Fachwelt bedeutende Experten gibt, die eine Ausfinanzierung einer staatlichen Pensionskasse als unnötige Geldverschwendung betrachten, weil Mittel gebunden werden, die der Staat anderweitig besser verwenden könnte und sollte. Dennoch wurde eine Ausfinanzierung beschlossen, wohl eher aus ideologischen als aus rationellen Gründen (z.B. weil nur eine ausfinanzierte Pensionskasse allenfalls privatisiert werden kann). Nun durften wir neulich die gute Nachricht vernehmen, dass die PKB sich erholt hat, und nun einen Deckungsgrad von über 91% (Tendenz mit dem Aktienmarkt steigend) aufweist.

Ich frage die Regierung deshalb an:

- ob sie immer noch am Ziel eines Deckungsgrades von 100% oder gar eines noch grösseren Deckungsgrades festhält?
- wie kann die Regierung dies vernünftig begründen?
- ob bei einem Deckungsgrad von weniger als 100% ein einziger Rentner Gefahr läuft, die ihm zustehende Rente nicht zu erhalten?
- wie hoch schätzt die Regierung die Wahrscheinlichkeit ein, dass sämtliche Mitglieder der Pensionskasse auf einen Schlag Ihre Guthaben abheben könnten?
- Ist nicht die grössere Gefahr für die PK das Wegfallen von aktiven Beitragszahlenden durch weitere allfällige aber fragwürdige Privatisierungen von staatlichen Aufgaben, bei denen die Verpflichtungen an die bestehenden Rentner bleiben, aber die Beiträge der Aktiven wegfallen? Liegt darin allenfalls der Grund für den "Wahn" der jederzeit kompletten Ausfinanzierung?
- Wäre die Remedur hier nicht, auf weitere Privatisierungen zu verzichten, zumal sich am Beispiel der BVB und dem Verhalten deren unabhängigen Verwaltungsrates vis-à-vis der BLT in der Beschaffungsfrage zeigen lässt, wie eine Privatisierung schief laufen kann?
- Was hat diese unglückliche Privatisierung die staatliche PK an verlorenen Beiträgen gekostet? Wie viel muss sie jährlich weiter an Renten bezahlen?

- Es braucht Mut und Grösse einzugestehen, dass der Beschluss der Regierung Milliarden in eine unnötige Ausfinanzierung der PK zu stecken, ein Fehlentscheid war, wie es sich jetzt zeigt. Ist die Regierung bereit, dies einzugestehen und dem Grossen Rat einen Ratschlag zu unterbreiten, mit welchem dieser Fehlentscheid im Lichte der neusten Entwicklungen und Erkenntnisse korrigiert werden kann?

Peter Bochsler"

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

1. Grundsätzliches zur Ausfinanzierung der Pensionskasse Basel-Stadt (PKBS)

Mit Ratschlag vom 30. August 2006 für ein neues Pensionskassengesetz (PKG) wurde dem Grossen Rat die Ausfinanzierung der PKBS auf einen Deckungsgrad von 100% beantragt (Bereiche Staat und Universität; der Bereich der angeschlossenen Institutionen war schon vor einigen Jahren auf einen Mindestdeckungsgrad von 100% umgestellt worden). Damit verbunden waren das Einschliessen des Fehlbetrages, die Abschaffung der (umfassenden) Staatsgarantie sowie die Neugestaltung der laufenden Beitragsfinanzierung. In der Spezialkommission wurden diese zentralen Punkte eingehend diskutiert. Insbesondere zur Frage der vollen bzw. teilweisen Kapitalisierung lud die Kommission zwei neutrale Fachexperten ein. Die Befürworter der Teilkapitalisierung wiesen – zusammengefasst – auf die Gefahren hin, wenn noch mehr Mittel an den Finanzmärkten angelegt werden müssten, und beanspruchten die Theorie der „Perennität“, d.h. dass der Bestand an Versicherten in etwa konstant bleibe (auf Pensionierungen folgen Neuanstellungen). Die Verfechter der Vollkapitalisierung verwiesen demgegenüber auf das in der zweiten Säule vorherrschende Prinzip der Kapitaldeckung, welches auch für alle nicht-öffentlich-rechtlichen Kassen vorgeschrieben sei. Es sei zudem das günstigere (bei einer Teilkapitalisierung müsste die Verzinsung der Deckungslücke einberechnet werden) und weniger risikobehaftete Verfahren (auch mit Blick auf den recht hohen Rentneranteil der PKBS; die laufenden Renten müssten immer zu 100% finanziert sein).

Die Kommission entschied sich für das Modell der vollen Ausfinanzierung (Vollkapitalisierung), was dann auch vom Plenum in der Schlussabstimmung (28. Juni 2007) mit grossem Mehr bestätigt wurde.

Der Regierungsrat hat keine Veranlassung, an diesem Konzept, das Bestandteil eines sorgfältig ausgehandelten Kompromisses ist, grundsätzliche Änderungen vorzunehmen.

Selbstverständlich ist die Gefahr, dass die PKBS liquidiert werden muss und sämtliche Guthaben der Versicherten auszubezahlen sind, äusserst gering. Diese Tatsache ist jedoch nicht von Belang: Es geht einerseits darum, eines von zwei bundesrechtlich zulässigen Finanzierungsverfahren zu wählen (Teil- oder Vollkapitalisierung), und andererseits gilt es das finanzielle Gleichgewicht zu halten, dass also die Ausgaben (Vorsorgeleistungen) mit den Einnahmequellen (Beiträge von Arbeitgeber und Arbeitnehmenden; Vermögenserträge) finanziert werden können.

2. Unterdeckung und Sanierung

Wird eine Pensionskasse (wie die PKBS seit dem 1. Januar 2008) im System der vollen Kapitaldeckung geführt, dann ergibt sich bereits aus dem Bundesrecht, dass der Mindest-Deckungsgrad 100% betragen muss. Wird dieser unterschritten, so sind Sanierungsmassnahmen zu ergreifen, welche die Unterdeckung in einer angemessenen Frist beheben (vgl. Art. 65c BVG). Das Pensionskassengesetz BS hat zudem eine eigene Sanierungsklausel, wonach Sanierungsmassnahmen bei Unterdeckung zu prüfen bzw. bei Unterschreitung von 95% zwingend zu erheben sind. Ausserdem müssen die Sanierungslasten zu gleichen Teilen auf Destinatärinnen und Destinatäre und auf Arbeitgeber verteilt werden (vgl. § 23 PKG).

Die Bewertungsverluste, die mit der Finanzkrise des Jahres 2008 eingefahren wurden, führten bekanntlich zur erheblichen Unterdeckung der PKBS (Deckungsgrad Bereich Staat per 31. Dezember 2008: 85.4%), die Ausfinanzierung auf 100% per 1. Januar 2008 erfolgte ohne gleichzeitige Öffnung einer Wertschwankungsreserve. Somit waren und sind Sanierungsmassnahmen – sowohl in Anwendung des Bundesrechts als auch des PKG – *zwingend* (der Deckungsgrad Bereich Staat beträgt zur Zeit ca. 91%). Der Regierungsrat legte (basierend auf einem Vorschlag des PKBS-Verwaltungsrates) dem Grossen Rat hierfür ein Sanierungskonzept vor (Ratschlag vom 12. August 2009). Der Grosse Rat stimmte diesem am 10. März 2010 zu, nach vorgängiger Beratung durch die Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK). Ein Referendum wurde nicht ergriffen, sodass dieser Beschluss in Rechtskraft erwachsen ist. Der Regierungsrat hat den Zeitpunkt der Wirksamkeit auf den 31. Dezember 2010 festgelegt.

3. Einfluss des neuen Bundesrechts auf den Mindest-Deckungsgrad der PKBS

Zurzeit steht die Vorlage des Bundesrates zur Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen (Teilrevision des BVG) kurz vor der Beschlussfassung durch die Eidg. Räte. Nach der Schlussabstimmung bestimmt dann der Bundesrat den Zeitpunkt der Inkraftsetzung.

Der Bundesrat beantragte dem Parlament eine volle Ausfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen (öff.-rechtl. VE) innert 40 Jahren. Das Parlament behält jedoch – auf Druck der welschen Kantone – das System der Mischfinanzierung bei und legt einen allgemeinen Mindestdeckungsgrad bei 80% fest, welcher innert 40 Jahren zu erreichen ist. Das neue Bundesrecht beeinflusst den Zieldeckungsgrad derjenigen Kassen jedoch nicht, die bereits nach dem System der Vollkapitalisierung finanziert werden. Demgemäss haben diese neuen Bestimmungen auch keinen Einfluss auf das vom Grossen Rat bereits rechtskräftig beschlossene Sanierungskonzept.

Das System der Mischfinanzierung mit einem Zieldeckungsgrad von 80% darf gemäss dem neuen Artikel 72a BVG nur von denjenigen Kassen angewendet werden, welche „bei Inkrafttreten“ der neuen Bundesvorschriften „die Anforderungen der Vollkapitalisierung nicht erfüllen und für die eine Staatsgarantie nach Artikel 72c besteht,...“. Die PKBS erfüllt das Prinzip der Vollkapitalisierung und besitzt im Gegenzug keine Staats-

garantie im Sinne der neuen bundesrechtlichen Anforderungen. Somit gilt für die PKBS weiterhin, auch mit den neuen Bundesvorschriften, ein Mindest-Deckungsgrad von 100% und nicht etwa 80%.

4. Zur Frage des Wegfalls von aktiven Beitragszahlenden

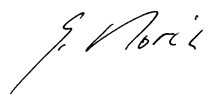
Der Interpellant geht recht in der Annahme, dass der Wegfall von beitragszahlenden Aktivversicherten problematisch sein kann, da dies die strukturelle Risikofähigkeit der Kasse verschlechtert. Dieses Problem würde jedoch bei Wiedereinführung des Systems der Teilkapitalisierung noch verstärkt, da dieses System auf der „Perennität“ aufbaut (siehe oben Ziff. 1). Bei einer vollen Kapitaldeckung ergeben sich dann Probleme, wenn die Kasse in eine Unterdeckung gerät: Die laufenden Renten können nicht gekürzt werden, sodass die Rentenbeziehenden (mit Ausnahme des Teuerungszwangs) nicht zur Sanierung beitragen können. Die – reduzierte Anzahl – von Aktivversicherten und der Arbeitgeber hätten dann die Sanierungslasten zu tragen, was umso schwieriger ist, je schlechter das Aktiven-Rentner-Verhältnis ausfällt.

Der Regierungsrat hat zu diesem Zweck vorgeschlagen, dass bei künftigen Ausgliederungen nebst den Aktivversicherten auch die dazu gehörenden Rentenbeziehenden in die neue Vorsorgeeinrichtung übertreten können. Mit dieser Massnahme soll der Verschlechterung der strukturellen Risikofähigkeit des Bestandes „Staatspersonal“ der PKBS entgegengewirkt werden (vgl. Ratschlag vom 30. August 2010 für ein Gesetz über die öffentlichen Spitäler des Kantons Basel-Stadt, Ziff. 10.6, sowie die gleichzeitig vorgeschlagene Ergänzung des PKG).

5. Fazit

Die Regierung schliesst sich der Meinung des Interpellanten, wonach die Ausfinanzierung ein Fehlentscheid war, *nicht* an und unterbreitet dem Parlament diesbezüglich keine Änderungsvorlage. Die Vor- und Nachteile des Systems der Vollkapitalisierung wurden vor wenigen Jahren sorgfältig analysiert und politisch ausdiskutiert. Daran ändert auch nichts, dass die Finanzmärkte seither volatiler geworden sind und die künftigen Ertragsaussichten auf den Vermögensanlagen der Pensionskasse – hauptsächlich bedingt durch das historisch tiefe Zinsniveau – tiefer einzuschätzen sind. Hält diese Tendenz an, kann dies die Finanzierung der Leistungen erschweren. Es wäre jedoch ein untauglicher Ansatz, wenn man dieses Problem durch Senkung des Zieldeckungsgrades zu lösen versuchen würde. Denn mit den neuen Bundesvorschriften wird ebenfalls klar gestellt, dass auch eine Kasse im Teilkapitalisierungsverfahren ebenso im finanziellen Gleichgewicht sein muss und zum Ergreifen von Sanierungsmassnahmen verpflichtet ist, wenn der Zieldeckungsgrad unterschritten wird.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin