



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

► an den Grossen Rat

11.5065.02

FD/P115065

Basel, 30. März 2011

Regierungsratsbeschluss
vom 29. März 2011

Interpellation Nr. 14 Emmanuel Ullmann betreffend ungenügendem Vermögensertrag der Pensionskasse Basel-Stadt (Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 2. März 2011)

Interpellationstext

Im gegenwärtigen Pensionskassengesetz muss die Pensionskasse Basel-Stadt auf ihre Vermögensanlagen eine jährliche Mindestrendite von 4.6% erzielen, damit kein Absinken des Deckungsgrades erfolgt (vgl. dazu den Ratschlag 05.1314.01, Seite 37). Seit 2005 hat die Pensionskasse Basel-Stadt auf ihre Vermögensanlagen folgende Rendite erwirtschaftet:

Jahrgang	Performance
2005	9.8%
2006	6.7%
2007	2.4%
2008	-10.9%
2009	10.4%
2010	4.1%
Geom. Durchschnitt 3.49%	

Die Zahlen belegen, dass im Durchschnitt die Mindestrendite von 4.6% nicht erreicht werden konnte. Mit den andauernd tiefen Zinsen auf dem Kapitalmarkt und sinkenden Renditen im Immobilienbereich, ist nicht zu erwarten, dass die Durchschnittsrendite in den nächsten Jahren signifikant gesteigert werden kann.

Hinzu kommt der demographische Aspekt: die Pensionskasse Basel-Stadt errechnet gemäss Jahresrechnung 2009 ihre versicherungstechnischen Verpflichtungen mit den Periodentafeln der EVK 2000. Im Dezember 2010 sind die neuen Perioden- und Generationentafeln BVG 2010 erschienen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Lebenserwartung für 65-jährige Männer innerhalb von fünf Jahren (seit den BVG 2005 Tafeln) um etwa ein Jahr auf 18.9 Jahre und für gleichaltrige Frauen um knapp ein halbes Jahr auf 21.4 Jahre gestiegen ist. Gegenüber den EVK 2000 Tafeln ist die Steigung der Lebenserwartung noch eindrücklicher.

Vor diesem Hintergrund bitte ich den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie hoch müsste die Mindestrendite der Pensionskasse Basel-Stadt sein, wenn sie statt den EVK 2000 Tafeln die Perioden- und Generationentafeln der BVG 2010 verwenden würde?

2. Wie hoch müsste die Mindestrendite der Pensionskasse Basel-Stadt sein, wenn sie die Generationentafel der BVG 2010 verwenden würde und die Rendite ebenfalls ausreichen müsste, um bei gleichem Versichertenbestand innerhalb von 10 Jahren die Wert schwankungsreserven voll zu äufen (volle Risikofähigkeit)?
3. Ist der Regierungsrat der Auffassung, dass die unter Frage 3¹ errechnete Mindestrendite im heutigen Marktumfeld realisierbar ist? Wenn nicht, was gedenkt der Regierungsrat zu unternehmen?
 - a) Sind Leistungskürzungen ein denkbare Szenario?
 - b) Sind Szenarien geplant, wo der Steuerzahler weitere Sanierungsbeträge zahlen müsste? Wie hoch wären diese Beträge?
4. Ist der Regierungsrat immer noch der Auffassung, dass die im Ratschlag 05.1314.01 erwähnte Mindestrendite von 4.6% im heutigen Marktumfeld realisierbar ist? Wenn nicht, was gedenkt der Regierungsrat zu unternehmen?
5. In den nächsten Jahren werden einige staatsnahe Betriebe ausgelagert werden. Es wird zu Austritten von Aktiven aus der Pensionskasse kommen (Teilliquidation).
 - a) Falls sich die Pensionskasse zum Stichtag der Teilliquidation in einer Unterdeckung befindet, würde die Unterdeckung den austretenden Versicherten mitgegeben (=tiefere Freizügigkeitsleistung)? Falls nicht, wer würde die Differenz finanzieren?
 - b) Falls die Rentner der ausgelagerten Betriebe in der Pensionskasse verbleiben, ist mit einer weiteren Verschlechterung der finanziellen Lage zu rechnen. Wie gedenkt der Regierungsrat dieser Situation zu begegnen?
 - c) Falls die Rentner im Fall b) mitgegeben werden, müssen sie ausfinanziert werden. Wie hoch beträgt zum jetzigen Zeitpunkt der durchschnittliche Fehlbetrag pro Rentner (unter Verwendung der neuen Perioden- und Generationentafeln BVG 2010)?

Emmanuel Ullmann“

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

Zum Vermögensertrag der Pensionskasse Basel-Stadt (PKBS)

Die vom Interpellanten aufgezeigten Vermögenserträge sind korrekt aufgelistet. Sie zeigen zunächst einmal auf, dass die Vermögenserträge der PKBS im erwähnten Zeitraum 2005 – 2010 *über* dem Branchendurchschnitt liegen. So beträgt das geometrische Mittel der gemäss „Credit Suisse Schweizer Pensionskassenindex“ aufgelisteten Renditen für denselben Zeitraum 3.28%. Auch im direkten Vergleich mit den Pensionskassen der umliegenden Kantone schneidet die PKBS für die letzten Jahre, insbesondere in der Zeit der weltweiten Finanzkrise, am besten ab.

¹ Anmerkung des Regierungsrates: Gemeint ist wohl Frage 2.

Diese Ergebnisse bestätigen, dass die vom Verwaltungsrat der PKBS festgelegte Anlagestrategie richtig war, dass die mit Fachleuten besetzte Anlagekommission einen „guten Job“ machte und den heutigen Anforderungen gerecht wird. Der Interpellant hinterfragt denn auch nicht, weshalb der Vermögensertrag nicht höher ausgefallen ist, sondern stellt die absolut erzielte Rendite in einen Vergleich zur benötigten Rendite (Mindest- bzw. Sollrendite). Hierzu ist festzuhalten, dass der vom Interpellanten gewählte Beobachtungszeitraum von 6 Jahren angesichts der langdauernden Pensionsverpflichtungen *sehr kurz* ist.

1. Zu Frage 1:

Wie hoch müsste die Mindestrendite der Pensionskasse Basel-Stadt sein, wenn sie statt den EVK 2000 Tafeln die Perioden- und Generationentafeln der BVG 2010 verwenden würde?

Rund 95% der aktiven Versicherten der PKBS sind im Leistungsprimat versichert, wobei für diese noch ein Kapitalplan im Beitragsprimat besteht. Etwa 5% sind im Beitragsprimat versichert. Die Mindestrendite² setzt sich vereinfachend zusammen aus:

4.0% (technischer Zinssatz)
0.5% (Kosten Zunahme Lebenserwartung; Erfahrungswert aus der Vergangenheit)
0.1% (Verwaltungskosten)
4.6%

Diese schematischen 4.6% Vermögensertrag sind ein Teil der Finanzierung und somit auch im Zusammenhang mit den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen zu sehen: Werden die im Leistungsprimat kollektiv finanzierten Elemente (z.B. Lohnerhöhungen, vorzeitige Pensionierungen, Überbrückungsrenten) weniger beansprucht als budgetiert, so ist der Finanzierungsbedarf insgesamt geringer, sodass – bei gleich bleibenden ordentlichen Beiträgen – die Mindestrendite (= Sollrendite zur Stabilisierung des Deckungsgrades) sinkt. Umgekehrt kann die Mindestrendite höher ausfallen, wenn die einberechneten Kostenparameter überschritten werden. Das nun seit einiger Zeit anhaltende tiefe Zins- und Teuerungsniveau führte in den letzten Jahren jeweils zu einer *Reduktion* der Sollrendite (insbesondere aufgrund der tiefen Teuerung sind die Lohnerhöhungen geringer ausgefallen, was somit auch die anwartschaftlichen Verpflichtungen im Leistungsprimat nur geringfügig wachsen liess).

Die PKBS wird frühestens per 31.12.2011 auf die Tafeln der Versicherungskasse der Stadt Zürich („VZ 2010“) umstellen, welche auf den Daten zahlreicher grosser öffentlich-rechtlicher Kassen basieren, u.a. auch auf denjenigen der PKBS. Die Mindestrendite bleibt dabei gleich hoch.

Für den (periodischen, bisher alle 10 Jahre vorgesehenen) Wechsel auf neue Rechnungsgrundlagen bzw. zur Finanzierung der steigenden Lebenserwartung betragen die aktuell vorhandenen technischen Rückstellungen CHF 459 Mio. (davon Bereich Staat:

² Der Kapitalplan (welcher im Extremfall sogar gar nicht verzinst werden muss; rein überobligatorische Leistungen) sowie der BVG-Plan (mit dem BVG-Mindestzinssatz) führen zu einer Reduktion der Mindestrendite, sodass die 4.6% leicht zu hoch sind.

CHF 356 Mio.). Zusätzlich wird die PKBS mit einmaligen Kosten infolge des Wechsels auf die neueren Grundlagen belastet werden. Je nach Zunahme der Lebenserwartung wird dieser Wechsel für die Rentenbeziehenden maximal CHF 140 Mio. bzw. 2.5% der Kapitalien für die Renten kosten (Gesamtkasse).

Würde die PKBS auf die Tafeln „BVG 2010“ umstellen, entstehen etwas tiefere einmalige Mehrkosten (rund CHF 40 Mio. bzw. knapp 1% der Kapitalien für die Rentenbeziehenden), da diese auf privatrechtlichen Kassen basierenden Tafeln sogar eine leicht tiefere Lebenserwartung im Alter 63 als die heute bereits nicht mehr aktuellen VZ 2005 ausweisen! Dennoch würde niemand verstehen, wenn die PKBS als öffentlich-rechtliche Kasse auf die privatrechtlichen BVG 2010 umstellen würde.

2. Zu Frage 2:

Wie hoch müsste die Mindestrendite der Pensionskasse Basel-Stadt sein, wenn sie die Generationentafel der BVG 2010 verwenden würde und die Rendite ebenfalls ausreichen müsste, um bei gleichem Versichertenbestand innerhalb von 10 Jahren die Wertschwankungsreserven voll zu äufnen (volle Risikofähigkeit)?

Bei der Verwendung von *Generationentafeln* dürfte die Mindestrendite um die eingangs ausgewiesenen 0.5 Prozentpunkte für die Vorfinanzierung der Kosten der Zunahme der Lebenserwartung tiefer ausfallen. Die Umstellung würde aber zu höheren einmaligen Kosten führen, die im Barwert gerade etwa der erwarteten Renditeeinsparung entsprechen. Zudem würde sich der Sparprozess um ca. 2 - 3 Beitragsprozentpunkte verteuern.

Eine Äufnung der vollen Wertschwankungsreserve über 10 Jahre heisst bei einem Deckungsgrad von 100% einen Aufbau von rund 15% zusätzlichem Vermögen. Die Einführung von *Generationentafeln* würde vermutlich zu einer Unterdeckung von rund 5% führen, sodass 20% aufgebaut werden müssen. Über 10 Jahre müsste also – ohne Berücksichtigung von cash-flow Effekten, Risikoergebnis, etc. – folgende Rendite zum Erreichen der vollen Wertschwankungsreserve erzielt werden:

	Periodentafeln	Generationentafel
Technischer Zinssatz	4.0%	4.0%
Vorfinanzierung Kosten Zunahme Lebenserwartung	0.5%	---
Verwaltungskosten	0.1%	0.1%
Aufbau WSR (plus Beseitigung Unterdeckung bei GT)	<u>1.5%</u>	<u>2.0%</u>
	6.1%	6.1%

Falls die Kosten für die Zunahme der Lebenserwartung von 0.5% p.a. auch in der Zukunft richtig sind, führen die *Generationentafeln* zu einer in diesem Umfang tieferen Mindestrendite. Dafür ist eine Umstellung auf diese Tafeln mit einem Deckungskapitalanstieg verbunden, dessen Beseitigung über 10 Jahre die tiefere Mindestrendite wieder wettmacht (ohne Berücksichtigung der Verteuerung des Sparprozesses für die Aktiven).

3. Zu Frage 3:

Ist der Regierungsrat der Auffassung, dass die unter Frage 3³ errechnete Mindestrendite im heutigen Marktfeld realisierbar ist? Wenn nicht, was gedenkt der Regierungsrat zu unternehmen?

- a) *Sind Leistungskürzungen ein denkbare Szenario?*
- b) *Sind Szenarien geplant, wo der Steuerzahler weitere Sanierungsbeträge zahlen müsste? Wie hoch wären diese Beträge?*

Aufgrund des aktuell tiefen Zinsniveaus und der wirtschaftlichen Unsicherheiten (Verschuldung der EU-Länder, Libyen- und Japan-Krisen, etc.) liegt der (auf statistischen Werten und Annahmen beruhende) erwartete Vermögensertrag zurzeit unter 4% p.a. Eine Änderung der Anlagestrategie zwecks Maximierung des Ertrages erscheint nicht angezeigt, da sich dadurch auch die Risiken erhöhen würden. Es gilt jedoch zu beachten, dass die Mindestrendite nicht in jedem Marktfeld erzielt werden muss; diese muss vielmehr langfristig erzielbar sein. Prognosen über die Entwicklung der Finanzmärkte sind bekanntlich kaum möglich, ein Anstieg der Zinsen ist jedoch zumindest auch ein erdenkliches Szenario. Auch wurde bereits oben (Antwort auf Frage Nr. 1) dargelegt, dass gerade in Zeiten tiefer Zinsen die Mindestrendite der PKBS auch unter 4.6% liegen kann.

Dazu kommt, dass der Regierungsrat – im Unterschied zum Interpellanten – nicht davon ausgeht, dass die Rendite der nächsten 10 Jahre zusätzlich zum Halten des Deckungsgrades auch noch die vollständige Aufnung der Wertschwankungsreserve beinhalten müsse. Eine solche Erwartungshaltung wurde bei der Erarbeitung des neuen Pensionskassengesetzes nicht verknüpft und war auch nicht in die Finanzierungsparameter eingerechnet worden (dies wäre auch keineswegs branchenüblich). Wenn schon hätte die Wertschwankungsreserve zum damaligen Ausfinanzierungsbetrag hinzugeschlagen werden müssen. Der von den Parteien erarbeitete Kompromiss sah jedoch vor, dass die Ausfinanzierung lediglich auf 100% erfolgte, ohne Stellung einer Wertschwankungsreserve. Für die hypothetisch benötigte Schwankungsreserve wurde eine „Staatsgarantie“ eingeführt. Anlässlich des bereits nach einem Jahr (d.h. Ende 2008) gegebenen Sanierungsbedarfs hat sich (belegt durch ein Rechtsgutachten) gezeigt, dass diese Staatsgarantie nicht eingelöst werden kann und somit die ebenfalls mit dem PK-Kompromiss neu eingeführte paritätische Sanierungsklausel anzuwenden ist.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass die vom Interpellanten befürworteten *Generationentafeln* weder auf gesetzlichen Vorgaben noch auf gelebter Usanz beruhen. Die Schweizer Pensionskassen verwenden auch heute praktisch ausschliesslich *Periodentafeln*, welche die biometrischen Werte (Lebenserwartung, etc.) aufgrund von echten Erfahrungszahlen abbilden. Demgegenüber werden bei Generationentafeln die statistischen Werte modellmässig in die Zukunft projiziert. Ob diese einberechneten Prognosen bezüglich der künftigen Entwicklung der Lebenserwartung zutreffen, erscheint höchst ungewiss.

³ Anmerkung des Regierungsrates: Gemeint ist wohl Frage 2.

Somit ist zur Frage 3a festzuhalten, dass für den Regierungsrat die Überarbeitung des Vorsorgeplanes dann ein denkbare Szenario darstellt, wenn in Kürze erneute Sanierungsmassnahmen ergriffen werden müssten. Diese Feststellung hat der Regierungsrat bereits anlässlich der Präsentation des Ratschlasses zur Sanierung gemacht (Ratschlag vom 12. August 2009).

Zur Frage 3b ist festzuhalten, dass gemäss aktuell gültigem PK-Gesetz bei einer erneuten erheblichen Unterdeckung Sanierungsbeiträge oder –einlagen zu leisten wären, wobei gemäss §23 Abs. 3 PKG diese Lasten wiederum zu je 50% auf Arbeitgeber und Destinatäre zu verteilen wären. Eine Quantifizierung von Sanierungsbeiträgen hängt von den verschiedensten Faktoren ab (Bestandesstruktur, versicherte Lohnsumme, Höhe der Unterdeckung, etc.) und ist im Voraus nicht möglich.

4. Zu Frage 4:

Ist der Regierungsrat immer noch der Auffassung, dass die im Ratschlag 05.1314.01 erwähnte Mindestrendite von 4.6% im heutigen Marktumfeld realisierbar ist? Wenn nicht, was gedenkt der Regierungsrat zu unternehmen?

Das nach langen Jahren ausgehandelte neue PK-Gesetz trat per 1. Januar 2008 in Kraft und wurde seither korrekt umgesetzt. Als der Deckungsgrad im Bereich Staat unter 95% fiel, wurde eine Sanierung realisiert, in Anwendung der paritätischen Sanierungsklausel. Per 31. Dezember 2010 beträgt der Deckungsgrad im Bereich Staat nun 100.6%. Sollten die in den nächsten Jahren erforderlichen Mindestrenditen nicht erzielt werden und die Kasse wiederum in eine erhebliche Unterdeckung geraten, so wären Massnahmen wohl unumgänglich. Nebst allfälligen Anpassungen am Vorsorgeplan wäre der technische Zinssatz zu senken, was jedoch wiederum zusätzliche Mittel erfordern würde. Der Verwaltungsrat der PKBS, welcher zur Festlegung des technischen Zinssatzes zuständig ist, befasst sich mit diesem Thema. Im Übrigen verweisen wir auf die Ausführungen zur Frage Nr. 3 (siehe oben).

5. Zu Frage 5:

In den nächsten Jahren werden einige staatsnahe Betriebe ausgelagert werden. Es wird zu Austritten von Aktiven aus der Pensionskasse kommen (Teilliquidation).

- a) *Falls sich die Pensionskasse zum Stichtag der Teilliquidation in einer Unterdeckung befindet, würde die Unterdeckung den austretenden Versicherten mitgegeben (=tiefere Freizügigkeitsleistung)? Falls nicht, wer würde die Differenz finanzieren?*
- b) *Falls die Rentner der ausgelagerten Betriebe in der Pensionskasse verbleiben, ist mit einer weiteren Verschlechterung der finanziellen Lage zu rechnen. Wie gedenkt der Regierungsrat dieser Situation zu begegnen?*
- c) *Falls die Rentner im Fall b) mitgegeben werden, müssen sie ausfinanziert werden. Wie hoch beträgt zum jetzigen Zeitpunkt der durchschnittliche Fehlbetrag pro Rentner (unter Verwendung der neuen Perioden- und Generationentafeln BVG 2010)?*

Zur Frage 5a

Da sich die PKBS im System der Vollkapitalisierung befindet, wird ein allfälliger Fehlbetrag (entsprechend den bundesrechtlichen Bestimmungen sowie gemäss Teilliquidationsreglement der PKBS) anteilmässig mitgegeben. Anmerkung: Dies muss nicht zwangsläufig zu einer tieferen individuellen Freizügigkeitsleistung der Versicherten führen. In der Praxis ist auch die kollektive Übertragung einer Unterdeckung anerkannt, sodass der ausgegliederte Betrieb mittels Sanierungsmassnahmen zu einem Deckungsgrad von 100% oder mehr zurückfinden kann.

Zur Frage 5b

Der Regierungsrat hat aus diesem Grund mit der Vorlage zur Ausgliederung der öffentlichen Spitäler eine Anpassung des PK-Gesetzes beantragt (neuer §13a PKG). Dieser Gesetzesartikel ist vom Grossen Rat am 16. Februar 2011 genehmigt worden, sodass nun die (zwar noch nicht rechtskräftige) Rechtsgrundlage geschaffen worden ist, um bei künftigen Ausgliederungen die Rentenverpflichtungen mit zu übertragen.

Zur Frage 5c

Per 31.12.2010 besteht bei den Rentnern des Vorsorgewerks Staat kein Fehlbetrag mehr. Für die Umstellungskosten auf neue Rechnungsgrundlagen verweisen wir auf die Antwort zur Frage 2 (siehe oben). Besteht im Zeitpunkt einer Ausgliederung des Staates eine Unterdeckung und werden die Rentner mitgegeben, so gilt auch hier die Antwort zur Frage 5a. Im Ergebnis bedeutet dies, dass bei einer Unterdeckung ein kollektiver Austritt aus der PKBS faktisch nicht möglich ist, es sei denn, die dannzumal fehlenden Mittel würden sofort eingeschossen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin