

Finanz- und Kirchendirektion
Herr Regierungsrat
Adrian Ballmer
Rheinstrasse 33b
4410 Liestal

Liestal, 10. Mai .2012

Vernehmlassung zur Revision des Gesetzes und des Dekrets über die Durchführung der beruflichen Vorsorge durch die Basellandschaftliche Pensionskasse

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Ballmer
Sehr geehrte Damen und Herren

Vielen Dank für die Möglichkeit, die Sie uns einräumen, uns im Rahmen der laufenden Vernehmlassung zum Entwurf der Landratsvorlage betreffend „Gesetz und Dekret über die Durchführung der beruflichen Vorsorge durch die Basellandschaftliche Pensionskasse; Reform der beruflichen Vorsorge für das Personal des Kantons Basel-Landschaft“ zu äussern.

1 Vorbemerkungen

Die Vorlage betrifft eine komplexe Materie. Zudem werden darin mehrere grundsätzliche Fragen in einem Reformpaket zusammengeschnürt.

Einerseits geht es um die zwingend notwendige Umsetzung der bundesgesetzlichen Strukturreform. So wird die BL PK, die bereits aus der Verwaltung ausgegliedert wurde, von einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft in eine öffentlich-rechtliche Anstalt umgewandelt. Die Wahl der Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt wird begrüsst, da sie auch den Strukturen der privatrechtlich organisierten Vorsorgeeinrichtungen besser entspricht. Angeregt wird allerdings, auch die Form der öffentlich-rechtlichen Stiftung in Betracht zu ziehen. Dies, weil die angeschlossenen Arbeitgebenden – mit Ausnahme des Kantons – wohl kaum wirklich Einfluss auf die BL PK nehmen können. Dies, obwohl der Betrag für die Ausfinanzierung der angeschlossenen Arbeitgebenden denjenigen des Kantons übersteigt!

Dann wird vorgeschlagen, dass der Kanton, im Rahmen der bundesrechtlichen Möglichkeiten, die Finanzierung regelt und die Bestimmung der Leistungen dem Verwaltungsrat der BL PK überlässt. Der Kanton soll sich für das System der Vollkapitalisierung entscheiden. Gleichzeitig soll ein Primatwechsel vorgenommen werden.

Ebenfalls soll die Ausfinanzierung der Deckungslücke – die heute in ihrer Höhe noch gar nicht bestimmt ist – geregelt werden. Es steht ein konkreter Vorschlag im Raum, wie die Ausfinanzierung vorgenommen werden soll: Schuldanerkennung des Kantons resp. der angeschlossenen Arbeitgebenden in einer noch zu bestimmenden Höhe. Die Amortisation der Schuld soll über einen Zeitraum von 40 Jahren erfolgen.

Die FDP Baselland erachtet es als problematisch, die Frage des Primatwechsels und die Finanzierung der Deckungslücke per Stichtag zu verknüpfen. Vor allem die lange Dauer der Amortisation über einen Zeitraum von 40 Jahren stösst auf. und die FDP Baselland regt an, die beiden Fragestellungen getrennt von einander dem Landrat vorzulegen. Die FDP Baselland befürchtet, dass durch die Ergreifung eines Finanzreferendums die ganze Vorlage gefährdet resp. verzögert werden könnte.

Die FDP Baselland betrachtet die Stossrichtung der Vorlage als grundsätzlich richtig. Mit dem Wechsel zum Beitragsprimat ist eine flexiblere Korrelation zu den allgemeinen Entwicklungen des Arbeitsmarktes (mehr Mobilität) sowie den Ertragsentwicklungen auf den Anlagemärkten gegeben, automatische Nachfinanzierungen durch Änderungen der Einstufungen der kantonalen Arbeitnehmenden entfallen und bei Ein- und Austritten zählt einfach das verfügbare Deckungskapital.

Die Beitragsparität (50-50% gegenüber den bisherigen 60-40%) entspricht dem Postulat nach gerechter Verteilung der Lasten auf Arbeitgebende und Arbeitnehmende, auch wenn sie nicht gleich von Anfang an umgesetzt werden soll, und deckt sich mit der grossen Mehrzahl der Pensionskassenmodelle, in denen die Steuerzahlende versichert sind.

Eine Reduktion des technischen Zinssatzes ist aufgrund der heutigen Anlagemärkte und der Performance der PK BL in den letzten Jahren dringend notwendig. Ob die in der Vorlage vorgeschlagenen 3% einen realistischen Zinssatz darstellen, ist mit Blick auf die aktuellen Entwicklungen an den Finanzmärkten (Annuitäten) fraglich. Der FDP Baselland ist bewusst, dass die Festlegung des technischen Zinssatzes in der Verantwortung des Verwaltungsrates liegt. Indem der Verwaltungsrat paritätisch besetzt ist und somit auch Vertreter der Arbeitnehmenden enthält (Sozialpartner) erfolgt dies auch in Abstimmung mit den Sozialpartnern.

Die klare Entflechtung von kantonalem Arbeitgeber mit dessen Vorsorgeeinrichtung ist zu befürworten. Eine Änderung vom heutigen Leistungsprimat für die Altersrenten zum Beitragsprimat ist zu begrüssen. Ebenso ist der Übergang auf die neusten technischen Grundlagen und der Anpassung an die steigende Lebenserwartung (EVK 2010 und damit im Zusammenhang stehend die entsprechenden jährlichen Rückstellungen) zu befürworten.

Bislang bestand keine Notwendigkeit, die Deckungslücke zu sanieren oder die Renten zu 100% auszufinanzieren, da eine Staatsgarantie zur Sicherung eines allfälligen Fehlbetrages bei öffentlich-rechtlichen Pensionskassen zulässig war. Mit Änderung der bundesgesetzlichen Regelung (BVG) ist dies nicht mehr möglich. Die FDP Baselland versteht den grundsätzlichen Entschluss, das System der Vollkapitalisierung anstelle der Teilkapitalisierung zu wählen. Allerdings wäre die Wahl der Teilkapitalisierung mit mehr Flexibilität in der Ausfinanzierung der Deckungslücke verbunden. Die Belastung für die finanzschwachen Gemeinden wäre unter Umständen tragbarer. Die FDP Baselland regt an, diese Wahl noch einmal zu überdenken.

Die durch die Wahl der Vollkapitalisierung notwendige sofortige Ausfinanzierung (durch Wegfall der Staatsgarantie) kann insbesondere für die angeschlossenen Gemeinden und weiteren Arbeitgebenden zu grossen Finanzierungsengpässen führen.

Die Schaffung einer besseren Transparenz über die tatsächlichen finanziellen Verhältnisse der BL PK dämpft damit all zu übertriebene Hoffnungen für zukünftige Ausbauwünsche und nimmt realistischen Bezug auf die jeweiligen unterschiedlichen Wirtschaftssituationen.

2 Kritikpunkte

2.1 Angeschlossene Arbeitgeber

Die Vorlage berücksichtigt eine Gemeindeinitiative, die flexiblere Vorsorgeeinrichtungen für die angeschlossenen Arbeitgebenden verlangte. So wurden im Jahre 2008 in der BL PK bereits Beitragsprimatspläne für Gemeinden eingerichtet. Es wurde somit für die Gemeinden möglich, Besitzstandsregelungen einzuführen, das eigene Leistungsniveau, abweichend von den kantonalen Plänen zu bestimmen. Als viele der Gemeinden im Jahre 2000 sich der BL PK als Gemeinschaftseinrichtung angeschlossen haben, war der Deckungsgrad 100%. Alle beigetretenen Gemeinwesen haben damals entsprechende Verträge unterzeichnet und mussten sich mit den damit verbundenen Vorteilen und Risiken auseinandersetzen.

Auch bei dieser Reform, die nebst den kantonalen Mitarbeitenden auch alle angeschlossenen Arbeitgebenden angeht, müssen die Interessen der angeschlossenen Arbeitgebenden (insbesondere der politischen Gemeinden) gesondert betrachtet werden. Um weiterhin eine möglichst grosse Flexibilität für die angeschlossenen Arbeitgebenden zu bieten, drängt sich eine Umwandlung der BL PK in eine Sammeleinrichtung, anstelle einer Gemeinschaftseinrichtung an. Ob die angeschlossenen Gemeinwesen bei der Reform genügend professionelle Begleitung

geniessen konnte ist fraglich. Gemäss Kenntnisstand der FDP Baselland wurden die über 200 angeschlossenen Gemeinden nicht direkt involviert. Dies wäre schon deshalb wichtig, weil die Umwandlung in eine Sammelstiftung für die angeschlossenen 238 Arbeitgebenden unterschiedliche finanzielle Konsequenzen nach sich zieht. Die angeschlossenen Arbeitgebenden und deren Arbeitnehmenden kann die Führung eigener Vorsorgewerke überfordern.

2.2 Wechsel zu Sammeleinrichtung;

In der Vorlage wird vorgeschlagen, die PK BL im Rahmen der Reform anstelle einer Gemeinschaftseinrichtung neu als Sammeleinrichtung auszugestalten. Nebst dem Kanton als Arbeitgeber sollen alle anderen angeschlossenen Arbeitgebenden jeweils einer gesonderten Vorsorgeeinrichtung angehören. In der BL PK ist dies teilweise jetzt schon möglich (vgl. Rahmenreglement für Beitragsprimatspläne vom 1.1.2011).

Als sich die Arbeitgebenden in der Vergangenheit der BL PK anschlossen, ging es nicht um die Erstellung eines separaten Vorsorgewerkes wie bei einer Sammelstiftung, wo für jedes Vorsorgewerk eine separate Bilanz erstellt wird, sondern - versicherungstechnisch gesprochen - um eine Zusammenlegung der bisherigen Vorsorgeeinrichtungen. Im Moment des Anschlusses von Arbeitgebenden an die BL BK war der aktuelle Deckungsgrad der BL PK nicht massgeblich, weil mit einer Staatsgarantie fingiert wurde, dass immer 100% Deckungsgrad bestehe. Für die neu eintretenden Versicherten wurde der notwendige Deckungsgrad zu 100% berechnet und von den entsprechenden Gemeinwesen finanziert. Eine Abgrenzung, zumindest rechnerisch, gab es nicht. Es erfolgte somit eine Verwässerung. Die Situation der bisherigen Versicherten in der BLPK wurde allenfalls verbessert, diejenige der neu angeschlossenen Versicherten quasi rechnerisch verschlechtert. Aufgrund der ja geltenden Staatsgarantie war dies aber nie offensichtlich.

Nun sollen die angeschlossenen Arbeitgebenden wiederum an der Unterdeckung partizipieren, obwohl sie diese selber nicht verursacht haben, da sie ja ihren Versichertenbestand beim Eintritt zu 100% ausfinanzierten. Somit besteht nun ein einheitlicher Deckungsgrad für alle Versicherten gemeinsam. Allerdings wird in der Vorlage eines der versicherungstechnischen Grundprinzipien, dass nämlich im Rahmen einer Zusammenlegung resp. Absorption der Besitzstand der Versicherten bzw. die wohlerworbenen Rechte der neu eintretenden Destinatärsgruppen gewahrt werden müssen, nicht berücksichtigt.

Zur Bestimmung der nicht-technischen Reserven, die aus der nicht erfolgten buchhalterischen Ausscheidung der unterschiedlichen Deckungsgrade beim Eintritt der angeschlossenen Arbeitgebenden resultieren, wurde der Effekt der unterschiedlichen Deckungsgrade im Moment des «Eintritts» eines Arbeitgebenden in die BLPK eliminiert.

Fairerweise müsste die durch die angeschlossenen Arbeitgebenden eingebrachte Mehrleistung beim Austritt des Arbeitgebenden oder bei der Sanierung der BLPK unter gleichzeitiger Überführung in eine Sammelstiftung den Versicherten der betroffenen Arbeitgebenden - unter Berücksichtigung der seither eingetretenen Wertentwicklung - wiederum zumindest rechnerisch mitgegeben werden.

Die vorgesehene stichtagsbezogene und proportionale Aufteilung der Unterdeckung unter gleichzeitiger Überführung in eine Sammeleinrichtung der einzelnen angeschlossenen Arbeitgebenden ist gegenüber den Versicherten der angeschlossenen Arbeitgebenden, sowie den Arbeitgebenden selbst, die nun wieder zur Kasse gebeten werden, unfair.

Da die Ausscheidung bislang nicht erfolgt ist, ist anzunehmen, dass die BLPK nicht in der Lage sein wird, die bestehende Deckungslücke allen Arbeitgebenden und Mitarbeitenden sowie Rentenbezügern rechnerisch korrekt zuzuordnen.

Die vorgesehene Ausfinanzierung mit einer stichtagsbezogenen und proportionalen Aufteilung der Unterdeckung auf alle Arbeitgebenden kann somit so nicht vorgenommen werden. Es ist zu differenzieren, wann und unter welchen Umständen der Beitritt zur PK BL erfolgte. Diese ist bei der Ausfinanzierung entsprechend zu würdigen.

2.3 Ausfinanzierung – Methode, Sicherheiten und Zeitraum

Die FDP Baselland regt an, die Frage der Finanzierung noch einmal zu überdenken. Insbesondere sind flexiblere Finanzierungsmodelle in Betracht zu ziehen, welche auch die möglichen Anlagegewinne der BL PK oder der Gemeinwesen mit berücksichtigen.

Gemäss der Vorlage soll die Ausfinanzierung der Vollkapitalisierung per Stichtag mittels einer durch den Kanton (und den anderen angeschlossenen Arbeitgebenden) anerkannten Forderung der BL PK gegenüber dem Kanton resp. den angeschlossenen Arbeitgebenden erfolgen. Die BL PK gewährt in anderen Worten dem Kanton und den angeschlossenen Arbeitgebenden Darlehen.

Der Zinssatz der Darlehen soll variabel sein und sich automatisch dem jeweils geltenden – von VR der Pensionskasse bestimmten - technischen Zinssatz angleichen. Dies bedeutet, dass die angeschlossenen Gemeinwesen dem Verwaltungsrat der BL PK dies bezüglich ausgeliefert sind.

Die Amortisation der "Darlehen" soll über einen Zeitraum von 40 Jahren erfolgen. Die öffentliche Hand, wie zum Beispiel Gemeinden, wird fehlende Beträge somit nicht sogleich einbezahlen müssen. Dies ist an und für sich begrüssenswert. Zum Schutz der Versicherten sollten die Darlehen / Forderungen jedoch gesichert sein. Für die Schuldverpflichtungen der Gemeinden kann der Kanton eine Sicherheit in der Form der Staatsgarantie übernehmen. Die Forderung der BL PK gegenüber dem Kanton ist und bleibt jedoch ungesichert, eine Staatsgarantie durch den Kanton nebst der anerkannten Forderung ist wohl kaum denkbar.

Die FDP Baselland regt an, die Frage der Sicherung der Forderung der BL PK gegenüber dem Kanton noch einmal zu überdenken oder als Alternative, eine Kombination zwischen anteiliger sofortiger Ausfinanzierung verbunden mit einer geringer ausfallenden Schuldanerkennung und geringerer Amortisationsdauer zu prüfen.

2.4 Dauer der Amortisation

Die Dauer der Amortisation über 40 Jahre ist eindeutig zu lange. Mindestens eineinhalb Generationen von Steuerzahlenden müssen somit für die Ausfinanzierung der BL PK geradestehen. Auch ist nicht auszuschliessen, dass bei einer schlechten zukünftigen Performance, selbst bei Senkung des technischen Zinssatzes auf das absolut zulässige gesetzliche Minimum, der Deckungsgrad in Zukunft wieder unter 100% fällt. Dies hätte zur Folge, dass allenfalls erneute Sanierungsmassnahmen notwendig werden. Bei der BL PK (und den angeschlossenen Vorsorgewerken) sind dies nebst den Arbeitnehmenden immer auch die Steuerzahlende, die eine Sanierung mittragen müssen. In Zeiten unrentabler oder unsicherer Anlagemärkte müssen diese nicht nur ihre eigenen (privatrechtlichen) Pensionskassen sanieren, sondern – insbesondere bei notwendig werdenden Steuererhöhungen - auch die öffentlich-rechtlichen.

Bei einer guten Performance der PK BL wäre es allerdings auch möglich, dass nach der Öffnung von Wertschwankungsreserven freie Mittel gebildet werden können. Die freien Mittel sollen dann nicht für Leistungsverbesserungen der Versicherten zur Verfügung stehen, sondern sollen mit den Forderungen der BL PK gegenüber den Gemeinden verrechnet werden. Erst wenn die Forderungen vollends beglichen wurden, kann der Schlüssel für Aufteilung der Beiträge wieder auf 60/40 gewandelt werden (Arbeitgeber/Arbeitnehmer). Die FDP Baselland begrüsst allerdings die dauernde gleichmässige Aufteilung der Beiträge auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

2.5 Belastung für die angeschlossenen Gemeinwesen

Gemäss unseren Nachforschungen müssten bei der vorgeschlagenen Ausfinanzierungsvariante bei einigen Gemeinden Rückstellungen von wesentlich über CHF 10 Mio. gebildet werden, resp. Schulden verbucht werden. Das wiederum wären Beträge, die zu einem Zeitpunkt bezahlt werden müssten, in denen Gemeinden aus anderen Ursachen möglicherweise Defizite schrei-

ben - eine fragwürdige Konstruktion, und es scheint das Problem zu stark und zu lange in die Zukunft zu verschieben. Eine Haftung der Gemeinwesen und des Kantons bleibt dabei letztlich ungeklärt.

Gemäss § 6 des Gesetzesentwurfes soll bei zukünftigen Gewinnen erst die Schwankungsreserven geäuftnet werden. Sofern dann freie Mittel gebildet werden können, sollen diese für die Amortisation der Forderung eingesetzt werden können (§6 des Gesetzes). . Im Übrigen sollte es den angeschlossenen Gemeinwesen freigestellt werden, ob sie den geschuldeten Ausfinanzierungsbetrag direkt begleichen wollen oder eben über Zeit amortisieren (auch über eine kürzere Dauer von mindestens 10 Jahren, vgl. §7 des Gesetzes). Gerade finanzstarke Gemeinden werden sich die sofortige Ausfinanzierung oder eine Amortisation über einen bedeutend geringeren Zeitraum als 40 Jahre überlegen.

2.6 Generelle Fragen zur Entstehung der heutigen Deckungslücke

In der Vorlage werden die Hauptgründe für die Entstehung der Deckungslücke ausführlich beschrieben: Es sind dies die veränderten bundesgesetzlichen Vorgaben, die allgemein gestiegene Lebenserwartung und die schlechte Entwicklung der Finanzmärkte. Aus Sicht der FDP Baselland besteht noch erheblichen Aufklärungsbedarf, wie es soweit kommen konnte. Auch wenn es bislang zulässig war, dass der Kanton eine Staatsgarantie leisten konnte, ist das Ausmass der Deckungslücke erheblich. Noch weitergehende Transparenz würde hier ein besseres Verständnis für das gewaltige Ausmass der Ausfinanzierung bis zur Vollkapitalisierung schaffen und wohl auch grössere Einsicht in deren Notwendigkeit. Es geht immerhin um ein Loch von mehr als 2.3 Milliarden Schweizer Franken, das in der BL PK klafft. Die Kontrollorgane hätte auch früher reagieren können.

2.7 Ausnahmeregelung für kommunal angestellte Lehrpersonen

Die FDP Baselland hat Verständnis für den Wunsch des Verbandes Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG), wonach für kommunale Lehrkräfte weiterhin grundsätzlich der kantonale Vorsorgeplan automatisch gelten soll gilt, auch wenn eine Gemeinde für ihre (übrigen) Angestellten eine andere Vorsorgelösung wählt.

3 Weitere Bemerkungen der FDP Baselland

3.1 Anforderungsprofil VR und Geschäftsführung

Dem künftigen Verwaltungsrat der Pensionskasse werden grosse Entscheidungskompetenzen zuteil. „Unfälle“ passieren. Die Konsequenzen daraus müssen aber die Verantwortlichen tragen. Fehlentscheide, z. B. in der Anlagestrategie, dürfen nicht mit Pensionskassengeldern, insbesondere solchen der öffentlichen Hand, geschehen. Dies bedeutet aus der Sicht der FDP Baselland, dass die fachlichen Anforderungen zumindest der Arbeitgebervertreter im Verwaltungsrat und Geschäftsleitung auch auf Gesetzesesebene, allenfalls im Dekret, konkreter umrissen werden müssten oder zumindest ein Verweis auf die bundesrechtlichen Regelungen (Art. 51 BVG und Art. 48f BVV 2) wünschenswert wäre. Die Politik ist hier dem Bürger ein höheres Mass an Glaubwürdigkeit schuldig. Die FDP Baselland unterstützt die Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates der PK BL durch den Regierungsrat, wie bisher.

3.2 Verwaltungsaufwand

Die FDP Baselland versieht die Umgestaltung der PK BL von einer Gemeinschaftseinrichtung in eine Sammeleinrichtung mit vielen Vorsorgewerken für die Gemeinden und die öffentlich-rechtlichen Anstalten mit Anschlussverträgen mit der Pensionskasse BL mit gewissen Fragezeichen. Zwar wird damit die in der Gemeindeinitiative geforderte Flexibilität erzielt. Allerdings wird im Gegenzug der Verwaltungsaufwand erhöht, denn die angeschlossenen Gemeinden müssten für ihr Vorsorgewerk wiederum ein Entscheidungsorgan (Arbeitgeber und Arbeitneh-

mervertreter) bestellen und im Rahmen der Reglemente und Anschlussverträge bestimmte Sachfragen, wie namentlich die Höhe des technischen Zinssatzes und über allfällige Sanierungsmassnahmen entscheiden. Wiederum: Es gibt nicht genügend Personen, die mit der beruflichen Vorsorge wirklich vertraut sind. Die Materie ist hoch komplex und es muss bestmöglich verwaltet werden.

Im Zusammenhang mit der diskutierten Ausgliederung sind die Verwaltungskosten im Übrigen so transparent wie möglich zu halten, insbesondere, wenn diese wiederum die Verzinsung der PK Forderungen beeinflussen sollen. Der FDP Baselland ist es wichtig, dass die gemäss Art. 48a ff BVV 2 vorgeschriebenen Richtlinien bezüglich Transparenz eingehalten werden.

3.3 Rentenalter

Die FDP Baselland begrüsst die Erhöhung des ordentlichen Rücktrittsalters auf neu 65 Jahre für Männer und Frauen, mit der Möglichkeit der vorzeitigen Pensionierung ab Alter 58, sowie einer aufgeschobenen Pensionierung bis Alter 70. Allerdings stellt sich die Frage, ob sich angesichts der in den nächsten 10 Jahren zu erwartenden demografischen Entwicklung das ordentliche Rücktrittsalter für beide Geschlechter nicht noch höher angesetzt werden sollte.

3.4 Kein Teuerungsausgleich der Renten

Die FDP Baselland unterstützt den Vorschlag, dass die Rentner und Rentnerinnen ihren Beitrag zur Ausfinanzierung leisten, indem die Renten nicht mehr automatisch dem Teuerungsausgleich unterstehen.

3.5 Sanierungsbeiträge der Versicherten

Der FDP Baselland gehen die mit den Sozialpartnern ausgehandelten Massnahmen zu wenig weit. Angesichts der Tatsache, dass die Steuerzahlenden zwei Mal zur Sanierung von Vorsorgeeinrichtungen angehalten werden, der eigenen und der BLPK, sollten noch weiterführende Massnahmen überlegt werden.

3.6 Doppelzahlung

Steuerzahlende, welche in privaten Pensionskassen mit beschlossenen und notwendigen Sanierungsmassnahmen konfrontiert sind, werden zweimal für Sanierungen zur Kasse gebeten. Einmal zur Sanierung der eigenen Kasse, meist durch Verzicht auf Altersleistungen und durch die Bezahlung höherer Beiträge und dann als Steuerzahlende indirekt für die Ausfinanzierung der BL PK. Auch die privaten Arbeitgeber als Steuerzahlende werden im Falle der Sanierung ihrer eigenen Vorsorgewerke doppelt zur Kasse gebeten. Die FDP Baselland wünscht, dass diesem Gesichtspunkt Beachtung geschenkt wird, insbesondere wenn es darum geht, dass der Verwaltungsrat der Pensionskasse im Beitragsprimat die Leistungen bestimmt. Insbesondere, auch deshalb weil in einzelnen Gemeinden aufgrund der Reform Steuererhöhungen notwendig werden könnten.

Mit freundlichen Grüssen
FDP.Die Liberalen Baselland

Christine Pezzetta
Parteipräsidentin

Rolf Richterich
Fraktionspräsident