

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation 2022/17 von Stefan Degen: «BLPK – was können wir uns leisten?»

2022/17

vom 3. Mai 2022

1. Text der Interpellation

Am 13. Januar 2022 reichte Stefan Degen die Interpellation 2022/17 «BLPK – was können wir uns leisten?» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

«Die BLPK wurde vor einigen Jahren mit einem milliardenschweren Paket arbeitgeberseitig und somit durch die Steuerzahler saniert. Der daraus entstandene Fehlbetrag erinnert jährlich bei Budget und Jahresrechnung an die noch immer zu leistenden Abtragungen. Auch Ende des Jahres 2021 stand wieder der Beschluss der einzelnen Vorsorgewerke zur Verzinsung des Sparkapitals an. Bis zu 3% sollen möglich sein, der Kanton verzinst gemäss Schreiben mit 2.5% (Vorjahr 2%). Unter den Gemeinden gibt es solche, die bis ans Maximum von 3% gehen. Der hohe Deckungsgrad mache das möglich heisst es im Schreiben. Bei der ganzen Euphorie zu den damals noch zu erwartenden Kursgewinnen der Börse, darf nicht vergessen werden, dass der Deckungsgrad eine Stichtagesbetrachtung ist. Verzinsung der Sparkapitalien bedeuten einen endgültigen Transfer vom Eigenkapital des Vorsorgewerks in die Sparkapitalien der Versicherten. In unsicheren Zeiten kann sich der Deckungsgrad durch Schwankungen der Märkte rasch ändern. Fehlendes Eigenkapital müsste wohl in naher oder ferner Zukunft wiederum durch die Steuerzahler eingeschossen werden.»

2. Einleitende Bemerkungen

Die blpk wurde per Ende 2014 nicht saniert, sondern ausfinanziert. D. h., dass die Kasse nicht wegen Fehlern in der bisherigen Geschäftsführung zusätzliche Finanzmittel benötigte, sondern weil ihr bis zu diesem Zeitpunkt die vollständigen Mittel für ihre Aufgabenerfüllung nicht zur Verfügung gestellt worden sind. Diese konnten der Kanton und die übrigen Arbeitgebenden über Jahrzehnte anderweitig einsetzen. Die Kasse hatte dagegen in dieser Zeit die Aufgabe, 100% ihrer Verpflichtungen aus einer unvollständigen Kapitalbasis zu erwirtschaften. Wenn also der Kanton per Ende 2014 1.1 Milliarden Franken für die Ausfinanzierung einsetzte, ging es in keiner Weise um eine Sanierung, sondern um eine längst nötige Schaffung der korrekten Kapitalbasis, was bis zu diesem Zeitpunkt mit der Teilkapitalisierung «gespart» worden war.

Eine Ausfinanzierung wurde mit der auf Bundesebene verabschiedeten Änderung des BVG über die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen notwendig, und die blpk wurde Ende 2014 vom System der Teilkapitalisierung ins System der Vollkapitalisierung überführt. Die bundesrechtliche Voraussetzung für das System der Vollkapitalisierung war die Ausfinanzierung

auf einen "Startdeckungsgrad" von mindestens 100% (per 01.01.2015). Grundidee der Vollkapitalisierung ist es, dass eine Pensionskasse jederzeit ihre Vorsorgeverbindlichkeiten erfüllen kann (Bilanzierung in geschlossener Kasse) bzw. dass die Vorsorgekapitalien und Rückstellungen durch das Vorsorgevermögen vollumfänglich gedeckt sind. Mit der Vollkapitalisierung verfügt die blpk auch über keine Staatsgarantie mehr. Ohne Ausfinanzierung hätte die blpk hingegen im System der Teilkapitalisierung verbleiben müssen, was nur mit dem Beibehalt der Staatsgarantie zulässig gewesen wäre. Auf eine Staatsgarantie wollte der Landrat aber nicht zuletzt aus ordnungspolitischen Gründen verzichten, hatte die Staatsgarantie doch bis Ende 2014 ermöglicht, dass die Leistungen und die Finanzierung nicht im Gleichgewicht waren. Im Rahmen der Reform wurde von einer strukturellen Unterfinanzierung gesprochen.

Im Zuge dieser infolge Änderung des Bundesrechts vorgenommenen Ausfinanzierung wurden die folgenden zusätzlichen Massnahmen ergriffen:

- Die blpk wurde vom komplexen und schwer verständlichen Leistungsprimat ins Beitragsprimat überführt, was heute Branchenstandard für Pensionskassen ist. Damit wurden die aktiv Versicherten zu Risikoträgern, da in einem Beitragsprimat anders als beim Leistungsprimat kein fixer Zinssatz mehr garantiert ist.
- Gleichzeitig wurde zur Stärkung der finanziellen Solidität eine Senkung des technischen Zinssatzes von 4.0% auf 3.0% vollzogen, was zu rund 10% höheren Rentenvorsorgekapitalien führte. Da laufende Renten nicht gekürzt werden dürfen, erhöhten sich die Kosten entsprechend.
- Die Senkung des technischen Zinssatzes führte zu tieferen versicherten Altersleistungen, so dass Abfederungsmassnahmen beschlossen wurden, welche die gesamten Kosten nochmals erhöhten. Ohne Abfederungsmassnahmen wäre der Primatwechsel von den Sozialpartnern kaum akzeptiert worden. Die Berechnungen für die Abfederungsmassnahmen basierten auf einer angenommenen künftigen Verzinsung von 3.25%, die sich später als zu hoch erwies, weil der technische Zinssatz angesichts der zurückgehenden Renditen reduziert werden musste. Vor längerer Zeit lag er bei 4%, dann bei 3%, und schliesslich erfolgte eine weitere Senkung auf 1.75%.
- Die Mitarbeitenden des Kantons übernahmen ebenfalls einen substanziellen Teil dieser Kosten, indem der Finanzierungsschlüssel während 20 Jahren 45:55 statt 40:60 beträgt.
- Abgerundet wurde die "grosse Reform" der blpk mit der Umstrukturierung der Kasse von einer Gemeinschafts- in eine Sammeleinrichtung – mit vollständig autonomen und separat geführten Vorsorgewerken.

Gemäss aktuell gültiger Verzinsungsmatrix der blpk (Anhang 1 des Reglements zur Sammeleinrichtung) ist bei entsprechend gegebenen Wertschwankungsreserven und Performance eine Verzinsung von bis zu 4.0% möglich. Der Kanton hat 2.5% für das Jahr 2021 gesprochen (Vorjahr 2.0%).

Diese Verzinsungsmatrix gewährleistet, dass eine Vorsorgekommission nur höhere Verzinsungen beschliessen kann, wenn die Risikofähigkeit des Vorsorgewerks entsprechend gegeben ist. Die Zielwertschwankungsreserve der blpk liegt für alle Vorsorgewerke bei 15%, was im Branchenvergleich ein üblicher Wert ist. Dieser Wert wird notabene von externen und unabhängigen Fachspezialisten finanzökonomisch hergeleitet und empfohlen.

Das Vorsorgewerk Kanton wies per Ende 2020 einen Deckungsgrad von 107.1% (Ende 2021: 110.8) aus. Die maximal mögliche Verzinsung lag damit bei 2.5%. Zu berücksichtigen ist aber folgende wichtige Tatsache: Die Beurteilung der Risikofähigkeit beruht auf dem Deckungsgrad per Ende 2020, die Entscheidung für die Verzinsung erfolgt jedoch fast ein Jahr später – deshalb fliesst auch die Performance-Entwicklung und damit die Deckungsgradentwicklung mit ein, da die Performance der wichtigste Treiber für den Deckungsgrad ist. Und diese war bis Ende Q3/2021 sehr gut, womit der effektive Deckungsgrad stichtagsbezogen einiges höher lag. Das gilt auch für

das gesamte 2021, betrug die Performance doch ausgezeichnete 8.1%. Somit fliessen die Risikofähigkeit und damit Risikoüberlegungen in die maximal mögliche Verzinsungsmöglichkeit ein.

Im Fall des Vorsorgewerks Kanton muss aber noch ein zusätzlicher, spezialgesetzlicher Umstand zwingend mitberücksichtigt werden. Gemäss § 15 des Pensionskassengesetzes besteht eine zweckbestimmte Arbeitgeberbeitragsreserve, welche im Falle einer Unterdeckung in eine Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht umzuwandeln ist. Der maximal festgelegte Betrag beträgt rund 420 Millionen Franken. Dieser bezieht sich auf das Vorsorgewerk als Ganzes, dem auch die Lehrpersonen der Gemeinden und Musikschulen angehören. Aufgrund der Unterdeckung im 2018 wurden bereits rund 234 Millionen Franken geleistet, welche heute als Arbeitgeberbeitragsreserve ohne Verwendungsverzicht geführt werden (diese sind im Deckungsgrad nicht berücksichtigt, da sie infolge Überdeckung eine echte Arbeitgeberbeitragsreserve darstellen). Dieser Betrag würde im Fall einer zukünftigen Unterdeckung des Vorsorgewerks Kanton in eine Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht umgewandelt und somit dem Vorsorgevermögen angerechnet. Die zweckbestimmte Arbeitgeberbeitragsreserve wurde anlässlich der Reform anstelle einer Wertschwankungsreserve gesprochen. Spätestens 2034 fällt die Zweckbestimmung weg, so dass die Arbeitgeberbeitragsreserve in demjenigen Umfang, in dem kein Verwendungsverzicht darauf besteht, in die Verfügungsgewalt des Kantons übergeht. Bis dahin stellt dieser Betrag faktisch eine zusätzliche Wertschwankungsreserve dar, die aber erst bei Unterdeckung zum Tragen kommt.

3. Beantwortung der Fragen

1. *Teilt der Regierungsrat grundsätzlich die oben genannten Einschätzungen und ist er der Meinung, dass die Aussagen richtig sind?*

Die Grundaussage zur Verzinsung der Sparkapitalien als Transfer von Eigenkapital ist grundsätzlich richtig. Mit Wegfall der Staatsgarantie und der Autonomie der Vorsorgewerke ist jedoch eine mögliche Sanierung der Vorsorgewerke individuell zu betrachten und aus heutiger Sicht hypothetisch. Denn jede Vorsorgekommission hat im Falle einer Unterdeckung die für ihr Vorsorgewerk passenden Sanierungsmassnahmen zu beschliessen. Auch weisen die Vorsorgewerke deutlich unterschiedliche Deckungsgrade sowie unterschiedliche strukturelle Risikofähigkeiten (Verhältnis Aktive / Rentner) aus. Beim Vorsorgewerk 'Kanton' muss der vorgängig erläuterte Umstand der zweckgebundenen Arbeitgeberbeitragsreserve als Eventualverpflichtung berücksichtigt werden, wobei von dieser maximalen möglichen Verpflichtung von rund 420 Millionen Franken wie erwähnt bereits 234 Millionen Franken effektiv im Vorsorgewerk des Kantons vorhanden sind.

2. *Warum können die Vorsorgewerke bis zu 3% Verzinsung auf den Sparkapitalien bieten bzw. wurden die einzelnen Vorsorgekommissionen auf die Problematik einer zu hohen Verzinsung aufmerksam gemacht?*

Die im Oktober 2021 angepasste, neue Verzinsungsmatrix der blpk lässt eine ordentliche Verzinsung bis zu 4.0% zu – wie vorgängig erwähnt unter der Voraussetzung, dass die Wertschwankungsreserven entsprechend alimentiert sind und im Bemessungszeitraum eine genügend hohe Performance erzielt wurde.

Die in den letzten Jahren sehr gute und überdurchschnittliche Performance der blpk liess die Deckungsgrade aller Vorsorgewerke erfreulich steigen – somit können unter Berücksichtigung der Risiken höhere Verzinsungen gesprochen werden. Einige Vorsorgewerke weisen sogar freie Mittel aus, welche ebenfalls für die Verzinsung verwendet werden dürfen.

Weiter ist auch die finanzielle Auswirkung in der Gesamtrelation zu beachten: Beim Vorsorgewerk des Kantons beispielsweise führt ein Prozent Verzinsung zu einer Verminderung des Deckungsgrads von 0.4%-Punkten (bei einem Deckungsgrad Ende 2021 von 110.8%).

Selbstverständlich werden alle Vorsorgekommission mit einer ausführlichen Dokumentation der blpk beliefert, welche auch eine Risikoaufklärung beinhaltet.

3. *Wie würde das Vorsorgewerk der Kantonsangestellten nach Jahren der erneuten Euphorie auf eine deutliche Unterdeckung reagieren? Wie würde eine mögliche Sanierung aussehen? Was könnte sich der Kanton überhaupt leisten?*

Wie oben erwähnt besteht im Vorsorgewerk des Kantons bereits eine Arbeitgeberbeitragsreserve von 234 Millionen, welche bei einem Deckungsgrad von unter 100% automatisch in eine Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht umgewandelt würde. Dieser Betrag würde eine Unterdeckung von bis 5% auffangen, d. h. bis zu einem Deckungsgrad von 95% müssten keine Zahlungen geleistet werden (Datenbestand per 31.12.2020). Würde der Deckungsgrad noch tiefer als auf 95% fallen, würde dies zu der gesetzlich vorgeschriebenen zusätzlichen Einlösung der Eventualzusage für denjenigen Teil des Fehlbetrags führen, der über 234 Millionen Franken liegt, im Maximum bis zu 186 Millionen Franken (=420. –234 Millionen Franken). Damit könnte ein sehr tiefer Deckungsgrad von 91% aufgefangen werden, d. h. unter Einrechnung der Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht von rund 420 Millionen Franken würde keine Unterdeckung bestehen, so dass auch keine zusätzlichen Sanierungsmassnahmen eingeleitet würden.

Ein Szenario, wonach der heutige Deckungsgrad auf 90% fällt, ist unwahrscheinlich, nicht aber auszuschliessen. Möglich wäre dies nur durch einen massivsten Börsencrash ohne Erholung in den anschliessenden Jahren, denn bei einer Unterdeckung besteht aufsichtsrechtlich ein Zeithorizont von 5 bis 7 Jahren für die Sanierung. Von einem solchen Crash wären aber alle Pensionskassen gleichermassen betroffen und auch eine zurückhaltendere Verzinsung hätte daran nichts geändert, da wie bereits ausgeführt eine Mehrverzinsung von 1.0% den Deckungsgrad des Kantons um "nur" 0.4% belastet. Diese stehen in keiner Relation zu den Auswirkungen der Vermögensschwankungen.

4. *Wie erklärt der Regierungsrat den doch deutlichen Widerspruch zwischen hoher Verzinsung und dem immer noch vorhandenen Bilanzfehlbetrag?*

Wir sehen keinen Widerspruch, zumal der Bilanzfehlbetrag und die Verzinsung verschiedene Themenbereiche betreffen:

- a) Eingangs wurde erwähnt, dass die Ausfinanzierung wegen der bundesrechtlichen Vorgaben notwendig war. Bis zu diesem Zeitpunkt war die Kasse unterfinanziert, d. h. die Mittel, welche für eine 100%ige Ausfinanzierung hätten aufgewendet werden können, konnten anders eingesetzt werden. Seit dem 01.01.2015 ist die blpk wie jede andere Pensionskasse gestellt, indem die Vorsorgewerke nur bei guten Deckungsgraden höher verzinsen dürfen und die versicherungstechnischen Parameter im Gleichgewicht sein müssen. Die Ausfinanzierung hat einen historischen Mangel behoben:
- a) Aufgrund der Perennität der öffentlichen Hände (dem «ewigen Fortbestand»: «Ein Gemeinwesen kann nicht in Konkurs fallen.») und
 - b) weil der «dritte Beitragszahler» – «die Börse» und andere Anlagen – damals trotz Unterfinanzierung die Mittel für die Rentenzahlungen hat generieren können, sind im letzten Jahrhundert die Vorsorgewerke der öffentlichen Hände nicht voll ausfinanziert gewesen (System der Teilkapitalisierung). Diese Ausfinanzierung – und damit der Bilanzfehlbetrag – betrifft somit die rückwärts gerichtete Perspektive.
- b) Die zukunftsgerichtete Perspektive betrifft die Stabilität der Kasse, wozu auch die Verzinsung gehört. Die blpk kann als äusserst stabil bezeichnet werden. Sie hat nämlich z. B. als eine der ersten Pensionskassen den Basisumwandelungssatz, die wichtigste Grösse für das Ausmass der künftigen Vorsorgeversprechen und der künftigen Kosten einer jeden Pensionskasse, auf 5.0 % gesenkt, wofür sie damals als übervorsichtig kritisiert worden ist und was jetzt von vielen Kassen nachvollzogen wird. (Die Arbeitgebenden haben die Möglichkeit, diesen Umwandelungssatz durch alljährliche Zahlungen für die konkreten in diesem Jahr in Pension gegangenen Personen um 0.4 % zu erhöhen – unter anderen hat der Kanton diese Lösung für seine Mitarbeitenden gewählt, was für das Jahr 2021 eine Ausgabe von ca. 8.4 Millionen Franken zur Folge gehabt hat). Fällt ein Vorsorgewerk in Unterdeckung, sind Sanierungsmassnahmen

einzuweisen, die grundsätzlich von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden zu leisten sind (Risikoträger). Die gewährte Verzinsung für das Vorsorgewerk Kanton ist gut, aber im 2021 haben zahlreiche Pensionskassen viel höhere Zinssätze beschlossen. Eine Grosszahl der Sammelstiftungen, mit welchen die blpk in direkter Konkurrenz steht, haben im 2021 höher verzinst als zum Beispiel das Vorsorgewerk des Kantons.

Die Attraktivität eines Arbeitgebers wird massgeblich auch durch seine Pensionskasse bestimmt. Die Verzinsung der Sparkapitalien (Zins- und Zinseszinsseffekt) entscheidet über die Höhe des Alterskapitals und damit die voraussichtliche Altersrente. Die Betrachtung und Beurteilung ist immer eine Stichtagsbetrachtung und wird bei der blpk aufgrund der Zinsmatrix auch unter genügender Berücksichtigung der Risikosituation gemacht. Über einen längeren Zeitraum betrachtet unterliegt der Deckungsgrad einer Pensionskasse Schwankungen – im System des Kapitaldeckungsverfahrens abhängig von der Anlagestrategie und Entwicklung der Märkte. Somit werden in «guten Zeiten» tendenziell höhere Verzinsungen gesprochen, was einem grundsätzlichen Ziel einer Pensionskasse entspricht – insbesondere bei der blpk, bei welcher die einzigen Stakeholder die Versicherten sind. Bei tieferem Deckungsgrad liegt die Verzinsung hingegen tiefer oder sogar bei 0%.

5. *Hat der Regierungsrat Kenntnis über die Überlegungen und/oder Risikoabwägungen der Arbeitgebervertreter in der Vorsorgekommission, welche sie beim Zinsentscheid vorgenommen haben? Können diese Überlegungen dargelegt werden?*

Die Vorsorgekommissionen haben klar definierte Aufgaben und Pflichten gemäss dem Reglement für die Vorsorgekommissionen. Eine der Aufgaben ist gemäss Art. 3 die Festlegung des definitiven Zinssatzes für die Sparkapitalien der Versicherten. Dabei haben die Vorsorgekommissionsmitglieder im Interesse aller, d. h. im Interesse der Versicherten, der Rentner und des Arbeitgebenden zu handeln. Die Leitplanken für die Definition des Zinssatzes sind in der Verzinsungsmatrix festgelegt. Angesichts der guten Finanzlage des Vorsorgewerks 'Kanton' erachtet der Regierungsrat den im Quervergleich moderaten gewählten Satz als korrekt.

6. *Wie beurteilt der Regierungsrat den heiklen Umstand, dass die Arbeitgebervertreter in der Vorsorgekommission selbst auch bei der BLPK angeschlossen sind und vom Zinsentscheid persönlich profitieren? Beabsichtigt er diese Tatsache zu ändern?*

Im Falle einer möglichen Sanierung wären die Arbeitgebervertreter ebenfalls persönlich betroffen. Diese Risikosymmetrie gewährt, dass in der Vorsorgekommission von allen Beteiligten wohlüberlegte Entscheide getroffen werden. Es ist der Regelfall bei den Pensionskassen der Schweiz, dass Vorsorgekommissionsmitglieder bzw. auch die Arbeitgebendenvertreter zum Kreis der Versicherten gehören. Selbst im obersten Organ der blpk, dem Verwaltungsrat, müssen reglementarisch die Arbeitgebendenvertreter selbst bei der blpk als Versicherte angeschlossen sein. Der Regierungsrat beabsichtigt nicht, diese schweizweit bewährte Lösung zu ändern.

Liestal, 3. Mai 2022

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Thomas Weber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich