basel arbeitgeber

Arbeitgeberverband Basel
Aeschenvorstadt 71
Postfach
4010 Basel

Tel. +41 61 205 96 00
Fax +41 61 205 96 09
info@arbeitgeberbasel.ch
www.arbeitgeberbasel.ch

Basel, 21. Mai 2012 BG

Finanz- und Kirchendirektion
Herrn Roger Heiniger
Rheinstrasse 33b
4410 Liestal

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

Sehr geehrter Herr Heiniger

Mit Schreiben vom 8. Februar a.c. sind wir eingeladen worden, zur oben genannten Gesetzesrevision Stellung zu nehmen. Gerne nehmen wir die gebotene Gelegenheit wahr.

Aufgrund der Komplexität der Thematik haben wir den Revisionsvorschlag von einem ausgewiesenen Experten und Kenner der konkreten Verhältnisse überprüfen lassen und unsere Haltung gemeinsam mit ihm ausgearbeitet.

Grundsätzliches

Wir begrüssen die Bestrebungen, das Regelwerk der Basellandschaftlichen Pensionskasse (BLPK) den neuen Gegebenheiten anzupassen und eine in Zukunft finanzierbare und tragfähige Grundlage für die Berufliche Vorsorge des Staatspersonals zu schaffen. Allerdings weist der vorliegende Entwurf unseres Erachtens **grosse strukturelle Mängel** auf, die eine **grundsätzliche Überarbeitung der Vorlage zwingend notwendig** machen.

Verschiedene Aspekte der Vorlage im Einzelnen

Massgebend für unsere Meinungsäusserung ist die in Art. 44 BVV2 festgehaltene Definition des Deckungsgrades, die auch in den Fachrichtlinien der schweizerischen Kammer der Pensionskassen-Experten Gültigkeit hat.

1. Die Wahrung wohlerworbener Rechte

   Der Anschluss eines Arbeitgebers an die BLPK führte bis anhin dazu, dass die BLPK die Pensionskasse ihres neuen Mitglieds im Sinne einer Absorptionsfusion übernahm. Diese Fusion bedingte eine Angleichung der Deckungsgrade, was dazu führte, dass jeweils diejenige PK mit dem niedrigeren Deckungsgrad sich in die fusionierte Kasse einkaufen musste.

   Sich neu anschliessende Arbeitgeber verfügten in aller Regel in ihrer Vorsorgeeinrichtung (VE) über einen Deckungsgrad von 100%. Da bisher beim Eintritt eines Arbeitgebenden in die BLPK keine Abgrenzung der Deckungsgrade vorgenommen wurde, verbesserte sich in aller Regel

die Situation der bereits in der BLPK Versicherten, diejenige der neu Eintretenden jedoch verschlechterte sich.

Die Vernehmlassungsvorlage trägt dieser Problematik in keiner Weise Rechnung, sondern beabsichtigt eine stichtagsbezogene und proportionale Aufteilung der Unterdeckung der BLPK aufgrund der vorhandenen Vorsorgekapitalien der einzelnen angeschlossenen Arbeitgebenden. Auf diese Weise wird das versicherungstechnische **Grundprinzip der Wahrung der wohlerworbenen Rechte** der einzelnen Arbeitgebenden, ihrer Mitarbeitenden und der Rentenbezüger **verletzt**.

Die BLPK sieht sich offenbar nicht in der Lage, die bestehende Deckungslücke allen Arbeitgebenden, Mitarbeitenden und Rentnern korrekt zuzuordnen. Aus diesem Grund muss die Sanierung der BLPK zwingend ohne Zuweisung der Unterdeckung auf die einzelnen Arbeitgebenden durchgeführt werden. **Die Umwandlung in eine Sammelstiftung darf daher erst vorgenommen werden, wenn der Deckungsgrad der BLPK wieder 100% erreicht hat. Während der Dauer dieses Prozesses muss die Staatsgarantie aufrechterhalten werden**.

2. Schliessung der Deckungslücke

Grundsätzlich kann die Schliessung der Deckungslücke auf zwei verschiedene Arten vorgenommen werden:

- Entweder wird die Deckungslücke über einen langen Zeitraum, z.B. 40 Jahre, geschlossen, wobei die Deckungslücke verzinst wird.
- Oder die Deckungslücke wird an einem bestimmten Stichtag vollständig geschlossen, wodurch Forderungen gegenüber den einzelnen angeschlossenen Arbeitgebenden entstehen. Dieses Vorgehen entspricht dem in der Vorlage gewählten Weg.

Aus verschiedenen Gründen lehnen wir den Vorschlag in der Gesetzesvorlage ab und geben der Schliessung der Deckungslücke über 40 Jahre klar den Vorzug:

- Bei einer Schliessung über eine lange Dauer kann der effektiven Entwicklung der Rahmenbedingungen Rechnung getragen werden. Es wird also weder zu viel noch zu wenig bezahlt.
- Künftige Gewinne der BLPK werden zur Schliessung der Deckungslücke verwendet, was Mitarbeitende wie Arbeitgeber von Sanierungsbeiträgen entlastet.
- Je nach Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen können zusätzliche Massnahmen, wie z.B. die Senkung des technischen Zinssatzes, neu beurteilt und die Auswirkungen solcher Massnahmen können kontrolliert werden.
- Jede Annahme von Schätzungen und Rechnungsannahmen birgt das grosse Risiko, dass sie nicht zutreffen und stattdessen unerwartete und nicht vorhersehbare Entwicklungen eintreten.
- Die Kantone Basel-Stadt und Aargau haben die Variante der Ausfinanzierung auf einen bestimmten Stichtag hin gewählt. Beide Kantone mussten inzwischen aber die ursprünglichen Sanierungsvorlagen stark nachbessern und zusätzliche teure Sanierungsmassnahmen ergreifen. Grund dafür war in beiden Fällen, dass sich die Börsenentwicklung gegenüber den Schätzungen und Annahmen massiv verschlechterte, was sofort in eine erneute Unterdeckung führte.

Wir sprechen uns klar für eine Schliessung der Deckungslücke durch alle Arbeitgebenden und Mitarbeitenden gemeinsam aus, indem lohnabhängige Zusatzbeiträge vereinbart werden.

3. Konkretes Vorgehen, Abwicklung der Finanzierung

Prinzipiell geht es darum, dass von Arbeitgebern wie Mitarbeitern **nicht mehr bezahlt** werden soll, **als tatsächlich erforderlich** ist. Es darf also nicht geschehen, dass die BLPK inskünftig Gewinne erzielen kann, weil Sanierungsbeiträge zur Amortisation einer *heute* festgelegten Forderung geleistet werden müssen, während die Verrechnung von Gewinnen mit der Forderung ausgeschlossen wird.

Unseres Erachtens kommt daher nur folgendes Vorgehen in Betracht: **Der Kanton Baselland gewährt der BLPK ein verzinsliches Darlehen im Umfang der Deckungslücke, das über 40 Jahre zurückbezahlt werden muss**. Dadurch wird die BLPK zur Darlehensnehmerin und aktiviert das Darlehen in ihrer Bilanz auf der Aktivseite, während sie es auf der Passivseite als Fremdkapital passiviert. Der Deckungsgrad der BLPK verändert sich zum Zeitpunkt der Darlehensgewährung nicht; die BLPK hat aber Kapital zur Verfügung, das sie langfristig anlegen kann. Die daraus erzielte Rendite trägt zur Erhöhung des Deckungsgrades bei. Die durch die BLPK zu leistenden jährlichen Amortisations- und Verzinsungsbeiträge werden durch höhere Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge finanziert.

Der Kanton aktiviert das Darlehen in seiner Bilanz auf der Aktivseite als Darlehen im Verwaltungsvermögen und erhöht auf der Passivseite die mittel- und langfristigen Schulden durch die zur Finanzierung des Darlehens notwendige Aufnahme von Fremdkapital. Durch jährliche Darlehensrückzahlungen werden diese Schulden reduziert. Auf die Erfolgsrechnung des Kantons ergeben sich dadurch keine Auswirkungen, da der Zinsaufwand durch die BLPK abgegolten wird.

Zwar hat diese Methode den Nachteil, dass die Deckungslücke nur schrittweise geschlossen wird. Die zahlreichen **Vorteile** überwiegen aber:

- Die Ausfinanzierung erfolgt für die angeschlossenen öffentlichen Gemeinwesen in finanzpolitisch verträglicher Art.
- Die BLPK und die angeschlossenen Arbeitgebenden profitieren von den relativ tiefen Refinanzierungskosten des Kantons.
- Der BLPK fehlt trotz Deckungslücke nicht das Kapital zur Erwirtschaftung der notwendigen Anlagerendite.
- Die Amortisation des Darlehens belastet den Finanzhaushalt der BLPK nicht.
- Angeschlossene Arbeitgeber können auch vor Rückzahlung des Darlehens problemlos austreten, wenn vertraglich festgelegt wird, dass jeder vorzeitig austretende Arbeitgeber „seinen“ Anteil an der dannzumal noch bestehenden Unterdeckung mitnimmt.
- Arbeitgebende können selber entscheiden, ob sie „ihren“ Anteil an der Deckungslücke sukzessive oder in einem einzigen Schritt begleichen wollen.

4. Direkte oder indirekte Sanierung

Als nächstes stellt sich die Frage, ob der indirekten oder der direkten Sanierung der Vorzug gegeben werden soll, ob also der Kanton Baselland den Darlehensbetrag der BLPK gewährt, während die Arbeitgeber und die Versicherten die Schuld sukzessive abtragen oder ob die angeschlossenen Arbeitgeber das Darlehen erhalten sollen.

Da die direkte Sanierung unseres Erachtens mehr Nachteile aufweist als die indirekte, indem beispielsweise arbeitsvertragliche Änderungskündigungen notwendig werden könnten oder – wie bereits erwähnt – dem erworbenen Anteil an der Deckungslücke nicht Rechnung getragen wird, sondern eine abstrakte und proportionale Zuweisung erfolgt etc., **bevorzugen wir die Variante der indirekten Sanierung**.

5. Umstellung auf das Beitragsprimat, Kosten für Besitzstandswahrung

   Die Annahme der Vorlage hat – kumulativ zu den Sanierungskosten - Kosten für die Besitzstandswahrung zur Folge, und zwar wegen der
   - Abflachung der Sparbeitragsstaffelung und der
   - Erhöhung des Rentenalters als Beitrag der Arbeitnehmenden an die Sanierung.

   Soll also neben der Umstellung vom Leistungs- auf das Beitragsprimat gleichzeitig und zusätzlich eine stärkere *Be*lastung der jüngeren und eine *Ent*lastung der älteren Arbeitnehmenden realisiert werden, wird dies dazu führen, dass die Sparkonten mit zusätzlichen Mitteln alimentiert werden müssen. Die Besitzstandskosten bestehen in der Kapitalisierung der (durch die neu flachere Altersgutschriftenskala in höherem Alter) zu tief angesetzten Beiträge. Jüngere, neue Mitarbeitende bezahlen zwar mehr, die heute bereits Versicherten können aber die Lücke nicht mehr schliessen.

   Die Vorlage sieht vor, eine einmalige Sondergutschrift auf die Sparkonti der Mitarbeitenden zu überweisen, die Besitzstandskosten also sofort auszugleichen. Aus verschiedenen Gründen lehnen wir dieses Vorgehen ab:
   - Der Wirkungsgrad dieser Massnahme ist schlecht, weil auf diese Weise Kosten im Voraus bezahlt werden, obwohl sich der Kreis der Mitarbeitenden, die einen Anspruch auf Besitzstandsgarantie haben, ständig ändert (durch Austritte, Invaliditäts- und Todesfälle etc.).
   - Die geplante Lösung ist daher **zu luxuriös** und muss abgelehnt werden. Der Ausgleich des Besitzstandes darf u.E. nur stattfinden, wenn das versicherte Ereignis auch eintritt.
   - Der Vorschlag in der Vorlage ist auch **rechtlich fragwürdig**, weil das Freizügigkeitsgesetz in Art. 9 unmissverständlich festhält, dass die durch Eintrittsleistungen erworbenen Jahre gleich zu behandeln sind wie Dienstjahre.

   Aus den aufgeführten Gründen lehnen wir die sofortige Ausgleichung der Besitzstandskosten ab.

   Wir schlagen hingegen vor, den Mitarbeitenden auf der Grundlage des sog. Modells Nominal eine **generelle Garantie in Franken** und nicht in Lohnprozenten abzugeben. Bei dieser Variante findet keine Altersunterscheidung statt, d.h. theoretisch gelangen alle Versicherten in den Genuss der Besitzstandswahrung. Per Stichtag der Primatsumstellung ist die Altersrente nominell im Beitrags- wie im Leistungsprimat für alle Versicherten gleich hoch. Für jüngere Versicherte kostet dieses Vorgehen wenig oder sogar gar nichts.

   Den Versicherten müsste also garantiert werden, dass ihre Altersrente bei Pensionierung in Franken mindestens derjenigen Rente entspricht, die sie nach bisherigem Reglement erhalten hätten. Und dies müsste auch gelten im Fall der vorzeitigen Pensionierung ab Alter 64.
   Zudem müsste ein nomineller Besitzstand auf der heutigen Rente gewährt werden. Die Kosten dafür würden aber nur anfallen, wenn das versicherte Ereignis auch eintritt, während bei Dienstaustritt, vorzeitiger Invalidität, vorzeitigem Tod oder Pensionierung ab Alter 65 diese Kosten nicht anfallen dürften.

   Vorausgesetzt, diese beiden pauschalen Garantien werden sämtlichen Mitarbeitenden, unabhängig von ihrem Alter und ihren Dienstjahren, erteilt, ist die Gleichbehandlung aller Mitarbeitenden gewährleistet.

6. Technischer Zinssatz

   Neben der Etappierung der Ausfinanzierung befürworten wir auch ein schrittweises Vorgehen in Bezug auf die Senkung des technischen Zinssatzes und die Bildung von Wertschwankungsreserven.

Grund für unsere Überzeugung ist die Tatsache, dass für eine ausfinanzierte und transparente Beitragsprimatslösung bereits erhebliche finanzielle Mittel beschafft werden müssen. Zusätzlich weitere Mittel für eine Umstellung des technischen Zinssatzes einzufordern, ist u.E. nicht angezeigt. Es besteht keinerlei Dringlichkeit, zum jetzigen Zeitpunkt den technischen Zinssatz von 3,5 auf 3% zu senken. Dieser Vorschlag erhöht und konsolidiert vielmehr auf der Basis des gegenwärtig ausserordentlich schlechten Zustands der Finanzmärkte künstlich den aktuellen Verlust massiv und überbindet ihn über die nächsten 40 Jahren den Arbeitgebern und ihren Angestellten, ohne im Gegenzug auch zukünftige Gewinne in die Planung des Konzeptes einzubeziehen.

Wir lehnen daher die Senkung des Technischen Zinssatzes auf 3% ab.

7. Unabhängigkeit

Die Tatsache, dass die vorliegende Vorlage im Wesentlichen durch die Entscheidungsträger der BLPK selber sowie deren versicherungstechnischen Experten entwickelt worden ist, verletzt die gesetzlichen Unabhängigkeitsvorschriften (Art. 40 BVV2) und hat zur Folge, dass primär die Interessen der BLPK im Zentrum stehen. Von einer ausgewogenen Lösung kann keine Rede sein. Vielmehr bleiben die Anliegen der angeschlossenen Arbeitgeber und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weitestgehend unberücksichtigt.

Die neuen Bestimmungen, die im Rahmen der Strukturreform in Kraft getreten sind, werden durch dieses Vorgehen klar verletzt.

Zu diesem Bild der einseitigen Verfolgung von Partikularinteressen der BLPK passt im übrigen, dass die zuständige Aufsichtsbehörde im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens nicht begrüsst worden ist.

8. Risk Management

Bekanntlich ist die schlechte finanzielle Situation der BLPK nicht allein auf die problematische Entwicklung der Finanzmärkte, sondern auch darauf zurückzuführen, dass sehr ungeschickte Anlagen getätigt worden sind. Vergleicht man die Ergebnisse der BLPK mit den Ergebnissen ähnlicher Organisationen, fällt das Resultat schlecht aus. Die Vorlage nimmt in keiner Weise auf diesen Umstand Bezug.

Wir vertreten klar die Ansicht, dass der BLPK erst neues Geld zur Verfügung gestellt werden kann, wenn gewährleistet ist, dass

- Entscheidungs- und Führungsprozesse definiert und strukturiert worden sind.
- Eine saubere Trennung zwischen Führungs- und Handlungsverantwortung besteht.
- Die notwendigen Informationsprozesse sichergestellt sind.
- Ein ausreichendes Controlling und
- ein wirkungsvolles internes Kontrollsystem etabliert sind.

Kurz gesagt, ist die BLPK von Grund auf neu zu organisieren und eine klare „Gewaltentrennung“ zu installieren. Verwaltungsrat und Anlagekommission dürfen inskünftig keine operativen Handlungen mehr vornehmen können. Vielmehr sind diese ausschliesslich dem Assetmanagement zu überlassen.

9. Fazit

Aufgrund der verschiedenen geschilderten Vorbehalte sind wir mit der Vorlage nicht einverstanden und beantragen die Überarbeitung in den genannten Punkten.

Wir hoffen, dass Ihnen unsere Überlegungen dienlich sind und danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Barbara Gutzwiller
Lic.iur., Direktorin

Alexander Frei
Dr. iur., Arbeitsrecht und Arbeitsmarkt