



## Vorlage an den Landrat

### **Schriftliche Beantwortung der Interpellation von Ruedi Brassel, SP-Fraktion, betreffend Zwang zur Schließung der Deckungslücke bei öffentlich-rechtlichen Pensionskassen (2005/132)**

Vom 27. September 2005

Am 12. Mai 2005 hat Landrat Ruedi Brassel eine Interpellation betreffend „Zwang zur Schliessung der Deckungslücke bei öffentlich-rechtlichen Pensionskassen?“ mit folgendem Wortlaut eingereicht:

In der Frühjahressession hat der Nationalrat die Parlamentarische Initiative Serge Beck (BVG Aufhebung von Artikel 69 Absatz 2) überwiesen. Mit der Streichung dieses Absatzes würden öffentlich-rechtliche Pensionskassen gezwungen, dem Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse nachzuleben. Das würde bedeuten, dass auch öffentlich-rechtliche Pensionskassen zwingend einen Deckungsgrad von mindestens 100% auszuweisen hätten. Damit würde mit dem bisherigen, historisch entstandenen Grundsatz gebrochen, dass ein Teil der Verpflichtungen der öffentlich-rechtlichen Kassen über die Staatsgarantie abgedeckt ist. Für das Baselbiet würde die Annahme der Parlamentarischen Initiative Beck bedeuten, dass der Kanton die Deckungslücke der BLPK ausfinanzieren und sich zu diesem Zweck erheblich zusätzlich verschulden müsste. Die Unterdeckung der BLPK betrug gemäss der Rechnung 2004 am 31. Dezember des letzten Jahres 824 Millionen Franken (davon zu Lasten des Kantons 508 Mio. Fr.).

Wenn nun die Deckungslücke in der Höhe dieses Betrags voll geschlossen werden müsste, stellen sich folgende Fragen:

1. Mit welchen finanziellen Folgen zu Lasten der Staatskasse und mit welcher Veränderung der Verschuldungsquote rechnet der Regierungsrat bei einer Annahme der Parlamentarischen Initiative Beck?
2. Wie vertragen sich ein solcher Zwang zur Verschuldung und die damit einhergehende Erhöhung der Zinslasten mit dem Ziel des GAP-Prozesses?
3. Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass die kurzfristige Ausfinanzierung der Unterdeckung die jetzige Generation der Beitragszahlerinnen/-zahler und der Steuerzahlerinnen/-zahler sehr stark oder gar untragbar hoch belasten würde? Und wenn ja, wie beurteilt er diesen Sachverhalt?
4. Wie beurteilt der Regierungsrat die Parlamentarische Initiative Beck aus volkswirtschaftlicher Sicht? Was bedeutet es für unsere Volkswirtschaft, wenn die bereits weltweit höchste Kapitalisierungsrate weiter erhöht wird?
5. Teilt der Regierungsrat weiter die Ansicht, dass der Zwang zur vollen Kapitalisierung unnötig ist, weil die BLPK auf Grund der Perennität des Arbeitgebers sehr wohl teilweise im Umlageverfahren finanziert werden kann?
6. Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, dass die Streichung von Art. 69 Abs. 2 BVG abgewendet werden kann?

## **Antwort des Regierungsrates**

### **Frage 1**

Mit welchen finanziellen Folgen zu Lasten der Staatskasse und mit welcher Veränderung der Verschuldungsquote rechnet der Regierungsrat bei einer Annahme der Parlamentarischen Initiative Beck?

### **Antwort**

Die Vorschrift, dass die öffentlich-rechtlichen Pensionskassen ebenfalls einen Deckungsgrad von 100% aufweisen, würde zweifellos zu einer höheren Verschuldung im Baselbieter Staatshaushalt führen. Gegenwärtig lässt sich das Ausmass der Höherverschuldung im Staatshaushalt nicht genau beziffern. Das Ausmass hängt vom Sanierungskonzept ab, welches zurzeit geprüft wird. Die gesamte Unterdeckung der Pensionskasse belief sich Ende 2004 auf 824 Mio. Franken (davon zu Lasten des Kantons 508 Mio. Franken). Je nach Entwicklung des Kapitalmarktes kann sich die Deckungslücke verkleinern oder noch weiter vergrössern. Der Zeitraum, in welchem die Deckungslücke gedeckt werden muss, spielt ebenfalls eine entscheidende Rolle für die Belastung des Staatshaushalts. Je kurzfristiger die Massnahmen zur Schliessung der Deckungslücke greifen, desto stärker wird die Staatsverschuldung tangiert. Entscheidend für die Staatsverschuldung ist auch, bis zu welchem Ausmass die Arbeitnehmer und Rentner an der Sanierung mitbeteiligt werden.

### **Frage 2**

Wie vertragen sich ein solcher Zwang zur Verschuldung und die damit einhergehende Erhöhung der Zinslasten mit dem Ziel des GAP-Prozesses?

### **Antwort**

Im Gegensatz zur Privatwirtschaft ist der Kanton nicht verpflichtet, für die Garantieverpflichtung in der Staatsrechnung Rückstellungen zu bilden. Die Garantie für die Deckungslücke ist unter dem Bilanzstrich als Eventualverpflichtung erwähnt.

Aufgrund dieser Ausgangslage werden die öffentlichen Finanzhaushalte bei Vorliegen einer Deckungslücke der Pensionskasse mit Staatsgarantie tendenziell zu gut dargestellt, da keine Rückstellungen gebildet werden müssen. Die Erhöhung der Zinslasten aufgrund einer Ausfinanzierung der Deckungslücke ist im Finanzplan nicht berücksichtigt. Das Entlastungsziel für die GAP, das auf der Basis des Finanzplanes festgelegt worden war, ist daher tendenziell zu tief angesetzt. Diese Ausgangslage unterstreicht einmal mehr die Notwendigkeit der Generellen Aufgabenüberprüfung und zeigt, dass die Zielsetzungen mitnichten zu hoch angesetzt worden sind. Je nach Entwicklung des Staatshaushalts könnte sich bei einer notwendigen Schliessung der Deckungslücke der Pensionskasse sogar eine weitere Aufgabenüberprüfung aufdrängen.

### **Frage 3**

Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass die kurzfristige Ausfinanzierung der Unterdeckung die jetzige Generation der Beitragszahlerinnen/-zahler und der Steuerzahlerinnen/-zahler sehr stark oder gar untragbar hoch belasten würde? Und wenn ja, wie beurteilt er diesen Sachverhalt?

### **Antwort**

Der Regierungsrat vertritt die Meinung, dass die Entwicklung der Pensionskasse in einer langfristigen Perspektive (10 bis 15 Jahre) zu betrachten ist. Eine kurzfristige Ausfinanzierung würde die jetzige Generation der Beitragszahler und der Steuerzahler zu stark belasten. Der

Regierungsrat ist der Meinung, dass bei der Ausfinanzierung der Deckungslücke eine gewisse Opfersymmetrie zwischen Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Rentnern und der Pensionskasse angestrebt werden sollte. Dabei ist zu beachten, dass bei einer Belastung des Arbeitgebers effektiv der Steuerzahler zur Kasse gebeten wird.

#### **Frage 4**

Wie beurteilt der Regierungsrat die Parlamentarische Initiative Beck aus volkswirtschaftlicher Sicht? Was bedeutet es für unsere Volkswirtschaft, wenn die bereits weltweit höchste Kapitalisierungsrate weiter erhöht wird?

#### **Antwort**

Eine vollständige Ausfinanzierung aller öffentlich-rechtlichen Pensionskassen ist kurzfristig nicht realistisch und müsste über einen langfristigen Zeitraum angestrebt werden. Die gesamte Deckungslücke aller öffentlich-rechtlichen Pensionskassen beträgt rund 20 Milliarden Franken. Die Verschuldung der öffentlichen Gemeinwesen aller politischen Ebenen beläuft sich auf rund 250 Milliarden Franken. Eine vollständige Ausfinanzierung zu Lasten der öffentlichen Gemeinwesen würde die Verschuldung langfristig um 8 Prozent erhöhen. Bei einer Verteilung auf 15 Jahre käme dies einer durchschnittlichen jährlichen Erhöhung der Verschuldung um 0.5 Prozent gleich. Die Auswirkungen auf die Zinssätze und auf die Sparquote dürften daher vernachlässigbar sein.

Die Kapitalanlagen der institutionellen Investoren (Versicherungen und Pensionskassen) betrugen im Jahr 2002 rund 926 Milliarden Franken (im Vergleich dazu betrug das BIP 431 Milliarden Franken). Eine Ausfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Pensionskassen würde die Kapitalisierung nur marginal, nämlich um rund 20 Milliarden Franken oder 2.1 Prozent erhöhen. Die bereits hohen Kapitalanlagen im Umfang von 926 Milliarden Franken würden sich durch die Ausfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Pensionskassen nur unmerklich erhöhen.

#### **Frage 5**

Teilt der Regierungsrat weiter die Ansicht, dass der Zwang zur vollen Kapitalisierung unnötig ist, weil die BLPK auf Grund der Perennität des Arbeitgebers sehr wohl teilweise im Umlageverfahren finanziert werden kann?

#### **Antwort**

Bis vor etwa zehn Jahren war die Meinung ständige Praxis, dass der Zieldeckungsgrad von öffentlich-rechtlichen Pensionskassen unter 100 Prozent liegen dürfe. Dank der Perennität, also dass der Staat ständig Mitarbeiter beschäftigen und quasi "ewig" bestehen werde, war eine Unterdeckung bis zu einem Drittel üblich. Verschiedene öffentlich-rechtliche Kassen nahmen Zieldeckungsgrade von zum Beispiel zwei Dritteln in ihre Reglemente auf. Die Unterdeckung war also gewollt.

Vor dem Hintergrund des 1995 in Kraft gesetzten Freizügigkeitsgesetzes gilt bei austretenden Mitarbeitenden die volle Freizügigkeit, wonach 100% des Deckungskapitals mitgegeben werden muss. Bei einer hohen Fluktuation führt das Freizügigkeitsgebot zu einer weiteren Verschlechterung des Deckungsgrades. Bei Auslagerungen von Verwaltungseinheiten, wie beispielsweise der FHNW, werden Ausfinanzierungen von beträchtlichem Ausmass nötig. Bei einer Entwicklung der Altersstruktur in Richtung verstärkte Überalterung vergrössert sich die Deckungslücke zunehmend. Durch die bestehende Deckungslücke fehlen der Pensionskasse die entsprechenden Erträge und es besteht die Gefahr, dass sich die Deckungslücke noch weiter vergrössert. Zu erwähnen ist zudem, dass bei gemischt finanzierten Pensionskassen ein Anreiz besteht, die Leistungen zu erhöhen ohne eine entsprechende Finanzierung vorzusehen. Auch dies führt wiederum zu einer Erhöhung der Deckungslücke.

Aus diesen Gründen ist der Regierungsrat daher der Ansicht, dass auch eine öffentlich-rechtliche Pensionskasse vollständig ausfinanziert sein sollte. Das gemischte Finanzierungssystem ist auch bei öffentlich-rechtlichen Pensionskassen mit gewissen Nachteilen verbunden.

**Frage 6**

Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, dass die Streichung von Art. 69 Abs. 2 BVG abgewendet werden kann?

**Antwort**

Die Möglichkeiten, die Behandlung der Initiative Beck im eidg. Parlament aktiv zu beeinflussen sind sehr beschränkt. Der Regierungsrat sieht daher von entsprechenden Aktivitäten ab.

Liestal, 27. September 2005

Im Namen des Regierungsrates

die Präsidentin:  
Schneider-Kenel

der Landschreiber:  
Mundschin