

An den Landrat

Glarus, 22. Mai 2012

Postulat SP Landratsfraktion „Bericht zur Pensionskasse des Kantons Glarus“

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Die SP-Landratsfraktion reichte am 4. Dezember 2011 das Postulat „Bericht zur Pensionskasse des Kantons Glarus“ ein (s. Beilage).

2. Allgemeines

Per 1. Januar 2001 war der Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat und per 1. Januar 2006 die Fusion der Pensionskassen der kantonalen Beamten und Lehrer vollzogen worden. Die Kosten des Primatwechsels wurden von den beiden damaligen Pensionskassen getragen. Beide wechselten mit vollständig geäufteten Wertschwankungsreserven ins Beitragsprimat, sodass die Pensionskasse des Kantons Glarus (PKGL) trotz Börsencrash 2002 und seit 2008 anhaltender Finanzkrise nun nur eine geringfügige Unterdeckung aufweist. Mit einem Deckungsgrad von 96,6 Prozent (bzw. einer Unterdeckung von 3,4 Prozent) per Ende 2011 steht sie im Vergleich mit den öffentlich-rechtlichen Pensionskassen (durchschnittlich 88,1%) gut da. Dank der positiven Börsenentwicklung im ersten Quartal 2012 dürfte ihr Deckungsgrad bereits wieder auf über 98 Prozent liegen. Derjenige der privatrechtlichen Pensionskassen ist traditionell ein wenig höher; er lag bei 103,1 Prozent.

Die PKGL musste aber, im Gegensatz zu einigen öffentlich-rechtlichen und vielen privatrechtlichen Kassen, keine Sanierungsmassnahmen einleiten. Zwar nützt der Verweis auf die Schwierigkeiten anderer der PKGL und dem Kanton wenig, wie dies das Postulat richtigerweise erwähnt, doch ist er Indiz für das schwierige Umfeld, insbesondere an den Finanzmärkten, in dem sich die Pensionskassen bewegen.

Im Frühjahr 2012 wurde die Anlagestrategie der PKGL durch einen unabhängigen Investmentspezialisten überprüft. Ergebnis ist, dass die Sollrendite – die benötigte Rendite um den Deckungsgrad zu halten – mit der aktuellen Anlagestrategie erreicht werden kann, weshalb diese beibehalten werden soll.

Eine Unterdeckung bedeutet keinesfalls, eine Pensionskasse sei sanierungsbedürftig, wie die PostulantIn kolportiert. Ein Deckungsgrad von 100 Prozent und höher sagt, eine Pensionskasse könne ihre Verbindlichkeiten jederzeit vollumfänglich erfüllen, was bei einer Unterdeckung nicht mehr der Fall ist. Pensionskassen sind langfristig ausgelegt. Ein Deckungsgrad von unter 100 Prozent ist für sie dann gefährlich, wenn entweder alle Arbeitnehmenden kündigen oder der Arbeitgeber in Konkurs geht. In beiden Fällen verlassen sämtliche Arbeitnehmenden die Stelle und die Vorsorgegelder der Pensionskasse müssen anderen Pensionskassen überwiesen werden; dabei können jedoch bei einem Deckungsgrad von weniger als 100 Prozent nicht alle Verbindlichkeiten gegenüber Versicherten und Rentnern abgedeckt werden.

Den öffentlich-rechtlichen Pensionskassen erlaubt der eidgenössische Gesetzgeber aber, sofern eine Staatsgarantie besteht und das finanzielle Gleichgewicht sichergestellt ist, eine Unterdeckung bzw. Teilkapitalisierung. Diese Abweichung begründet die geringe Gefahr, dass alle Angestellten eines Kantons gleichzeitig kündigen oder ein Kanton Konkurs geht, und deshalb weisen viele kantonale Pensionskassen einen Deckungsgrad von zum Teil weit unter 100 Prozent auf.

3. Stellungnahme

Es wird kurz auf die im Postulat aufgeworfenen Fragen eingegangen.

3.1. Fehlende Schwankungsreserven

Ende 2007 betrug die Wertschwankungsreserve der PKGL 17,2 Prozent. Damit erreichte sie das vom Investmentspezialisten berechnete Ziel. Ende 2011 war sie aber wegen der seit 2008 andauernden Finanzkrise aufgebraucht. Die PKGL stellt diesbezüglich keinen Einzelfall dar, wie der durchschnittliche Deckungsgrad der öffentlich- und privat-rechtlichen Pensionskassen zeigt. Sie überprüft die Vermögensanlagen und die Anlagestrategie laufend, damit sie – wenn sich die Märkte erholen – profitieren kann. Massnahmen zur Stützung des Deckungsgrades zu Lasten des Arbeitgebers oder der Versicherten sind nicht vorgesehen.

Ein Bericht des Bundesrates greift das Thema Schwankungsreserve auf und ortet Probleme bei der Bestimmung des Zielwerts der Wertschwankungsreserve und bei Leistungsverbesserungen zulasten der Reserve. Eine Lösung für das erste wäre eine einzige Methode, nach der sämtliche Kassen die Anlagerisiken gleich beurteilen müssten. Das zweite Problem löste ein Verbot der Leistungsverbesserungen bei unvollständig geöffneter Wertschwankungsreserve. Beide Lösungsansätze bedingen jedoch Anpassungen des Bundesrechts und bieten keine individuelle Handlungsmöglichkeit.

3.2. Zu hoher technischer Zinssatz

Der technische Zinssatz von 4,0 Prozent ist im aktuellen Umfeld tatsächlich zu hoch, dessen sind sich Ausschuss und Stiftungsrat seit längerem bewusst. – Eine Herabsetzung erhöht in erster Linie das Vorsorgekapital der Rentner, was den Deckungsgrad sinken lässt. Werden zudem die Umwandlungssätze reduziert, müssen kompensierend die Sparkapitalien erhöht werden, um die Versicherten vor Leistungseinbussen zu schützen. Stehen die entsprechenden finanziellen Mittel nicht zur Verfügung, vergrössern sich bei tieferem technischem Zinssatz die Unterdeckung und damit das Risiko für Sanierungsmassnahmen. Deshalb empfahl der Experte für berufliche Vorsorge, das Problem dann anzugehen, wenn die PKGL über die finanziellen Mittel dazu verfügt. Der Stiftungsrat wird das Problem zusammen mit dem Experten analysieren. Dabei ist insbesondere abzuklären, welche Einbussen den Versicherten zugemutet werden können und welcher Beitrag vom Arbeitgeber erwartet werden kann. – Für die Berechnung des Vorsorgekapitals sind seit Ende 2011 die Grundlagen „VZ 2010“ anzuwenden; der gestiegenen Lebenserwartung wird also Rechnung getragen.

3.3. *Tiefe aktuelle Risikokosten (Tod und Invalidität)*

Die Behauptung der Postulantin, die PKGL habe in den letzten Jahren sehr tiefe Risikokosten gehabt, welche das Resultat verbessert hätten, kann nicht bestätigt werden. Ob die Risikobeiträge zu hoch oder zu tief angesetzt sind, prüft der Experte für berufliche Vorsorge mittels Risikoanalyse etwa alle drei Jahre. Die letztmalige Prüfung per 31. Dezember 2009 weist 3,0 Prozent des versicherten Lohnes als nach wie vor dem Risikoverlauf angemessen aus. Wegen des höheren Versichertenbestandes infolge der neu angeschlossenen Gemeinden wurde die Rückstellung für die Risikoversicherung per Ende 2011 von 5,2 auf 6,3 Millionen Franken erhöht, was die neu angeschlossenen Arbeitgeber finanzierten, die sich überdies in sämtliche Rückstellungen der PKGL anteilmässig einkaufen mussten. Die Neuanschlüsse belasteten den Deckungsgrad nicht.

3.4. *Teuerungszulage*

Bis 2000 wurden die Teuerungszulagen an die Rentner durch den Arbeitgeber finanziert. Beim Primatwechsel gab das Vorsorgereglement vor, die PKGL habe die Hälfte davon zu übernehmen, solange sie über die entsprechenden Mittel verfüge, danach müsse der Arbeitgeber die Teuerungszulagen wieder vollumfänglich tragen (Art. 51 Vorsorgereglement). Die dafür gebildeten Rückstellungen erlauben es der PKGL, den Anteil sicher noch während vier weiteren Jahren zu übernehmen. Sollte sich der Deckungsgrad in dieser Zeit nicht deutlich erhöhen, müsste der Arbeitgeber die Teuerungszulagen wieder selbst finanzieren. – Der Stiftungsrat ist sehr verantwortungsvoll mit seiner Kompetenz umgegangen und hat mit Blick auf den hohen technischen Zinssatz und den Umwandlungssatz, welche den Rentnern zu Gute kommen, seit 2001 keiner Erhöhung der Teuerungszulagen zugestimmt.

3.5. *Ungedeckte Differenz*

Die Durchschnittsfinanzierung war früher bei den Leistungsprimatskassen üblich und wurde 2001 über den Primatwechsel hinaus weitergeführt, da sich die Durchschnittsfinanzierung bei den vielen kleinen Schulgemeinden bewährt hatte. Die PKGL hatte – analog der beiden Vorkassen – bis Ende 2011 für die Sparbeiträge des Arbeitgebers einen durchschnittlichen Prozentsatz über alle Alterskategorien eingezogen, den Versicherten aber gemäss Reglement nach Alterskategorien abgestufte Sparbeiträge gutgeschrieben. Je nach Altersstruktur der Angestellten führte dies zu einer ungedeckten Differenz, welche die PKGL aus dem Vermögensertrag finanzierte. Für die Neuanschlüsse 2011 wurden auch die Arbeitgeberbeiträge nach Alter abgestuft, womit die Spargutschriften vollständig finanziert sind. Per 1. Januar 2012 wurde das Vorsorgereglement angepasst; nun gelten für alle Vorsorgepläne nach Alterskategorie gestaffelte Sparbeiträge, die den Versicherten individuell gutgeschrieben werden. Die ungedeckte Differenz gehört somit der Vergangenheit an.

4. **Würdigung und Ausblick**

Grosse Herausforderung der näheren Zukunft werden die Wahl der richtigen Anlagestrategie und die Anpassung des technischen Zinssatzes und der Umwandlungssätze sein. Der Stiftungsrat ist sich dessen bewusst. Bezüglich des technischen Zinssatzes hat die Kammer der Pensionskassenexperten eine ab 2012 gültige Fachrichtlinie erlassen. Der Stiftungsrat wird mit dem Experten für berufliche Vorsorge und externem Anlagespezialisten die finanzielle Lage laufend analysieren und bei Bedarf reagieren. Er ist sich im Klaren, dass die PKGL nicht auf das Prinzip Hoffnung bauen darf. Der Stiftungsrat wird sich der Herausforderung stellen, welche das starke Wachstum der PKGL bringt. Mit der Gemeindestruktureform versicherten die Gemeinden Glarus und Glarus Süd ihr Personal bei der PKGL, hinzugekommen sind zudem die Autobetriebe Sernftal oder die Braunwaldbahnen. – Die Versicherten der kantonalen Verwaltung sind inzwischen in der Minderheit. Deshalb wird der Stiftungs-

rat Fragen nach Nutzen und Berechtigung der Staatsgarantie oder Organisationsform zu beantworten haben; er wird dies bis spätestens Ende 2013 tun.

Die These der Postulantin, die PKGL sei sanierungsbedürftig, trifft nicht zu. Sie ist image-schädigend und verunsichert Versicherte und Bevölkerung. Die PKGL ist gesund! Andernfalls hätte die Aufsichtsbehörde, die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht in St. Gallen, einzugreifen. Diese überwacht das Einhalten der gesetzlichen Vorschriften durch die Vorsorgeeinrichtung, die Revisionsstelle für berufliche Vorsorge und den Experten für berufliche Vorsorge (Art. 62 Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge). Ihr kommt das Recht zu, Massnahmen zur Mängelbehebung zu ergreifen. Sie muss also zwingend handeln, falls etwas nicht in Ordnung ist oder Sanierungsbedarf besteht. Darüber hinaus ist die Vorstellung schlicht absurd, die Revisionsstelle, der Experte für berufliche Vorsorge und die Aufsichtsbehörde schauten weg oder nicht genau hin, in der Gewissheit, Kanton und Steuerzahler richteten es mit Blick auf die Staatsgarantie schon.

Selbstverständlich besteht Handlungsbedarf, dieser betrifft jedoch die gesamte berufliche Vorsorge in der Schweiz. Insbesondere die steigende Lebenserwartung sowie die Situation an den Finanzmärkten machen allen Pensionskassen zu schaffen. Die steigende Lebenserwartung führt zu immer längerem Bezug einer Altersrente. Die Situation an den Finanzmärkten ist schwankend. Allenfalls ergeben sich längerfristig tiefere Renditen als in der Vergangenheit. Dies wäre für die Pensionskassen problematisch, denn die berufliche Vorsorge basiert im Unterschied zur AHV auf dem Kapitaldeckungsverfahren. Die dank dem Vorsorgekapital erwirtschaftete Rendite hat wichtige Finanzierungsfunktion: die des „dritten Beitragszahlers“. Versicherten und Rentnern wäre am besten gedient, wenn sich die Lage an den Finanzmärkten normalisierte und der „dritte Beitragszahler“ seinen Beitrag wieder verlässlich leistete. Geschieht dies nicht, entsteht ein existenzielles Problem für die gesamte berufliche Vorsorge, und deren Ausgestaltung wäre grundsätzlich zu hinterfragen, was nur auf gesamtschweizerischer Ebene zu geschehen hätte.

Der Bund erkannte diese für die zweite Säule zentralen Probleme, wie der in der Anhörung befindliche Bericht des Bundesrates über deren Zukunft zeigt. Darin werden die Herausforderungen der beruflichen Vorsorge aufgezeigt und Lösungsansätze vorgestellt, die aber meist eine Änderung von Bundesrecht bedingen. Die einzelne Pensionskasse hat somit kaum Handlungsspielraum für eigene Massnahmen. – Am 1. Januar 2012 trat zudem die BVG-Strukturreform in Kraft. Diese verlangt unter anderem, dass bis Ende 2013 alle öffentlich-rechtlichen Pensionskassen verselbstständigt werden müssen. Die PKGL erfüllt alle gesetzlichen Anforderungen bereits vollumfänglich. Dies im Unterschied zu vielen Pensionskassen anderer Kantone, welchen noch einige Arbeit und politische Überzeugungskraft für die Behebung ihrer Unterdeckungen und die Anpassung ihrer Organisation bevorsteht.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat „Bericht zur Pensionskasse des Kantons Glarus“ zu überweisen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage: Postulat