



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Mutter Christa
Revision der Pensionskasse des Staatspersonals des Kantons Freiburg

2018-CE-176

I. Anfrage

Das Vorhaben der Revision der PKSPF und der politische Wille des Staatsrats

Der Vorstand der PKSPF (Pensionskasse des Staatspersonals des Kantons Freiburg) und der Staatsrat haben am 14. Juni 2018 den Bericht des Vorstands der PKSPF vom 28. März 2018 unter dem Titel *Revision des Vorsorgeplans der PKSPF* veröffentlicht.

Nach diesem Bericht und den Jahresberichten ist eine Revision der PKSPF mit Sanierungsmassnahmen und einer Senkung des technischen Zinssatzes unumgänglich, um den Vorgaben des Bundesgesetzes (BVG) zu entsprechen und vor allem die Renten und Versicherungsleistungen der Kasse langfristig zu sichern.

Dem Bericht zufolge müssen die Renten der Angestellten im öffentlichen Dienst im Kanton Freiburg drastisch gesenkt werden, um den Fortbestand des Rentensystems unseres Kantons zu wahren. Alle 19 000 Staatsangestellten sind davon betroffen.

Der Handlungsbedarf ist bekannt, zumindest seit der BVG-Revision 2010, die neue Anforderungen an die öffentlichen Kassen stellte, aber es scheint überraschend, dass diese Vorschläge so spät und so plötzlich kommen.

Bei der Revision der PKSPF muss den Interessen und Möglichkeiten dreier betroffener Gruppen Rechnung getragen werden:

- > Die aktuellen Rentnerinnen und Rentner des Staates: Diese Gruppe hat es am besten. Sie wird durch das BVG geschützt und für ihre im Vergleich zu den kommenden Generationen relativ grosszügigen Renten gilt die Besitzstandgarantie, ausser im Fall eines totalen finanziellen Debakels der Kasse, das allerdings nicht eintreten wird.
- > Die aktiven Versicherten, das heisst das gegenwärtige Staatspersonal, bei dem es verschiedene Interessengruppen gibt: Diese Gruppe ist, wie praktisch alle Angestellten in der Schweiz, stark von drohenden Leistungseinbussen betroffen. Hauptursachen dafür sind der starre Rahmen des BVG und seine Kapitalisierungsgrundsätze, die Finanzmarktschwankungen sowie das Langlebigkeitsrisiko.
- > Die Freiburger Steuerzahlerinnen und Steuerzahlen (einschl. die Staatsangestellten), die den Arbeitgeberanteil der Beiträge berappen und häufig ihre eigene Rente schwinden sehen, und das bei einem sehr schwachen kantonalen Durchschnittseinkommen.

Ich stelle dem Staatsrat folgende Fragen:

Allgemeine Fragen

Der Vorstand schildert die Ausgangslage ab 2011 und weist auch auf den ab 2015 bestehenden dringenden Handlungsbedarf hin.

1. Weshalb reagieren Vorstand und Staatsrat erst heute?

Die Vorschläge beruhen auf Ansichten des einzigen versicherungstechnischen Experten der PKSPF. Seine Vorschläge bewegen sich selbstverständlich im gesetzlichen Rahmen und in seinem entsprechenden Auftrag, aber angesichts der Summen, um die es geht (man spricht von über 1,8 Milliarden Franken), der Herausforderungen und der betragsmässigen Differenzen, die von den Sozialpartnern ins Spiel gebracht wurden (siehe weiter unten), wäre es sinnvoll, ein Zweitgutachten einzuholen.

2. Ist der Staatsrat bereit, bei einer BVG-Expertin oder einem BVG-Experten ein zweites Gutachten in Auftrag zu geben, bevor er konkrete Vorschläge zum Vorsorgeplan unterbreitet?
3. Zieht der Staatsrat in Betracht, andere Sozialversicherungsexpertinnen oder -experten beizuziehen, z.B. Professorinnen oder Professoren der Universität Freiburg oder Fachleute des schweizerischen Pensionskassenverbands.

Die PKSPF muss bis spätestens 2052 einen Deckungsgrad von 80 % erreichen. 2017 betrug der Deckungsgrad 79 %, wobei der Satz bei schwankendem Markt variiert. Es ist zwar sicher sinnvoll, nicht bis zum letzten Moment zuzuwarten, um den Deckungsgrad von 80 % zu erreichen und das Kapital stetig aufzustocken, schwer verständlich ist jedoch, weshalb der Vorstand auf S. 6 des Berichts vorschlägt, *sich bewusst vom von der Aufsichtsbehörde genehmigten Wachstumspfad wegzubewegen und im Vorsorgeplan, der der Aufsichtsbehörde unterbreitet werden soll (...), eine Teil-Rekapitalisierung der PKSPF bis 80 % vorzunehmen, ohne bis 2052 zuzuwarten (...).*

Der Bericht erläutert nur sehr knapp die Gründe für diese plötzliche Rekapitalisierung, aber wenn man sich die Sanierungsvorschläge ansieht, ist klar, dass dieser Punkt zusätzlichen Druck bezüglich der zwingenden Vorgaben ausübt und somit zu einer Leistungssenkung beiträgt.

4. Weshalb will die PKSPF eine so plötzliche Rekapitalisierung? Weshalb ein Abweichen vom von der Aufsichtsbehörde genehmigten Wachstumspfad?
5. Kann uns der Staatsrat Vorschläge unterbreiten, die auf einer kontinuierlichen und nicht sofortigen Kapitalisierung beruhen?
6. Gibt der Staatsrat zu, dass mit einigen der vorgelegten Zahlen (Kosten von 1,8 Mia. Franken, durchschnittliche Leistungssenkung um 20 %) nur der Teufel an die Wand gemalt und den Angestellten Angst eingejagt werden soll?

Die Erfahrungen anderer Kantone und sogar der halbstaatlichen Pensionskassen des Bundes zeigen, dass Sanierungspläne ein Klima der Unsicherheit entstehen lassen und Mitarbeitende im Alter von 55 bis 62 Jahren vorzeitig in die Pensionierung drängen. Die im Kanton Freiburg vorgeschlagenen abrupten Massnahmen haben bereits den gleichen Effekt, der sich mit Sicherheit noch verstärkt, sobald die individuellen Berechnungen durchgeführt werden.

7. Ist sich der Staatsrat dieser Problematik bewusst?

8. Was unternimmt er, um den Braindrain einzudämmen und sich das Know-how dieser Personen zu bewahren? Ist beispielsweise eine Änderung des Gesetzes über das Staatspersonal geplant, um von den ehemaligen Staatsmitarbeitenden in Teilzeit weiter profitieren zu können, beispielsweise für kurze Stellvertretungen beim Lehr- oder Pflegepersonal, was heute verboten ist?

Leistungen

Gemäss Bericht scheint ein Primatwechsel unausweichlich. Den über 50-Jährigen werden Übergangsschädigungen zugestanden, was den Massnahmen anderer Kassen entspricht.

Die Einzelheiten dieser Massnahmen und die Sonderfälle (Teilzeitarbeit, Polizei usw.) müssen unter den Sozialpartnern ausgehandelt werden.

Einige Vorschläge des Vorstands erscheinen zwar sinnvoll, das Gesamtergebnis punkto Leistungen ist für die Versicherten jedoch sehr schmerzhaft.

9. Die Massnahmen werden nur sehr grob skizziert. Kann uns der Staatsrat detailliertere Vorschläge und Varianten mit Skalen liefern? Kann er uns über die Vorschläge für die Kaderleute, die Teilzeitbeschäftigten usw. informieren?

Mit Blick auf die Milderung der Einbussen stellen sich mehrere Fragen:

10. Ist eine Kombination von Modell 1 (maximale Kürzung um 15 %) und Modell 2 (Möglichkeit, 1-3 Jahre länger zu arbeiten) geplant und möglich?
11. Ist eine Laufbahn mit einer Beitragszeit von 42 Jahren für die Mehrheit der Angestellten realistisch? Wie hoch sind das typische Eintrittsalter der Staatsangestellten und ihr effektives Pensionierungsalter?
12. Hat die PKSPF andere, für die Versicherten vorteilhaftere Modelle berechnet, falls der Staat ein günstigeres Beitragsmodell beschliesst?
13. Hat der Staatsrat andere Modelle geprüft, namentlich die Modelle der Nachbarkantone und der anderen Westschweizer Kantone (VS, NE, BE, VD)? Wäre er bereit, ähnliche Massnahmen zu treffen? Es sei angemerkt, dass keiner dieser Kantone eine so grosse Leistungskürzung beschlossen hat wie sie der Kanton Freiburg vorschlägt, und dies obwohl die Finanzlage in einigen von ihnen schlechter ist als bei uns.
14. Welche Möglichkeiten für eine moderne Lösung mit flexiblem Rentenalter zwischen 60 und 70 Jahren oder sogar Teilpensionierung oder gleitender Pensionierung gäbe es?

Finanzierung – Beiträge (politische Aspekte SR / GR)

Der Staatsrat schlägt eine Finanzspritze von 500 Millionen Franken für die Übergangsmassnahmen und von 500 Millionen Franken für die Rekapitalisierung vor.

Während der erste Betrag plausibel erscheint, erzeugen die sofort eingeschossenen 500 Millionen für die Rekapitalisierung einen Druck, der mit Blick auf das BVG nicht nötig scheint, sondern lediglich dem politischen Willen entspricht, die ganze Rechnung auf einmal zu präsentieren statt wie üblich die Beiträge und Rekapitalisierung zeitlich zu staffeln.

Die Gewerkschaften legen stark differierende Zahlen vor. Einige schätzen, dass sich die Beteiligung des Staates nach der ursprünglichen Version lediglich auf 13 % belaufen wird, während andere

glauben, dass der Staat je nach Kriterien – unter anderem Zunahme der Lohnsumme – bei der Revision sogar einen Gewinn erzielen könnte.

15. Kann der Staatsrat Genaueres sagen zum genannten Betrag von einer Milliarde Franken geben?
16. Welche anderen möglichen Finanzierungsmodelle und -varianten gibt es?
17. Sieht der Staatsrat ein, dass der massive einmalige Kapitaleinschuss aus Sicht der Kasse nicht wünschbar ist, die dann mit einer undurchsichtigen Finanzierung jonglieren müsste.

Am meisten erstaunt der Vorschlag des Staatsrats, seinen Beitragsanteil zu *senken*, und zwar mit der Begründung der einmaligen Rekapitalisierungszahlung. Er schlägt vor, das Geld der Kasse vorzuschüssen, damit er später nicht den vollen Arbeitgeberanteil bezahlen muss. Der Staatsrat gibt also mit einer Hand und nimmt mit der anderen, indem er die Leistungen für das ganze Personal kürzt. Schwer zu verstehen und schwer zu schlucken!

18. Welche politische Taktik steckt hinter diesem Vorschlag? Die Steuerzahlenden waren damit einverstanden, den aktuellen Beitrag zu zahlen, der in einem normalen Staatshaushalt verkraftbar erscheint – warum will man das ändern?
19. Der Beitragsanteil der Mitarbeitenden ist gegenwärtig eher gering. Ist der Staatsrat bereit, Varianten vorzulegen, bei denen er seinen Beitragsanteil unverändert lässt und statt Leistungskürzungen für gewisse Kategorien von Versicherten Beitragserhöhungen vorschlägt?
20. Fürchtet sich der Staatsrat vor dem Risikomanagement der Pensionskasse und wäre der Vorstand seiner Ansicht nach besser dazu in der Lage? Oder sucht er Sündenböcke, falls etwas schief geht?

Und in Zusammenhang damit: Der Staat bietet seinen Angestellten heute einen AHV-Vorschuss.

21. Wie sieht es mit dem Fortbestand dieses vom Arbeitgeber gewährten AHV-Vorschusses aus?

In den Jahresrechnungen 2016 und 2017 erscheinen in der Rubrik der Devisentermingeschäfte Minusbeträge von mehreren Millionen Franken.

22. Verfügt der Vorstand über eine Wertschwankungsreserve, um diese Verluste auszugleichen?
23. Ist der Staatsrat der Auffassung, dass das Kapitalmanagement kompetent erfolgt ist und Verluste in Zukunft vermieden werden können?
24. Hat die Pensionskasse einen Plan für «Carbon Divestement», das heisst die Überführung sämtlicher Kapitalanlagen in nachhaltige «Carbon-Free-Fonds», im Wissen darum, dass diese genauso profitabel sind wie Dirty Investments?

20. August 2018

II. Antwort des Staatsrats

Die Anfrage 2018-CE-176 umfasst 24 Teilfragen(!). Der Staatsrat kann gegenwärtig nur die ersten drei beantworten.

In der Tat laufen gegenwärtig die Arbeiten für das Dossier zur Revision des Vorsorgeplans der Pensionskasse des Staatspersonals des Kantons Freiburg (PKSPF). Wie Grossrätin Christa Mutter richtig feststellt, hat der Vorstand der PKSPF dem Staatsrat im März 2018 einen entsprechenden Bericht vorgelegt. Dieser Bericht wurde am 14. Juni 2018 an einer Medienkonferenz vorgestellt. Im Juli und August 2018 wurden vier Vorkonsultationssitzungen mit den Personalverbänden des Staates organisiert. An diesen Sitzungen konnten die Vertreter dieser Verbände alle zweckmässigen und notwendigen Fragen stellen und ihre Vorschläge unterbreiten. Es ist nun Aufgabe des Staatsrats, auf dieser Grundlage die Massnahmen zu beschliessen, die im endgültigen Entwurf enthalten sein werden. Der Prozess ist im Gang, und es ist verfrüht, Antworten auf die spezifischen Fragen (Teilfragen 4 - 24) von Grossrätin Christa Mutter zu geben.

Auf die allgemeinen und strategischen Teilfragen 1 und 3 antwortet der Staatsrat wie folgt:

1. Weshalb reagieren Vorstand und Staatsrat erst heute?

Die Revision des Vorsorgeplans der PKSPF ist eine komplexe Angelegenheit. Der Vorstand der Pensionskasse hat seine diesbezüglichen Arbeiten 2016 lanciert. Im April 2016 hielt eine von einem Vertreter der Versicherten präsidierte paritätische Arbeitsgruppe ihre erste Sitzung ab. Diese Arbeitsgruppe hat ihren Bericht nach zahlreichen Sitzungen Anfang 2018 abgegeben und der Vorstand der PKSPF hat ihn am 28. März 2018 genehmigt. Nach Erhalt dieses Berichts hat sich der Staatsrat sofort mit diesem Dossier befasst und den laufenden Prozess eingeleitet.

2. Ist der Staatsrat bereit, bei einer BVG-Expertin oder einem BVG-Experten ein zweites Gutachten in Auftrag zu geben, bevor er konkrete Vorschläge zum Vorsorgeplan unterbreitet?

Nein, der Staatsrat will kein neues Gutachten einholen. Wie bereits erwähnt, hat sich der Vorstand der PKSPF über seine Arbeitsgruppe auf der Grundlage der Analysen eines anerkannten Experten ausführlich damit befasst. Hätte der Vorstand Zweifel an der Relevanz dieser Analysen gehabt, wäre es in seiner Verantwortung gewesen, entsprechende Massnahmen zu ergreifen.

3. Zieht der Staatsrat in Betracht, andere Sozialversicherungsexpertinnen oder -experten beizuziehen, z.B. Professorinnen oder Professoren der Universität Freiburg oder Fachleute des schweizerischen Pensionskassenverbands.

Nein aus den gleichen, oben angeführten Gründen.

30. Oktober 2018