Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Anfrage Emanuel Waeber 2016-CE-103
Verwaltungsbericht 2015 der Pensionskasse des Staats-personals

I. Frage

Mit grossem Interesse habe ich den Verwaltungsbericht 2015 der Pensionskasse des Staatspersonals zur Kenntnis genommen und lade den Staatsrat ein, nach einigen allgemeinen Feststellungen zu verschiedenen Sachverhalten und den damit verbundenen Fragen Auskunft zu geben.

Es hat sich gezeigt, dass nach dem starken Aktienjahr 2014 die Rendite im letzten Jahr markant gefallen ist und die Finanzierungssituation der Kasse trotzdem als gut beurteilt werden kann. Eine grosse Herausforderung wird auch in Zukunft das gegenwärtige Negativzinsumfeld darstellen. Die Zinsprognosen deuten gegenwärtig jedoch darauf hin, dass die kurzfristigen Sätze innert Jahresfrist im negativen Bereich verharren werden. Der Schweizer Franken dürfte angesichts der Politik der Europäischen Zentralbank (EZB) weiterhin zur Stärke tendieren, so dass auf längere Sicht mit Negativzinsen zu rechnen ist. Trifft dies ein und wird die SNB die Negativzinsen weiter verschärfen, so werden die Finanzinstitute nicht darum herumkommen, die Pensionskassen stärker zu belasten. Um aber zu verhindern, dass die Kasse höhere Risiken eingehen muss, stellen sich mir erste Fragen:

1. Kann sich die Kasse aufgrund der positiven Renditeergebnisse im Bereich Immobilien eine Erhöhung ihrer Anlagen in Immobilien Schweiz und Ausland im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften vorstellen?
2. lm Verwaltungsbericht wird auf der ersten Seite auf Investitionen in Anlagen mit nachhaltiger Entwicklung hingewiesen. Was beinhalten die sogenannten Alternativen Anlagen, und sind darin ebenfalls Hedgefonds?

Praktisch sämtlichen Vorsorgeeinrichtungen ist es gelungen, die durch die Finanzkrise 2008 entstandenen Einbussen am Kapitalmarkt weitgehend auszugleichen. Dies ist bemerkenswert, weil die technischen Zinsen im gleichen Zeitraum markant gesenkt wurden. Die privaten Kassen verringerten den Satz im Mittel von 3,5 % auf 2,8 %; die öffentlichen von 3,7 % auf 2,9 %. Zudem erachte ich den erzielten Deckungsgrad der Kasse im Jahre 2015 mit lediglich 74,1 % als zu tief.

3. Welches sind die Gründe, dass die Kasse den technischen Zinssatz nicht weiter auf 2,5 % oder 3 % reduziert?
4. Wie will die Kasse ihr auf Seite 55 erklärtes Ziel erreichen, ab dem 1. Januar 2052 einen Deckungsgrad von 80 % auszuweisen?

Zudem stellt die Entwicklung der Anzahl aktiv Versicherter und Begünstigter von Pensionen und Renten auch vor dem Hintergrund der zunehmenden Lebenserwartung eine grosse Herausforderung für deren Finanzierung dar.

5. Welche Strategie hat die Kasse entwickelt, und könnte sie sich ein Wechsel vom jetzigen Leistungsprimat mit Mischform zu einem reinen Beitragsprimat vorstellen?
6. Welches wären die strukturellen und finanziellen Auswirkungen eines solchen Wechsels?

26. April 2016

II. Antwort des Staatsrats

A. Allgemeines

Anlagenseitig muss sich die Pensionskasse des Staatspersonals (PKSPF) an die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) und die Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) halten. Sie verfügt dazu über ein Anlagereglement und über Anlagerichtlinien, in denen die Anlageprinzipien, die strategische Zuteilung und die taktischen Margen festgelegt sind. Dieses Reglementierung wurde 2014 vollständig revidiert, und die einschlägigen Dokumente sind auf der Website der Pensionskasse verfügbar (www.pkspf.ch -> Gesetze und Reglemente).

Der Staatsrat wird über die Jahresrechnung und den Verwaltungsbericht regelmässig über die Situation der Pensionskasse informiert. Es liegt nicht in seiner Zuständigkeit, sich in Anlageentscheide der PKSPF einzumischen. Die PKSPF verfügt über eine Anlagekommission, die sich aus vier Vorstandsmitgliedern und zwei externen Finanzexperten zusammensetzt.

B. Antworten auf die einzelnen Fragen

1. *Kann sich die Kasse aufgrund der positiven Renditeergebnisse im Bereich Immobilien eine Erhöhung ihrer Anlagen in Immobilien Schweiz und Ausland im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften vorstellen?*

Die BVV 2 gibt die Grenzen für die Vermögensanlagen vor. Die Vorsorgeeinrichtung kann jedoch von diesen Vorgaben abweichen, wenn sie im Anhang ihrer Jahresrechnung schlüssig darlegen kann, dass sie den Vorgaben von Absatz 1 - 3 von Artikel 50 BVV 2 entspricht, das heisst, dass sie die Sicherheits- und Risikoverteilungsgrundsätze einhält. In diesem Fall kann sie ausgehend von ihrem Anlagereglement die Anlagemöglichkeiten nach den Artikeln 53 Abs. 1-4, 54, 54a, 56a Abs. 1 und 5 und 57 Abs. 2 und 3 BVV 2 erweitern. Kurz gesagt ist eine Abweichung möglich, sofern die Vorsorgeeinrichtung nachweisen kann, dass die Risiken aus der Überschreitung der Begrenzungen gemäss 55ff BVV 2 ihre Risikofähigkeit nicht übersteigen. Die PKSPF hat nicht das Rechnungsergebnis 2015 abgewartet, um sich diese Fragen zu stellen, da ihre strategische Immobilienallokation bereits über der 30 %-Marke liegt. Die vom Vorstand beschlossene Immobilienallokation beträgt 36 %, wie dies im Anhang zu den Anlagerichtlinien festgehalten ist. Da sie gegenwärtig ihre Allokation nicht mit Hochbauten oder direkten Akquisitionen in der Schweiz abdecken kann, hat die PKSPF Anteile an Immobilienanlagestiftungen in der Schweiz erworben und beschlossen, eine gewisse Summe ebenfalls indirekt in internationale Immobilien zu investieren.

Die PKSPF gibt allerdings zu bedenken, dass (direkte und indirekte) Immobilienanlagen auch risikobehaftet sind und diese Risiken abzuklären sind und kontrollierbar sein sollten. Man erinnere sich an die Zeit Anfang der 90er Jahre, als die Vorsorgeeinrichtungen mit einem dringlichen Bundesratsbeschluss daran gehindert werden mussten, ihre Immobilienanteile zu erhöhen. Die Vorsorgeeinrichtungen wurden zu Unrecht beschuldigt, Druck auf die Immobilienpreise auszuüben. Die Vorsorgeeinrichtungen investieren generell langfristig in Immobilien, müssen aber auch Investitionsobjekte wählen, die ihrer Strategie am besten entsprechen. Nach den Bestimmung der BVV 2 muss die PKSPF ihre Anlagen diversifizieren und darf nicht alles auf eine Karte setzen.

2. *lm Verwaltungsbericht wird auf der ersten Seite auf Investitionen in Anlagen mit nachhaltiger Entwicklung hingewiesen. Was beinhalten die sogenannten Alternativen Anlagen, und sind darin ebenfalls Hedgefonds?*

Die Vorsorgeeinrichtungen dürfen nach BVV 2 bis zu 15 % ihres Vermögens in alternative Anlagen investieren (Art. 55 Bst. d), wobei unter diese Anlagenkategorie der sogenannten alternativen Anlagen alle Anlagen fallen, die sich nicht in die anderen in diesem Artikel aufgeführten Kategorien einordnen lassen. Was die als Anlagen mit nachhaltiger Entwicklung qualifizierten Anlagen betrifft, so sind sie sowohl in den Schweizer und ausländischen Aktien als auch in Obligationen in Schweizer Franken und in ausländischen Währungen zu finden. Die von der PKSPF gehaltenen Anlagen mit nachhaltiger Entwicklung sind nicht in den sogenannten alternativen Anlagen integriert.

Die alternativen Anlagen der PKSPF umfassen die folgenden Anlagen: CAT-Bonds (sogenannte Katastrophenanleihen) für rund 60 Millionen Franken, Hedge Funds für 65 Millionen Franken, Mikrofinanzinvestitionen für 20 Millionen Franken, Private Equity für 3 Millionen Euro (mit Gesamtverpflichtungen von EUR 30 Mio.). Unter die Kategorie der alternativen Anlagen fallen noch weitere Einzelanlagen, die jedoch Bestandteil herkömmlicher Verwaltungsdossiers sind. Die offiziellen Regelungen (Rechnungslegungsempfehlungen, Verordnungen usw.) zwingen die PKSPF, sie in die Kategorie der alternativen Anlagen einzuordnen. Diese sogenannten alternativen Anlagen haben insgesamt vollumfänglich den Erwartungen entsprochen, und ihre Performance liegt im von den Investoren prognostizierten Bereich: die CAT-Bonds haben in lokaler Währung im Jahresdurchschnitt mit 3,8 % performt; in Hedge Funds wurde erstmals Ende September 2015 investiert, und die bis Ende Dezember realisierte Performance ist nicht repräsentativ für das Jahr 2015. Von September bis Dezember 2015 beträgt sie 2,9 % in lokaler Währung bzw. 6 % in Schweizer Franken. Im selben Zeitraum hat der SPI eine Performance von 1,6 % erzielt und der MSCI World eine Performance von 8,05 %, in Schweizer Franken. Mit den Mikrofinanzinvestitionen wurde Ende drittes Quartal 2015 begonnen, weshalb ihre Performance nicht repräsentativ für 2015 ist. Die von August bis Dezember erzielte Performance liegt um die 0 % in lokalen Währungen. Die Private Equity (oder Privatanlagen) bringt momentan noch keine Performance, da die PKSPF noch in der Investitionsphase der zugesagten Beträge ist und in diesem frühen Stadium noch keine Erträge generiert werden konnten.

3. *Welches sind die Gründe, dass die Kasse den technischen Zinssatz nicht weiter auf 2,5 % oder 3 % reduziert?*

Eine Senkung des technischen Zinssatzes ist absehbar. Wie im Verwaltungsbericht angesprochen, hat der Vorstand eine Arbeitsgruppe gebildet, die eine Senkung des technischen Zinssatzes von 3,25 % auf 2,75 % prüft. Angesichts der Zukunftsperspektiven ist eine weitere Senkung dieses

Zinssatzes in Betracht zu ziehen. Der Vorstand hält es für angezeigt, sämtliche Konsequenzen einer Zinssatzsenkung zu prüfen und herauszufinden, welche Ausgleichsmassnahmen getroffen werden können. Zur Information: Die Senkung von 4,5 % [altrechtlicher, vom Grossen Rat 1993 festgesetzter Satz] auf den aktuellen Satz von 3,25 % sowie die Änderung der versicherungstechnischen Tabellen haben rund 600 Millionen Franken gekostet, vollumfänglich von der PKSPF übernommen, mit einem Deckungsgrad von immer noch 74,1 % gegenüber dem vom Experten im Rahmen der Rekapitalisierung der PKSPF festgelegten Mindestgrad (66,9 % im Januar 2012). Die finanziellen Folgen einer Senkung von 3,25 % auf 2,75 % wurden vom anerkannten Experten für berufliche Vorsorge auf 330 Millionen Franken geschätzt.

4. *Wie will die Kasse ihr auf Seite 55 erklärtes Ziel erreichen, ab dem 1. Januar 2052 einen Deckungsgrad von 80 % auszuweisen?*

Der Deckungsgrad von 80 % spätestens ab 1. Januar 2052 ist im Finanzierungsplan vorgesehen, der vom Vorstand, vom Experten und von der Stiftungsaufsichtsbehörde validiert worden ist. Bei der Änderung insbesondere des technischen Zinssatzes wird darauf geachtet werden müssen, dass dieser Finanzierungsplan weiter eingehalten wird. Der Vorstand befasst sich gegenwärtig mit dieser Frage und wird diese dann entsprechend beantworten.

5. *Welche Strategie hat die Kasse entwickelt, und könnte sie sich ein Wechsel vom jetzigen Leistungsprimat mit Mischform zu einem reinen Beitragsprimat vorstellen?*

Zu den verschiedenen Punkten, mit denen sich die Arbeitsgruppe befassen muss, gehört die Senkung des technischen Zinssatzes, aber auch die Prüfung der Konsequenzen eines Wechsels vom Leistungsprimat zu einem Beitragsprimat. Der anerkannte Pensionskassenexperte der PKSPF soll mit der Berechnung der Auswirkungen auf die Versicherten und die Rentner, aber auch in finanzieller Hinsicht und auf die angeschlossenen Arbeitgeber beauftragt werden.

6. *Welches wären die strukturellen und finanziellen Auswirkungen eines solchen Wechsels?*

Beim jetzigen Stand der Dinge ist es verfrüht, in die Details der künftigen Folgen eines solchen Wechsels zu gehen. Die oben angesprochene Prüfung wird diese Frage beantworten müssen. Es kann aber gesagt werden, dass die PKSPF bei einem Wechsel vom Leistungsprimat zu einem Beitragsprimat nichts "verdient". Ein Systemwechsel würde hingegen Überlegungen über das Festhalten an der Teilkapitalisierung der PKSPF anstossen und wird sich auf das Steuerungssystem auswirken, namentlich falls Sanierungsmassnahmen ergriffen werden. Schliesslich ist auch zu bedenken, dass das gegenwärtige System Elemente enthält (Leistungen berechnet nach Massgabe der Summe des aufgewerteten versicherten Karrierelohns), die in Richtung Beitragsprimat gehen, obschon es sich formell sehr wohl um ein Leistungsprimat handelt.

21. Juni 2016