

**Zwischenbericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
zur Motion 1/2002 der Spezialkommission 2001/8
betreffend Revision des Pensionskassendekretes**

03-106

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Bericht und Antrag zur Motion 1/2002, welche der Kantonsrat am 18. Februar 2002 erheblich erklärt hat. Der Bericht ist als Zwischenbericht des Regierungsrates zu verstehen. Die Meinung der Verwaltungskommission der Pensionskasse kommt ebenfalls zum Ausdruck. Die Beilagen 1 – 6 ergänzen den nachfolgenden Bericht.

1. Ausgangslage

Der Kantonsrat ging im Zeitpunkt der Erheblicherklärung der Motion - gemäss der Jahresrechnung 2000 - von einem Deckungsgrad von 93.4 % aus. Inzwischen liegt die Jahresrechnung 2001 vor mit einem Deckungsgrad von 90.8 % und die Jahresrechnung 2002 mit 88.0 %. Der Grund für diesen Rückgang liegt im ungenügenden Vermögensertrag (Börse und Rückgang der Verzinsungen). Die Unterdeckung am 31. Dezember 2001 betrug 130 Mio. Franken, Ende Dezember 2002 waren es 170 Mio. Franken.

Zudem verfügte die Kasse am 31. Dezember 1999 noch über eine Kursschwankungsreserve von rund 216 Mio. Franken. Ende 2000 waren es 151 Mio. Franken und Ende 2001 noch 37 Mio. Franken. Ende 2002 waren diese Schwankungsreserven aufgebraucht. Ein provisorischer Rechnungsabschluss per Ende Juni 2003 ergab wieder einen Deckungsgrad von 90.6 %.

2. Kapitalertrag

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben braucht die Kasse einen Mindestertrag aus ihren Kapitalien, der deutlich höher sein muss als der Satz zur Verzinsung der Altersguthaben. Die Altersguthaben der Aktiven werden ab 1. Januar 2003 mit 3.25 % verzinst, der technische Zinsfuss beträgt weiterhin 4 %, sodass die Deckungskapitalien der Renten auch mit 4 % verzinst werden müssen. Für künftige Anpassungen der technischen Grundlagen (demografische Veränderung) werden auf Empfehlung des externen Experten der kantonalen Pensionskasse, Dr. Olivier Deprez, pro Jahr 0.5 % der Deckungskapitalien der Aktiven und der Renten zurückgestellt. Die folgende Berechnung beruht auf den Zahlen des Jahresabschlusses 2002, alle Beträge sind in Mio. Franken angegeben.

Kapital der Kasse	1'245		
Deckungskapital der Renten		645	
Altersguthaben der Aktiven		750	
Diverse Passiven		20	
Unterdeckung	170		
Total	1'415	1'415	
Zins Deckungskapitalien der laufenden Renten 4 %			26
Zins Altersguthaben Aktive 3.25 %			24
Rückstellung für technische Grundlagen			7
Verwaltungskosten			3
Total benötigter Mindestertrag			60
Total benötigter Mindestertrag in % des Kapitals			4.8 %

Zum erneuten Aufbau einer Schwankungsreserve, wie es vom Anlagereglement der Pensionskasse vorgesehen ist, sind noch zusätzliche Erträge erforderlich.

3. Gründe für Deckungsgrad unter 100 Prozent

Die Kasse hat seit ihrer Gründung am 25. November 1925 noch nie eine volle Deckung aufgewiesen. Im Jahre 1947 sank der Deckungsgrad auf 72 % und es wurden Sanierungsmassnahmen in die Wege geleitet. Diese Sanierung bestand einerseits in Prämienerrhöhungen, andererseits in Reduktionen der Renten (von 60 % auf 52 % der versicherten Besoldung). Ende 1956 betrug die Deckung 96.5 %, und die Sanierungsmassnahmen wurden gelockert und am 1. Januar 1965 ganz aufgehoben, obwohl die Deckung bereits wieder zurückging (ab 1959 zwischen 92 % und 94 %).

Trotzdem beschloss der Kantonsrat, die Renten ab 1961 zu 70 % und ab 1971 voll der Teuerung anzupassen, ohne gleichzeitig für eine Finanzierung dieser Leistungen zu sorgen. Von 1961 bis 2002 hat die Kasse insgesamt 229 Mio. Franken an Indexzulagen ausgerichtet. Zu 4 % verzinst hätte dies am 31. Dezember 2002 einen Betrag von rund 379 Mio. Franken ergeben. Das zeigt: Die Kasse hätte heute sogar eine Überdeckung, wenn damals auch die Finanzierung der Indexzulagen geregelt worden wäre.

1980 bis 1994 pendelte der Deckungsgrad zwischen 91 % und 95 %. Das war nur deshalb möglich, weil die Vermögenserträge in dieser Zeit gut waren und zur Finanzierung der Indexzulagen herangezogen werden konnten.

Die Einführung des Freizügigkeitsgesetzes auf den 1. Januar 1995 brachte dann wesentlich höhere Austrittsleistungen für die Aktiven, die auch entsprechend bilanziert werden mussten. Zudem wechselte die Kasse vom Leistungs- auf das Beitragsprimat, was zu einer anderen Berechnung der Guthaben der Aktiven führte. Diese Änderungen führten zu einem Rückgang der Deckung von 95 % (31. Dezember 1994) auf 84.7 % (31. Dezember 1995). Der versicherungstechnische Fehlbetrag stieg dabei von 154 auf 168 Mio. Franken. Seither erzielt die Kasse beim Austritt von Aktiven auch keine Mutationsgewinne mehr wie vor 1995. Dank guter Vermögenserträge (Börse und Zinsen) konnte in den folgenden Jahren bis 2000 der Fehlbetrag

auf 90 Mio. Franken abgebaut und die Deckung wieder auf 93.4 % erhöht werden, obwohl die Teuerung auf den Renten weiterhin voll ausgeglichen wurde (von 1995 bis 2001 wurden rund 75 Mio. Franken Indexzulagen an die Rentner bezahlt). Zudem wurden 40 Mio. Franken zurückgestellt zur Anpassung der Deckungskapitalien an die neuen Versicherungszahlen VZ 2000 (vgl. Beilage 1 «Deckungsgrad und Indexzulagen»). Die VZ 2000 belegten unter anderem, dass das Durchschnittsalter 1990 bis 2000 um rund 1.8 Jahre anstieg.

4. Ziel

Der Deckungsgrad der Kantonalen Pensionskasse soll gemäss Motion möglichst rasch auf 100 % angehoben werden. Zudem müssen wieder angemessene Schwankungsreserven aufgebaut werden. Gemäss dem Anlagereglement der Pensionskasse vom 6. September 2001 sollen die Schwankungsreserven 10.5 % bis 17 % des Gesamtvermögens betragen. Am 31. Dezember 2002 betrug das Kapital der Kasse 1'245 Mio. Franken.

Die Zusammenstellung der Gründe zeigt: Die heutige Unterdeckung besteht insbesondere, weil durch Beschlüsse des Kantonsrates die Sanierungsmassnahmen 1956 und 1961 zu früh (d. h. vor dem Erreichen einer vollen Deckung) abgebrochen wurden und ab 1961 bzw. 1971 die Kasse zudem die Indexzulagen an die Rentner ohne gleichzeitige Finanzierung übernehmen musste.

Das übergeordnete Bundesrecht verpflichtet die öffentlichen Pensionskassen nicht direkt, eine 100 %ige Deckung auszuweisen. Dies erfolgt in der Annahme, dass «de facto» oder «de jure» eine Staatsgarantie bestehe.

Der Kantonsrat hat andererseits mit der letzten Revision (per 1. April 2002) dekretiert: «Der Deckungsgrad ... soll mindestens 100 % betragen. Fällt der Deckungsgrad unter 90 %, ist eine Dekretsrevision vorzunehmen.»

Der Klarheit wegen sei auch an dieser Stelle erwähnt, dass ein Deckungsgrad unter 100 % kein effektives Liquiditätsproblem bedeutet, die laufenden Leistungen werden ausbezahlt!

Schweizweit rechtlich geklärt sind mittlerweile auch folgende Vorgänge: Verlässt ein Arbeitnehmender eine Vorsorgeeinrichtung in Unterdeckung, nimmt er seine volle Freizügigkeitsleistung mit. Muss ein Arbeitnehmender die Unternehmung im Rahmen einer Teilliquidation verlassen, muss er eine Schmälerung seiner Austrittsleistung in Kauf nehmen.

5. Lösungsmöglichkeiten

Zur Behebung der Unterdeckung bieten sich verschiedene Varianten an, die in der Folge kurz dargestellt werden sollen.

1. Variante: Ausfinanzierung der Kasse

Die Kasse wird ausfinanziert, d. h. der Fehlbetrag zu einem bestimmten Zeitpunkt wird von den Arbeitgebern in die Kasse eingeschossen.

Die Kriterien, nach denen der Fehlbetrag auf die einzelnen Arbeitgeber aufgeteilt wird, können sein:

- Bei den Aktiven : Anzahl Versicherte, versicherte Besoldungen (VB), letzte Freizügigkeitsleistung
- Bei den Rentnern: Anzahl, Basisrente, Indexzulage.

Die Aufstellung «Gewichtete Anteile an Unterdeckung pro Arbeitgeber » (Beilage 3) zeigt, wie hoch diese Anteile sind, wenn nur eines der obigen Kriterien berücksichtigt wird. Die einzelnen Kriterien können aber auch kombiniert und gewichtet werden.

Mit einer solchen Ausfinanzierung sind aber die Probleme der Kasse noch nicht gelöst: Es müssen auch wieder Schwankungsreserven aufgebaut werden. Es ist zu hoffen, dass wieder bessere Jahre kommen, sodass der Wiederaufbau der Schwankungsreserven über den Vermögensertrag geschehen kann. Das Problem der Indexzulagen muss dauerhaft gelöst werden, sonst kann die Kasse trotz Ausfinanzierung immer wieder in eine Unterdeckung zurückfallen.

2. Variante: Staatsgarantie

Eine Unterdeckung ist rechtlich zulässig, wenn der Bund, ein Kanton oder eine Gemeinde dafür die Garantie übernimmt. Eine Einführung der Staatsgarantie für die Kantonale Pensionskasse Schaffhausen hat auf Gesetzesstufe zu erfolgen. Nach Möglichkeit sollte in einem solchen Fall gleichzeitig eine Gesetzesbestimmung aufgenommen werden, wonach der Kanton für erbrachte Garantieleistungen auf die angeschlossenen Arbeitgeber gemäss einem noch zu bestimmenden Verteilungsschlüssel angemessen Rückgriff nehmen kann.

Zusammen mit der Garantie sollte der Fehlbetrag anteilmässig von den Arbeitgebern verzinst werden. Für die Aufteilung sind auch hier verschiedene Varianten denkbar (vgl. 1. Variante). Der Zinsfuss müsste noch vereinbart werden.

Das Problem der Indexzulagen muss auch hier separat gelöst werden.

3. Variante: Übernahme der Indexzulagen durch die Arbeitgeber

Die Arbeitgeber übernehmen die ganzen Indexzulagen, derzeit (Stand 1. Januar 2002) rund 10.2 Mio. Franken pro Jahr. Das bringt jährlich wiederkehrende Auslagen, aber keine grosse Einmalzahlung wie bei der Ausfinanzierung. Es sind hier noch Details zu regeln, z. B. Indexzulagen bei den Lehrern. Dort stellt sich die Frage, ob sie im gleichen Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinde aufgeteilt werden wie die Besoldung.

Diese Lösung würde die Kasse von den Deckungskapitalien für die Indexzulagen entlasten (82.7 Mio. Franken) und damit den Fehlbetrag entsprechend reduzieren und die Deckung deutlich erhöhen. Der restliche Fehlbetrag könnte in einer vertretbaren Zeit abgebaut werden, sofern die Kapitalien der Kasse wieder einen genügenden Ertrag abwerfen. Pro Jahr sind die bezahlten Prämien um ca. 7 Mio. Franken höher als die Altersgutschriften, sodass ein jährlicher Abbau des Fehlbetrages in dieser Höhe möglich wäre. Wenn die volle Deckung vorhanden ist und die Schwankungsreserven die angestrebte Höhe erreicht haben, können aus diesem Überschuss oder Teilen davon Rücklagen gebildet werden, und die Kasse wäre dann in der Lage, die Indexzulagen oder einen Teil davon wieder zu übernehmen.

6. Indexzulagen

6.1 Allgemeines

Die Entwicklung der Kasse hat gezeigt, dass die Basisrenten und sonstigen Ausgaben der Kasse genügend finanziert sind, dass aber ein voller Teuerungsausgleich bei den Renten nur mit sehr guten Vermögenserträgen von der Pensionskasse geleistet werden kann. Zudem kann der Finanzbedarf für die Indexzulagen nicht berechnet werden, weil die Entwicklung der Teuerung über einen längeren Zeitraum völlig unberechenbar ist. Es ist deshalb nötig, die Finanzierung und Gestaltung der Indexzulagen bei den oben vorgestellten Varianten 1 und 2 neu zu regeln.

§ 43 des Pensionskassen-Dekretes regelt die Ausrichtung der Indexzulagen. Wenn der Deckungsgrad der Kasse nicht fällt, müssen nach der jetzigen Fassung die Renten zu Lasten der Kasse voll der Teuerung angepasst werden. Bei einer Sanierung der Kasse wird der Deckungsgrad natürlich steigen. Somit besteht die Gefahr, dass diese Verbesserung gleich wieder von erhöhten Indexzulagen zunichte gemacht wird. Die Ausrichtung von Indexzulagen durch die Kasse muss sich also an den finanziellen Möglichkeiten der Kasse orientieren und § 43 muss in diesem Sinne geändert werden.

Die Kantonale Pensionskasse Schaffhausen ist nach aktuellem Wissensstand die einzige öffentlich-rechtliche Kasse, die bisher bedingungslos und seit dem 1. April 2002 fast bedingungslos den vollen Teuerungsausgleich auf den Renten übernehmen muss. Bei den meisten Kassen richtet sich die Indexzulage nach den finanziellen Möglichkeiten der Kasse oder wird vom Arbeitgeber übernommen. Häufig wird auch die Teuerung nur bis z. B. 70 % ausgeglichen.

6.2 Möglichkeiten der Gestaltung der Indexzulagen

- a) Eine Möglichkeit zeigt die oben vorgestellte 3. Variante. Es muss aber dafür gesorgt werden, dass alle Versicherten gleich behandelt werden, d. h. dass nicht je nach Arbeitgeber die einen eine Indexzulage erhalten und die anderen nicht.
- b) Die Kasse bildet einen Fonds für die Ausrichtung von Indexzulagen und bezahlt diese Zulagen soweit, als das benötigte Deckungskapital in diesem Fonds vorhanden ist. Als Grundstock könnte das aktuelle Deckungskapital der Indexzulagen in diesen

Fonds eingebracht werden. Damit wäre die Zahlung der bisherigen Indexzulagen gesichert. Das verändert den technischen Fehlbetrag nicht, weil dieser Betrag bei den Aktiven und Passiven wegfällt. Anschliessend könnte der Fonds durch Beiträge der Arbeitgeber, der älteren Arbeitnehmenden, eine Erhöhung der Risikoprämie (vgl. Abschnitt «Ziel») oder durch überschüssige Vermögenserträge (wenn vorhanden) gespiesen werden.

6.3 Kosten

Am 1. Januar 2002 hätte der Ausgleich einer Teuerung von 1 % auf allen Renten ungefähr 6.4 Mio. Franken mehr Deckungskapital erfordert. Das sind 2.6 % aller versicherten Besoldungen oder 0.5 % des Vermögens der Kasse. Wenn also allein aus dem Vermögensertrag die Indexzulagen finanziert werden müssten, wäre ein Ertrag von 4.8 % plus 0.5 % nötig. Es ist klar, dass dieses Niveau auf absehbare Zeit nicht möglich sein wird. Zusammen mit dem Aufbau von Schwankungsreserven ergäbe das rund 6 %.

Wenn die Renten also weiterhin durch Indexzulagen der Teuerung angepasst werden sollen, müssen zur Finanzierung neue Beiträge herangezogen werden.

7. Schlussfolgerungen

7.1. Die Verwaltungskommission der Pensionskasse schlägt zur Erreichung des Ziels der Motion 1/2002 folgendes Vorgehen vor:

- a) Die «de facto» bestehende Staatsgarantie muss so schnell wie möglich gesetzlich geregelt und verankert werden.
- b) Langfristig ist die Erhöhung des Deckungsgrades auf 100 % notwendig und anzustreben.
- c) Es soll grundsätzlich an der Gewährung der Indexzulagen festgehalten werden. Die Frage der Indexzulagen und ihrer Finanzierung muss jedoch so gelöst werden, dass die Kasse eine Deckung von mindestens 100 % erreichen und halten kann.

7.2 Der Regierungsrat ist sich der sehr grossen Bedeutung der Vorsorgeeinrichtung Pensionskasse für die Mitarbeitenden und Pensionierten des Kantons und der angeschlossenen Arbeitgeber bewusst. Das wesentlich veränderte Umfeld (Börse, Zinsniveau) hat auch bei der Pensionskasse Schaffhausen deutliche Spuren hinterlassen. Ausgehend von der Tatsache, dass die Kasse in ihrer 77-jährigen Geschichte noch nie eine 100%ige Deckung aufwies und der Rückgang des Deckungsgrades auf 88 % im Vergleich zu anderen Pensionskassen bescheiden ausgefallen ist, besteht kein Grund zur Dramatisierung. Trotzdem sind die bisher vorgenommenen Massnahmen richtig und weitere notwendig. Richtig und wichtig ist auch die intensivere Informationstätigkeit gegenüber der Aufsichtsbehörde (Stiftungsaufsicht). Nebst den Empfehlungen der Verwaltungskommission der PK beachtet der Regierungsrat die Meinungen der Experten, die sich in grosser

Zahl in den letzten Wochen und Monaten geäußert haben. Berücksichtigt werden zudem die Gesamtbeurteilung und die Änderungen des Bundesgesetzgebers.

Die Pensionskasse Schaffhausen leidet seit 1971 am strukturellen Problem, dass die volle Indexierung nicht entsprechend finanziert wurde. Diese Tatsache hat die Entwicklung des Deckungsgrades massgebend gebremst. Man lebte in der Hoffnung, «die guten Zeiten» würden es schliesslich schon richten. Eine deutliche Änderung der zu Grunde gelegten Lohnentwicklung von vorher 4 % auf 1.5 % führte 1998 zu einer deutlichen Prämienentlastung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Das Rentenziel von 63 Jahren und 60 % konnte beibehalten werden. Letztlich führt aus heutiger Sicht kein Weg daran vorbei, dass Arbeitgeber, Arbeitnehmende sowie Rentnerinnen und Rentner einen Beitrag zu Stabilisierung und Verbesserung des Deckungsgrades leisten müssen. Pensionskassen sind langfristig ausgerichtete Einrichtungen. Kurskorrekturen sollen dem angemessenen Rechnung tragen.

Es gilt sodann zu beachten, dass der Bundesrat per 1. Juli 2003 beschlossen hat, den Deckungsgrad neu inkl. Schwankungsreserven zu berechnen und auszuweisen. Dies bedingt einen Deckungsgrad von klar über 100 %, um nicht bei jeder «Schwankung» unter 100 % zu fallen. Bisher haben die Pensionskassen die Schwankungsreserven unterschiedlich in die Berechnung des Deckungsgrades einbezogen. Die PK Schaffhausen hat sie grundsätzlich nicht berücksichtigt, was zum Teil den vergleichsweise deutlich kleineren Rückgang des Deckungsgrades erklärt.

8. Erwägungen des Regierungsrates

8.1 Der Regierungsrat beurteilt eine sofortige Ausfinanzierung im heutigen Umfeld weder für notwendig noch für sinnvoll. Je nach Ausgangslage «kostet» die Ausfinanzierung:

2001	=	130 Mio. Franken
2002	=	170 Mio. Franken
2003	=	ca. 150 Mio. Franken

8.2 Der Regierungsrat betrachtet eine Frist von 10 Jahren zur Zielerreichung gemäss Motion als angemessen.

8.3 Bei Massnahmen zur Stabilisierung oder Verbesserung des Deckungsgrades sollen mittel- und längerfristig Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Rentner angemessen betroffen sein.

8.4 Die versicherte Besoldung richtet sich zur Zeit nach der Brutto-Jahresbesoldung abzüglich 6 %. Davon wird auch noch ein Koordinationsabzug in der Höhe der maximalen einfachen AHV-Altersrente abgezogen.

Das Rentenziel gemäss Pensionskassendekret lautet dahingehend, dass mit 63 Jahren eine Altersrente von ungefähr 60 % der versicherten Besoldung erreicht wird.

In Anbetracht der Ausgangslage soll das Rentenziel bis auf Weiteres nicht verändert werden.

8.5 Es wird davon Kenntnis genommen, dass die von der Verwaltungskommission in ihrer Kompetenz festgelegten Beitragserhöhungen ab 2004 dem Ausgleich der tieferen Mindestverzinsung (unter 4 %) dienen. Arbeitnehmer und Arbeitgeber sind davon im ordentlichen Verhältnis von 1 : 1,5 betroffen. Der Besoldungsaufwand beim Arbeitgeber Kanton steigt deshalb um rund 2.0 Mio. Franken.

9. Anträge

Der Regierungsrat hat die Absicht, folgende Massnahmen zur Stabilisierung und Verbesserung des Deckungsgrades einzuleiten:

9.1 Eine Staatsgarantie soll gesetzlich geregelt und verankert werden.

9.2 Das Kapital der Unterdeckung ist der Pensionskasse zum BVG-Mindestzins zu verzinsen. Im Finanzplan des Regierungsrates vom 9. September 2003 sind dafür folgende Mittel eingestellt:

2005	=	3.0 Mio. Franken
2006	=	2.5 Mio. Franken
2007	=	2.0 Mio. Franken

9.3 Die weitere Indexierung der Renten richtet sich nach den finanziellen Möglichkeiten der Pensionskasse, d. h. zum Beispiel:

über 95 % Deckungsgrad	=	halbe Indexierung
über 100 % Deckungsgrad	=	ganze Indexierung

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beantragen Ihnen, den Absichtserklärungen gemäss den Ziffern 9.1 – 9.3 zuzustimmen.

Schaffhausen, 21. Oktober 2003

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dr. Hans-Peter Lenherr

Der Staatsschreiber:

Dr. Reto Dubach