

INTERPELLATION DER ALTERNATIVEN FRAKTION

BETREFFEND DER ANGEKÜNDIGTEN SENKUNG DER VERZINSUNG DER  
GUTHABEN BEI DER KANTONALEN PENSIONSASSE  
(VORLAGE NR. 1311.1 – 11668)

ANTWORT DES REGIERUNGSRATES

VOM 3. MAI 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Alternative Fraktion hat am 23. Februar 2005 eine Interpellation eingereicht (Vorlage Nr. 1311.1 – 11668). Gegenstand des Vorstosses bildet die Verzinsung der Pensionskassen-Sparguthaben im Jahre 2005. Die Interpellantinnen und Interpellanten weisen darauf hin, dass der Entscheid des Pensionskassenvorstandes nicht der im November 2003 deklarierten Verzinsungspolitik der Zuger Regierung entspreche. Sie wollen wissen, ob sich die damaligen Annahmen derart verschlechtert hätten, dass eine erneute Prüfung des Zinssatzes erforderlich gewesen sei.

**I. Allgemeines**

Die letzte, im Januar 1995 in Kraft gesetzte Totalrevision des Pensionskassengesetzes (BGS 154.31) verwirklichte den Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat, die Einführung eines Koordinationsabzuges, die Gleichstellung von Mann und Frau mit der Festsetzung eines einheitlichen Rücktrittsalters und der Ablösung der Witwenrente durch die geschlechtsneutrale Ehegattenrente. Die Revision brachte die Einführung der vollen Freizügigkeit und die Flexibilisierung der Alterspensionierung.

Angestrebt wurde zudem eine Verbesserung der finanziellen Lage der Kasse, bestand doch zu Beginn der seinerzeitigen Revisionsvorbereitungen per 1. Januar 1989 aufgrund zu tiefer Beitragsleistungen lediglich ein Deckungsgrad von 76,7 %.

Ab 1995 wurde die Pensionskasse erstmals in ihrer Geschichte knapp ausreichend durch die Beiträge der Arbeitnehmenden und der Arbeitgebenden finanziert. Infolge der ungünstigen demographischen Entwicklung (Überalterung des Versichertenbestandes insbesondere beim Kanton) reichten die Sparbeiträge jedoch bereits nach einigen Jahren nicht mehr zur vollen Deckung der Spargutschriften aus. Zur Deckung der Langlebigkeitskosten der Rentenbezügerinnen und -bezüger und zur Abfederung des zu hohen Umwandlungssatzes müssen heute ebenfalls jährliche erhebliche finanzielle Mittel aufgewendet werden. Zusätzlich ist auch der Beitrag an den gesamtschweizerischen Sicherheitsfond angewachsen. Dies waren bzw. sind bekanntlich u.a. auch Gründe, welche eine Revision des geltenden Pensionskassengesetzes notwendig machen. Der Regierungsrat wird die Vorlage dem Parlament noch im Jahr 2005 unterbreiten.

Im Rahmen der Umstellung vom Leistungs- zum Beitragsprimat im Jahr 1995 hatte der Gesetzgeber bewusst davon abgesehen, den Deckungsfehlbetrag einzuschliessen. Zudem verzichtete er darauf, das fehlende Deckungskapital zu einem technischen Zinssatz von 4 % zu verzinsen. Hinter diesen Unterlassungen standen keine Versäumnisse, sondern die klare politische Absicht, dass die Kasse die bestehende Deckungslücke aus eigener Kraft beheben solle. In diesem Sinne verpflichtete das Pensionskassengesetz in § 33 Abs. 2 den Vorstand ausdrücklich, die Kasse – unbesehen der Staatsgarantie – nach rein versicherungstechnischen Grundsätzen zu führen.

In den renditestarken Jahren, in denen andere Vorsorgeeinrichtungen zum Teil Zinsen bis in zweistelliger Höhe, Zusatzgutschriften oder Beitragsbefreiungen gewährt haben, lehnte die Pensionskasse entsprechende Begehren stets ab, da die Mehrerträge zur Schaffung von Reserven und zur Amortisation des Fehlbetrages benötigt wurden. Diese Zurückhaltung hat sich letztlich bewährt.

Tatsächlich gelang es der Pensionskasse nämlich, ihren Deckungsgrad von 76,7 % innert zehn Jahren vorübergehend auf 120 % zu verbessern. Die drei schwierigen Börsenjahre 2000 bis 2002 liessen den Deckungsgrad per Ende 2002 dann allerdings auf 95,5 % sinken und den versicherungstechnischen Fehlbetrag auf 162 Mio. Franken anwachsen. Per Ende 2004 erreichte die Pensionskasse zwar wieder die volle Deckung; sie verfügt aber noch nicht über ausreichende Reserven. Trotzdem ist die Pensionskasse des Kantons Zug eine der sechs bestfinanzierten kantonalen Pensionskassen.

Mit seinen bisherigen Zinsentscheiden hat der Vorstand bewiesen, dass er Wert legt auf das Gleichgewicht zwischen stabilitätsfördernden Reservebildungen und direkter Verwendung für die Versicherten. Dabei ist offensichtlich, dass der finanzielle Handlungsspielraum nicht zu Letzt aufgrund der unterbliebenen Ausfinanzierung des Deckungsfehlbetrages eingeschränkt ist.

Im Rahmen ihrer versicherungstechnischen Rückstellungen verfügte die Pensionskasse bis im Jahre 2003 noch über eine Zinsausgleichsreserve. Aufgrund dieser Situation hat der Vorstand der Pensionskasse im Dezember 2002 den Zins für die Verzinsung der Sparguthaben im 2003 auf 4 % festgelegt. Für das Jahr 2004 hat der Vorstand den Zinssatz auf 3 ¼% festgelegt, um ein ganzes Prozent höher als der BVG-Mindestzinssatz. Er wollte damit – wie dies auch der Meinung des Regierungsrates entsprach – das Vertrauen in die Stabilität der beruflichen Vorsorge stärken und die hohe Akzeptanz, welche die Pensionskasse des Kantons bei ihren Versicherten wie auch bei den Arbeitgebenden geniesst, nicht schmälern. Zum damaligen Zeitpunkt sind sowohl der Regierungsrat wie auch der Vorstand der Pensionskasse von einer weitaus stärkeren Erholung der Wirtschaftslage ausgegangen, als sie dann eingetreten ist. Weil die mittelfristigen Aussichten nicht gerade rosig sind und in den nächsten Jahren geringere reale Renditen erwartet werden, war die Senkung des Zinssatzes aus Sicht des Vorstandes für das Jahr 2005 unverzichtbar. Der Vorstand der Pensionskasse als oberstes Führungsorgan ist der Auffassung, dass er seine Verantwortung nicht korrekt wahrnehmen würde, wenn er eine höhere Verzinsung gewähren und das versicherungstechnische Defizit anwachsen liesse. Dies umso mehr, als künftig die Verzinsung der Sparguthaben flexibler gehandhabt werden soll.

## II. Zu den Fragen

1. *Hat sich aus Sicht des Regierungsrates die konjunkturelle Entwicklung und der Deckungsgrad der Pensionskasse derart negativ verändert, dass er seit seiner Interpellationsantwort vom 11. November 2003 eine erneute Prüfung des Zinssatzes vornehmen musste?*

Der Deckungsgrad der Kasse stagnierte bei 100 % (Ende 2004 100,7 %). Bei einem Deckungsgrad von 100 % ist die langfristige Finanzierung der Leistungen der Kasse noch nicht gesichert. Wie bei jeder Kasse muss auf dem Kassenvermögen nämlich eine Rendite erzielt werden, welche das Eingehen von Anlagerisiken erfordert. Nur schon die Sicherstellung der minimalen Verpflichtungen (Verzinsung der Altersguthaben zum Mindestzins, Sicherung der nominellen Rentenzahlungen) erfordert einen Deckungsgrad von deutlich mehr als 100 %.

Im 2004 konnten keine Reserven, die für die langfristige Erreichung der Vorsorgeziele dringend benötigt werden, geschaffen werden. Es mussten im Gegenteil 10 Mio. Franken den Reserven zur Deckung eines Teils der aufgelaufenen Langlebigkeitskosten der Rentnerinnen und Rentner entnommen werden.

In seiner Antwort vom November 2003 zur Interpellation Lehmann ist der Regierungsrat von einer stärkeren Erholung der Wirtschaft und einer verbesserten Ertragslage ausgegangen, als sie tatsächlich eingetroffen ist. Was der Regierungsrat unbedingt vermeiden will, ist eine Zunahme des Fehlbetrages und eine Senkung des Deckungsgrades unter 100 %. Andernfalls entstünde für den Kanton aufgrund der Staatsgarantie eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung, die kraft Bundesrechts im entsprechenden Betrag auch in der Bilanz auszuweisen wäre (Art. 45 Abs. 2 BVV 2; SR 831.441.1).

2. *Hat die Regierung durch seine Vertreter im Pensionskassenvorstand Einfluss auf den Zinssenkungs-Entscheid genommen? Wenn ja, wie?*

Nein, denn die Festlegung der Verzinsung der Alterssparguthaben fällt in die abschliessende und alleinige Zuständigkeit des Vorstandes. Zu beachten in diesem Zusammenhang ist nämlich, dass der Kanton/Staat zur Vorsorge für sein Personal wie jeder andere Arbeitgeber gestützt auf Art. 11 ff. BVG (SR 831.40) verpflichtet ist

und der Kanton mit der Pensionskasse, gleich wie ein Privater, seine Arbeitgeberpflicht erfüllt. Die vom Regierungsrat gewählten Vorstandsmitglieder sind keine staatlichen Vertreter; es sind ganz einfach Arbeitgebervertreter. Ein wie auch immer geartetes Weisungsrecht des Arbeitgebers bzw. Regierungsrates würde damit den Vorstellungen des Bundesgesetzgebers widersprechen, welcher im Rahmen der 1. BVG-Revision (BG vom 1. Oktober 2003, in Kraft seit 1. April 2004) die paritätische Verwaltung neu explizit zum "obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung" erhoben hat (Art. 51 Abs. 1 BVG). Der gesetzliche Auftrag des obersten Vorsorgeorgans besteht darin, die reglementarisch versprochenen Versicherungsleistungen vollständig und versicherungstechnisch korrekt zu finanzieren (§ 33 Pensionskassengesetz und Art. 47 ff. BVV 2). Hiefür tragen die einzelnen Vorstandsmitglieder denn auch die volle Verantwortung (Art. 52 BVG). In diesem Sinne würde die Annahme eines Weisungsrechtes gegenüber Vorstandsmitgliedern auch der bundesrechtlich zwingend vorgeschriebenen Verantwortlichkeit zuwider laufen, zumal Verantwortung und Kompetenzen diesfalls in einem nicht vertretbaren Ausmass auseinander klaffen würden (vgl. auch BGE 128 V 124, E. 4e, S. 132). Diese Auffassung vertritt auch das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), Kompetenzzentrum Aufsicht Berufliche Vorsorge. Nach dem Gesagten besteht kein Raum für die Annahme eines Weisungsrechtes des Arbeitgebers bzw. Regierungsrates gegenüber den von ihm bestellten Vorstandsmitgliedern.

3. *Handelt es sich bei der vom Pensionskassenvorstand angekündigten Zinssenkung um eine akute Massnahme zur finanziellen Sicherung der Pensionskasse oder vielmehr um eine grundsätzlich neue Verzinsungspolitik, welche den Versicherten bei tiefen Renditen wenig weitergibt, bei hohen Renditen dafür auch mal 6 oder 8 gutschreibt?*

Bei der monierten Zinssatzsenkung handelt es sich weder um eine neue Verzinspolitik noch um eine akute Massnahme, sondern um einen Entscheid, bei dem die aktuelle Wirtschafts- und Ertragslage, aber auch die Situation der Versicherten umfassend berücksichtigt wurden.

Der derzeitige Vorsorgeplan geht nämlich in seinen Modellannahmen davon aus, dass das Rentenziel von 57 % des letzten beitragspflichtigen Lohnes erreicht werden kann, sofern die Verzinsung und die Lohnentwicklung (bestehend aus Teuerung und Karriere) gleich hoch sind. Liegt die Verzinsung nun über der Lohnentwicklung, wird

das vorgesehene Leistungsniveau übertroffen. Dies war bei den meisten Versicherten in den letzten Jahren der Fall. Die tiefe Teuerungsentwicklung der letzten Jahre, zusammen mit der hohen Verzinsung der Sparguthaben, führten im Ergebnis zu erheblich **höheren Altersrenten und Anwartschaften**, als dies planmässig eigentlich vorgesehen gewesen wäre.

Die Rückstellungen für einen Zinsausgleich, über welche die Kasse noch bis 2003 verfügte, sind aufgebraucht. Es trifft bekanntlich gesamtschweizerisch zu, dass seit 2003 der Bundesrat den BVG-Mindestzinssatz den wirtschaftlichen Gegebenheiten anpasst. Auch die pensionskasseneigene Verzinsung soll künftig flexibler gehandhabt werden und sich stärker auf die Ertragslage ausrichten. Es wird in Zukunft so sein, dass die Verzinsung weitgehend von der Rendite abhängen wird. Dies muss auch eine Verzinsung über 4 % beinhalten. Nach wie vor gehen wir von einer durchschnittlichen Verzinsung von 4 % aus.

Der Vorstand ist der Auffassung, dass – sofern man die Zunahme des Fehlbetrages vermeiden will – der Zins nur so hoch sein kann, wie er erwirtschaftet werden kann. Es ist uns keine Beitragsprimatkasse bekannt, die derzeit in der Lage ist, die Sparguthaben mit 4 % zu verzinsen. Wäre eine derartige Verzinsung unter Wahrung der Finanzierungssicherheit tatsächlich möglich, hätte der Bundesrat wohl kaum den Mindestzinssatz auf 2.5 % festlegen können. Hinzu kommt, dass die Teuerung derzeit sehr tief ist und das Leistungsniveau auch mit der Mindestverzinsung von 2.5 % mehr als nur gehalten werden kann.

4. *Welchen Einfluss hat der Entscheid des Pensionskassenvorstandes, den Satz auf 2,5 % zu senken, auf die Revision des Pensionskassengesetzes?*
5. *Ist die Regierung bereit, die veränderte Ausgangslage für die Revision des Pensionskassengesetzes vollumfänglich aufzuzeigen und dann eine weitere Vernehmlassungsrunde durchzuführen?*

Im Entscheid des Pensionskassenvorstandes, das Alterssparguthaben im laufenden Jahr mit 2,5 % zu verzinsen, ist keine veränderte Ausgangslage zu erblicken, welche einen Einfluss auf die Revision des Pensionskassengesetzes zu zeitigen vermag. Zwar geht das neue Finanzierungsmodell in seinen Grundlagen von einer Verzinsung des Alterssparguthabens von 4 % aus, damit das Rentenziel von 60 % bzw. aktuell 57 % des letzten beitragspflichtigen Lohnes erreicht werden kann. Mit dem Satz von

4 % ist nun aber unzweifelhaft eine modellhafte, durchschnittliche Verzinsung des Alterssparguthabens gemeint. Dass es sich um einen Durchschnittswert handelt, wurde im Bericht und Antrag (Ziff. 2.4.2.2) unter Hinweis auf die aktuelle Flexibilität des Zinssatzes, die wirtschaftlichen Gegebenheiten und die seit 1985 realisierte Ertrags- und Zinsentwicklung explizit so dargelegt. Künftig sollen der BVG-Zinssatz und die pensionskasseneigene Verzinsung **flexibel** gehandhabt werden. Ein flexibler Zinssatz muss nicht zu niedrigeren Vorsorgeleistungen führen.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass das Vorsorgemodell neben der Verzinsungsrate auf weiteren Parametern beruht, so etwa der Lohnerhöhungsrate. Diesbezüglich liegt dem Finanzierungsmodell gemäss Vernehmlassungsvorlage zum einen eine durchschnittliche, alters- und karrierebedingte Lohnentwicklung zwischen 0 % bis 3 % p.a. zu Grunde, was einem aktuellen Untersuchungsergebnis entspricht.

Zum ändern wurde als Modellannahme eine Teuerungsentwicklung von 2,3 % p.a. festgelegt. Da die durchschnittliche Teuerung der letzten 20 Jahre effektiv bloss 2,16 % betrug, ist hier noch eine geringfügige Sicherheitsquote eingerechnet. Diese Annahme steht **nicht im Widerspruch zur aktualisierten Finanzstrategie**, ist diese doch lediglich auf sieben Jahre ausgelegt (2004 - 2010), während die Modellrechnungen der Pensionskasse einen Zeithorizont von 40 - 60 Jahren abdecken.

Anders gesagt: Soweit die Teuerung oder auch die karrierebedingte Lohnentwicklung unterhalb der Modellannahme liegen, kann das Rentenziel auch bei einem tieferen durchschnittlichen Zinssatz gleichwohl erreicht werden. Beim neuen Finanzierungsmodell wird nämlich von einer Realverzinsung zwischen 0 % bis 1,7 % je nach Alter ausgegangen. Dieser Satz ergibt sich aus der Differenz zwischen der Verzinsung von 4 % und einer über die ganze Finanzierungsdauer ermittelten Lohnerhöhung (Teuerung von 2,3 % + Karriere). Diese eher konservativen Annahmen bieten eine sehr hohe langfristige Finanzierungssicherheit.

Aufgrund einer flexibleren Verzinsung der Sparguthaben ergibt sich keine neue Ausgangslage für die Revision des Pensionskassengesetzes. In der Vernehmlassungsvorlage ist das neue Vorsorgemodell inklusiv der flexiblen Verzinsung beschrieben. Eine weitere Vernehmlassung erachtet der Regierungsrat daher als nicht erforderlich. Sie würde nur zu einer Verzögerung des Revisionsvorhabens führen, was angesichts des heute vorliegenden strukturell bedingten Finanzierungsungleichgewichtes den Interessen sämtlicher Beteiligten zuwider liefe.

**III. Antrag**

Kenntnisnahme.

Zug, 3. Mai 2005

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio

Die Bearbeitung dieses Vorstosses kostete CHF 2'700.–