

Interpellation FDP-Fraktion vom 24. September 2008

Zusammenführung der Pensionskassen: Stand der Vorbereitungen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 16. Dezember 2008

Die FDP-Fraktion stellt in ihrer Interpellation vom 24. September 2008 verschiedene Fragen zur geplanten Zusammenführung der Versicherungskasse für das Staatspersonal (VKStP) und der kantonalen Lehrerversicherungskasse (KLVK) sowie dem gleichzeitig beabsichtigten Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat.

Beide Versicherungskassen sind unselbständige Vorsorgeeinrichtungen des Kantons mit Staatsgarantie. Oberstes Führungsorgan beider eigenständiger Versicherungskassen ist die Regierung. Dem Finanzdepartement obliegen die versicherungsmässige Führung beider Kassen und die Bewirtschaftung des Kassenvermögens. Die Ausrichtung der Leistungen bei den Risiken Alter, Tod und Invalidität erfolgt für einen Grossteil der Versicherten nach dem sogenannten Leistungsprimat.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Im September 2006 hat die Regierung einen neuen Projektauftrag zur Revision der beiden Versicherungskassen erteilt, nachdem ein analoges Vorhaben im Herbst 2003 aufgrund des damals ungünstigen vorsorge- und finanzpolitischen Umfeldes sistiert worden war. Unveränderte Hauptzielsetzungen des Revisionsvorhabens sind:
 - die rechtliche Vereinigung und Verselbständigung beider Versicherungskassen;
 - der Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat für das Risiko Alter für alle Versicherten;
 - die Flexibilisierung des dienstrechtlichen Übertrittes in den Ruhestand;
 - die Verwirklichung einer speziellen Kaderversicherung;
 - eine Revision der Ruhegehaltsordnung für Magistratspersonen (Erfüllung des Auftrages aus der gutgeheissenen Motion 42.04.01 «Eingrenzung des Geltungsbereichs der Ruhegehaltsordnung für Magistratspersonen»);
 - weitere Anliegen wie Leistungen für eheähnliche Gemeinschaften, erweiterte Möglichkeiten des Kapitalbezugs und stärkere Anlehnung an den Invaliditätsbegriff der IV.Da gemäss Projektauftrag der Regierung ein genereller Leistungsabbau als Folge des Primatswechsels zu vermeiden ist, erhalten die Übergangsbestimmungen bezüglich Finanzierungsverpflichtungen und Leistungsansprüchen der älteren Versichertenjahrgänge eine zentrale Bedeutung in diesem Revisionsprojekt.
2. Der ursprüngliche Projektplan ging von einem Vollzugsbeginn für die neue Versicherung ab 1. Januar 2009 aus. Im Zug der intensiven Projektarbeiten, bei denen auch der Pensionskassenexperte sowie Vertreter der Träger der Volksschule als Arbeitgeber der Lehrpersonen und der Sozialpartner mitwirkten, zeigte sich jedoch, dass dieser Zeitplan aufgrund der Komplexität des gesamten Vorhabens nicht eingehalten werden kann. So erfordert die angestrebte Verselbständigung der Vorsorgeeinrichtung vertiefte Abklärungen, insbesondere in Bezug auf die paritätische Führung, die Bedeutung der Staatsgarantie und die Integration der Vermögensverwaltung sowie damit verbundene Anschlussfragen. Auch die Konzeption einer fairen und transparenten Regelung für eine Übergangsgeneration von Versicherten beider Kassen im oben (Ziff. 1) ausgeführten Sinn erweist sich als anspruchsvoll. Zudem verlangen die Vielschichtigkeit der Materie einerseits und der grosse Kreis der vom Vorhaben betroffenen Zielgruppen andererseits ein ausführliches Vernehmlassungs-

verfahren, das von adäquaten Kommunikationsmassnahmen begleitet werden muss. Schliesslich ist auch für den Gesetzgebungsprozess und insbesondere für die sorgfältige Vorbereitung der Umsetzung der neuen Ordnung genügend Zeit einzuplanen.

Die Regierung hat im Mai 2008 den Stand der Projektarbeiten und einen ersten Entwurf für ein neues Pensionskassengesetz zur Kenntnis genommen. Auch liegen Entwürfe eines Vorsorge- und eines Organisationsreglementes vor. Eine erste Überprüfung durch Staatskanzlei, Steuerbehörde und Stiftungsaufsicht ist erfolgt. Schwerpunkte der derzeitigen Projektarbeiten sind die Verifizierung der modellmässig entwickelten Übergangs- und Besitzstandsregelungen sowie die Klärung der Anschlussfragen als Folge der Verselbständigung. Auch wird derzeit die Zweitmeinung eines unabhängigen Versicherungsexperten eingeholt.

Nachdem sich der Lenkungsausschuss, bestehend aus den Vorstehern des Finanz- und des Bildungsdepartementes sowie des Generalsekretärs des Finanz- und der Generalsekretärin des Bildungsdepartementes, seit Sommer und Herbst 2008 neu zusammensetzt, wurde auch der ursprüngliche Projektplan überprüft und angepasst. Vor dem Hintergrund der dargelegten Herausforderungen ist nach heutigem Planungsstand davon auszugehen, dass die Neuordnung frühestens auf 1. Januar 2011 in Kraft treten wird. Es ist vorgesehen, im 1. Halbjahr 2009 ein breites Vernehmlassungsverfahren durchzuführen und nach Möglichkeit im 2. Halbjahr 2009 die Gesetzesvorlage zuhanden des Kantonsrates zu verabschieden. Dabei wird angenommen, dass die unten (Ziff. 4) nachstehend dargestellten, exogenen Faktoren zu keinen wesentlichen Verzögerungen führen.

3. Die Frage nach den Auswirkungen der Revision für das Staatspersonal und die Lehrpersonen der Volksschule kann derzeit noch nicht abschliessend beantwortet werden. Immerhin ist zu wiederholen, dass gemäss Projektauftrag der Primatswechsel für die Altersleistungen nicht zu einem Leistungsabbau führen darf. Diese Vorgabe bedingt, für eine zu definierende Übergangsgeneration einen «anwartschaftlichen Besitzstand» in Bezug auf Leistungen und Beiträge vorzusehen. Eine Verbesserung gegenüber der heutigen Vorsorgeregelung bedeuten die Flexibilisierung des dienstrechtlichen Altersrücktritts, die Einführung einer Lebenspartnerrente, die Erweiterung der Kapitaloption und die Realisierung einer Kaderversicherung.
4. Zu den vorstehend dargelegten Herausforderungen an das Revisionsvorhaben belastend hinzu treten zwei exogene Entwicklungen, die bei der Wiederaufnahme der Projektarbeiten im Herbst 2006 nicht bzw. nicht in dieser Tragweite absehbar waren. Es sind dies die Verschlechterung der finanziellen Lage der beiden Versicherungskassen als Folge der globalen Finanzkrise auf der einen Seite und die sich auf Bundesebene abzeichnenden Vorschriften zur Finanzierung der Vorsorgeeinrichtungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften auf der anderen Seite.

Die finanzielle Lage der Versicherungskassen spiegelt sich recht deutlich in der Entwicklung des Deckungsgrades, d.h. des prozentualen Verhältnisses zwischen dem Kassenvermögen (abzüglich kurzfristige Verbindlichkeiten) und dem Deckungskapital (Summe von Vorsorgekapital und technischen Rückstellungen). Ende des Jahres 2006 überschritt der Deckungsgrad bei beiden Rentenversicherungen die Marke von 100 Prozent, und es durfte aus damaliger Sicht angenommen werden, dass sich diese für das Projekt bedeutende Entwicklung langsam aber stetig fortsetzen würde. Die damalige Einschätzung erweist sich heute vor dem Hintergrund der zwischenzeitlich eingetretenen globalen Finanzkrise als unzutreffend. Ende des Jahres 2007 ging der Deckungsgrad in der Rentenversicherung bei beiden Versicherungskassen auf leicht unter 100 Prozent zurück. Der anhaltende und massive Einbruch der Aktienanlagen liess die Performance beider Versicherungskassen Mitte Dezember 2008 auf minus 10 Prozent absinken. Diese stark negative Performance schlägt auch auf den Deckungsgrad durch, der derzeit 86 Prozent beträgt.

Im September 2008 hat der Bundesrat die Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (abgekürzt BVG) bezüglich Finanzierung der Vorsorgeeinrichtungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften (ÖRVE) zuhanden der Eidgenössischen Räte verabschiedet (BBl 2008, 8411 ff.). Die Botschaft sieht vor, dass ÖRVE ihr Finanzierungssystem so ausgestalten müssen, dass sie innert 40 Jahren eine Vollkapitalisierung erreichen. Bis dahin sollen ÖRVE, die bisher teilkapitalisiert waren, nach dem Finanzierungsmodell des sogenannten differenzierten Zieldeckungsgrades geführt werden, sofern sie über eine Garantie des Gemeinwesens verfügen und der zu erstellende Finanzierungsplan von der zuständigen Aufsichtsbehörde genehmigt wurde. Sodann ist vorgesehen, dass ÖRVE und ihre Aufsichtsbehörden in rechtlicher, organisatorischer und finanzieller Hinsicht verselbständigt werden. Dies führt zu einer Einschränkung des Einflusses des Gemeinwesens auf die ÖRVE und zu einer Stärkung der Position der obersten Organe der Vorsorgeeinrichtung. Es ist vorgesehen, dass diese Änderungen des BVG am 1. Januar 2010 in Kraft treten. Zu diesem Zeitpunkt wird der Deckungsgrad beider Versicherungskassen des Kantons St.Gallen mit grosser Wahrscheinlichkeit unter 100 Prozent liegen. Es kann dannzumal zwischen dem System der Vollkapitalisierung, das mit einer Bereitstellung erheblicher finanzieller Mittel durch den Staat verbunden wäre, oder dem System der Teilkapitalisierung mit dem damit verbundenen Zusatzaufwand (wie Sonderberechnungen und -überwachung des Ausgangsdeckungsgrades, Erstellung eines Finanzierungsplanes) gewählt werden. Die Konsequenzen für die beiden Versicherungskassen im Allgemeinen und für das laufende Revisionsvorhaben im Besonderen sind zurzeit Gegenstand eingehender Prüfungen.