



## Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zum

### **Grossratsbeschluss für eine Einlage in die Kantonale Versicherungskasse**

---

#### **1. Ausgangslage**

Die Kantonale Versicherungskasse Appenzell I.Rh. gewährleistet als selbständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts die berufliche Vorsorge ihrer Versicherten gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Tod und Invalidität. Oberstes Organ der Versicherungskasse ist die paritätisch aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern zusammengesetzte sechsköpfige Verwaltungskommission.

Die finanzielle Lage der Versicherungskasse ist solide. Wie andere Pensionskassen steht die Kantonale Versicherungskasse aber grossen Herausforderungen gegenüber. Eine Herausforderung liegt im Umstand begründet, dass wegen der tiefen Zinsen und der schwierigen Lage der Aktienmärkte die Mittel für die langfristige Finanzierung der Versicherungsleistungen nicht mehr in genügendem Mass erwirtschaftet werden können. Das andere Hauptproblem liegt darin, dass die durchschnittliche Lebenserwartung der Bevölkerung und damit der Versicherungsnehmenden stetig ansteigt. Damit die Versicherungskasse ihre Leistungen auch in Zukunft sicher erbringen kann, sind zwingend Massnahmen zu ergreifen.

Es handelt sich im Falle der Kantonalen Versicherungskasse nicht um Sanierungsmassnahmen, die gemäss dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40) bei einer Unterdeckung zwingend vorzunehmen sind, sondern um Massnahmen, die dazu dienen, eine Unterdeckung zu vermeiden und die Leistungen rechtzeitig und nachhaltig zu sichern.

#### **2. Situation der Versicherungskasse**

Die Kantonale Versicherungskasse wies per 31. Dezember 2018 einen Deckungsgrad von rund 105% auf. Eine genaue Rechnung liegt noch nicht vor. Im Vergleich mit anderen öffentlich-rechtlichen und privaten Pensionskassen steht die Kasse überdurchschnittlich gut da. Insbesondere das Verhältnis zwischen der Anzahl Versicherter und der Rentnerschaft von 60% zu 40% kann als gut bezeichnet werden. Allerdings ist die volle Risikofähigkeit der Versicherungskasse erst bei Erreichen eines Deckungsgrads von 114% gegeben. Die vorhandene Wertschwankungsreserve von derzeit rund 5% ist im Falle eines Einbruchs der Finanzmärkte und angesichts der absehbaren Fortdauer der extrem tiefen Zinse rasch aufgebraucht. Werden keine Massnahmen ergriffen, besteht in den nächsten Jahren die Gefahr einer Unterdeckung.

Der Deckungsgrad der Versicherung lag zwischen 2004 und heute zwischen 104.5% und 122.4% (Details dazu siehe im Bericht der Prevanto AG vom 20. März 2019: Kantonale Versicherungskasse Appenzell I.Rh., Handlungsbedarf und vorgesehene Vorsorgeplananpassungen per 1. Januar 2020).

Massgeblich für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit einer Versicherungskasse ist überdies der technische Zinssatz. Anhand dieses Werts wird der Gegenwartswert der künftigen Rentenverpflichtungen einer Kasse berechnet. Der Zinssatz muss so gewählt werden, dass er

durch den Vermögensertrag realistischerweise finanziert werden kann. Je tiefer der technische Zinssatz ist, desto mehr Vorsorgekapital muss die Versicherungskasse zurückstellen, um bestehende und absehbare Vorsorgeleistungen garantieren zu können. Aufgrund der derzeitigen schlechten Ertragslage auf den Finanzmärkten und des rekordtiefen allgemeinen Zinsniveaus muss ein tiefer technischer Zinssatz gewählt werden, was allerdings dazu führt, dass der Deckungsgrad sinkt.

Die Kantonale Versicherungskasse hat den technischen Zinssatz seit 2004 in mehreren Schritten von 4.0% auf heute 1.5% gesenkt.

Zu beachten ist aber auch, dass die vergleichsweise gute finanzielle Situation teilweise auch darauf beruht, dass in den letzten Jahren die Sparguthaben der Versicherten deutlich tiefer verzinst werden mussten als die Vorsorgekapitalien der Rentner. Diese im Kapitaldeckungsverfahren systemfremde Umverteilung von der aktiven zur pensionierten Generation sollte möglichst rasch reduziert oder aufgehoben werden.

### **3. Versichertenkreis**

Der Kantonalen Versicherungskasse obligatorisch angeschlossen sind:

- der Kanton samt seinen unselbständigen kantonalen Anstalten, insbesondere das Spital Appenzell und das Alters- und Pflegezentrum
- die kantonale Ausgleichskasse, Familienausgleichskasse und Arbeitslosenkasse
- die Appenzeller Kantonalbank
- die Schulgemeinden mit den Lehrpersonen

Weiter sind verschiedene Körperschaften und Institutionen mit einem öffentlichen Bezug freiwillig angeschlossen. Am 31. Dezember 2018 waren insgesamt 33 Arbeitgeber versichert. Gemessen an der Anzahl der Versicherten sind die fünf grössten Arbeitgeber der Kanton, die Schulgemeinde Appenzell, das Spital Appenzell, die Appenzeller Kantonalbank sowie das Alters- und Pflegezentrum Appenzell.

### **4. Zuständigkeiten**

Bis zum 1. Januar 2014 war der Grosse Rat sowohl für die Regelung der Grundlagen der Vorsorgeleistungen als auch für die Finanzierung der Versicherungskasse zuständig.

Am 17. Dezember 2010 beschloss das Bundesparlament eine Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40). Unter anderem wird seither in Art. 50 Abs. 2 BVG festgehalten, dass bei Einrichtungen des öffentlichen Rechts von der betreffenden öffentlich-rechtlichen Körperschaft neben den Grundzügen nur noch entweder die Leistungen oder die Finanzierung geregelt werden dürfen, aber nicht mehr beides. Dieser Vorgabe ist der Grosse Rat nachgekommen, indem er auf den 1. Januar 2014 eine neue Verordnung über die Kantonale Versicherungskasse (GS 172.410) erlassen hat. Seither verhält es sich so, dass die Leistungen der Versicherungskasse im Rahmen der Grundlagenbestimmungen der Verordnung über die Kantonale Versicherungskasse durch die Verwaltungskommission der Versicherungskasse festgelegt werden. Der Grosse Rat ist für die Regelung der Finanzierung zuständig.

Die Verwaltungskommission nimmt im Rahmen der Vorgaben des Bundesgesetzes und der kantonalen Verordnung die Gesamtleitung der Versicherungskasse wahr. Sie erlässt die zur Durchführung der Vorsorge erforderlichen Reglemente, insbesondere das Vorsorge-, Anlage-,

Rückstellungs-, Teilliquidations- und Organisationsreglement. Sodann ist sie für die Vorsorgepläne der Versicherungskasse zuständig. Auch über eine Einlage der Versicherungskasse, die aus den Reserven genommen wird, entscheidet sie selbständig.

Der Grosse Rat legt im Wesentlichen die Sparbeiträge der Arbeitnehmenden und der Arbeitgeberseite fest. Dies hat sie mit Art. 9 der Verordnung gemacht. Im Rahmen der dort festgehaltenen Bandbreiten legt die Standeskommission die konkreten Beitragshöhen für die Arbeitnehmenden und die Arbeitgeber fest. Die entsprechenden Werte sind im Standeskommissionsbeschluss über die Kantonale Versicherungskasse (GS 172.411) zu finden.

Nicht im abschliessenden Kompetenzbereich des Grossen Rates liegt die Bewilligung von zusätzlichen Arbeitgeberbeiträgen. Für entsprechende Beiträge des Kantons gelten die üblichen Ausgabenzuständigkeiten nach Art. 7<sup>ter</sup> der Kantonsverfassung (KV, GS 101.000). Für eine Zahlung im Umfang von Fr. 500'000.-- bis Fr. 1 Mio. ist der Grosse Rat zuständig, allerdings unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums (Art. 7<sup>ter</sup> Abs. 2 und 3 KV).

Die Kompetenz der angeschlossenen Arbeitgeber für die Zahlung von Einlagen richtet sich nach der Zuständigkeitsordnung der jeweiligen Körperschaft, Anstalt oder Institution. Eine gesetzliche Pflicht, solche Zahlungen zu leisten, besteht nicht. Erst wenn die Versicherungskasse in eine Unterdeckung fallen würde, wären die angeschlossenen Arbeitgeber und die versicherten Arbeitnehmenden nach Art. 10 der Verordnung über die Kantonale Versicherungskasse verpflichtet, Sanierungsbeiträge zu zahlen und an diesem Aufwand mitzutragen.

## **5. Massnahmenbedarf**

Zusammengefasst funktioniert das Rentensystem bei Kassen im Beitragsprimat so, dass jemand während des Erwerbslebens Alterskapital anspart, das bei der Pensionierung unter Anwendung eines bestimmten Prozentsatzes in eine Rente umgewandelt wird, welche bis ans Lebensende ausbezahlt wird. Hat jemand also in seinem Arbeitsleben beispielsweise ein Alterskapital von Fr. 500'000.-- angespart, werden bei einem Umwandlungssatz von 5.5% jährlich Fr. 27'500.-- ausbezahlt. Die wichtigste Grösse in diesem System ist demgemäss neben dem Alterskapital der Umwandlungssatz.

Die Lebenserwartung im Alter 65 ist seit 1950, also innerhalb von knapp 70 Jahren, bei den Männern um rund acht und bei den Frauen um gut sieben Jahre gestiegen. Langfristig betrachtet hat die Lebenserwartung damit pro Jahrzehnt um gut ein Jahr zugenommen. Anzeichen dafür, dass sich diese Entwicklung in den nächsten Jahren abschwächen wird, sind nicht erkennbar.

Der Umwandlungssatz muss so gewählt werden, dass das angesparte Alterskapitel, umgerechnet auf die Lebensdauer, ausreicht. Nimmt die Lebenserwartung stetig zu, muss daher der Umwandlungssatz sinken. Verzichtet man auf eine Senkung, müssen die Renten mit der Zeit immer stärker über die Leistungen der aktiven Versicherten oder der Arbeitgeber mitfinanziert werden. Es kommt zu sogenannten Umwandlungsverlusten. Für die Kantonale Versicherungskasse belief sich der durchschnittliche Umwandlungsverlust in den letzten zehn Jahren auf jährlich rund Fr. 1.5 Mio.

Ein analoger Effekt ergibt sich, wenn die für die Verrentung angenommenen Erträge nicht erzielt werden können. Sowohl die steigende Lebenserwartung als auch die gesunkenen Renditeerwartungen auf den Finanzmärkten müssen letztlich zu einer Anpassung des Umwandlungssatzes führen.

Damit die Versicherten, bezogen auf die Dauer ihres Arbeitslebens, trotz Senkung des Umwandlungssatzes auf eine ähnlich hohe Rente kommen können, müssen die Sparbeiträge erhöht werden. Daran beteiligt sind die Arbeitnehmenden und die Arbeitgeber.

## **5.1 Massnahmen**

Die Verwaltungskommission der Kantonalen Versicherungskasse hat beschlossen, folgende Massnahmen zu ergreifen:

- Reduktion des Umwandlungssatzes von 5.8% auf 5.2%
- Erhöhung der Sparbeiträge
- Einlage der Versicherungskasse

Für diese drei Massnahmen ist die Verwaltungskommission Kraft ihrer Aufgabe zum Erlass der Vorsorgepläne und der Verwaltung ihres eigenen Vermögens abschliessend zuständig (siehe Kapitel 4).

Zur Abfederung der Rentenverluste auf maximal 7% ist ergänzend zu den genannten drei Massnahmen eine Einlage der Arbeitgeber erforderlich. Für den Kanton ergeben sich daraus Kosten von rund Fr. 950'000.--. Die angeschlossenen Arbeitgeber leisten für ihre Betriebe insgesamt einen ähnlich hohen Betrag.

## **5.2 Umwandlungssatz**

In Beachtung der gesunkenen Renditen der Versicherungskasse und der gestiegenen Lebenserwartung ist vorgesehen, den Umwandlungssatz von derzeit 5.8% bis 2022 schrittweise auf 5.2% zu senken. Berechnet mit dem heute bestehenden technischen Zinssatz von 1.5% müsste der Umwandlungssatz sogar auf 4.8% gesenkt werden (siehe dazu den Bericht der Prevanto AG). Auf diesen weiteren Schritt wird jedoch vorderhand verzichtet.

## **5.3 Sparbeiträge**

Zur Verhinderung von erheblichen Renteneinbussen wegen des tieferen Umwandlungssatzes muss die Möglichkeit eingeräumt werden, bis zur Pensionierung mehr Sparguthaben zu erlangen. Um über eine gesamte Arbeitskarriere mit dem Umwandlungssatz von 5.20% wieder das gleiche Leistungsziel zu erreichen wie heute mit 5.80%, müssen die Sparbeiträge um zwei Prozentpunkte erhöht werden. Im Rahmen des Massnahmenpakets sollen daher die Sparbeiträge der Arbeitnehmenden und der Arbeitgeber um je ein Prozent angehoben werden. Art. 9 der kantonalen Verordnung, welcher den Beitragsrahmen für Sparbeiträge enthält, lässt eine solche Erhöhung zu. Einzig bei den 55- bis 59-jährigen Versicherten können die Sparbeiträge der Arbeitgeber nur um lediglich 0.75% angehoben werden. Damit auch in dieser Alterskategorie in der Summe die gleiche Beitragserhöhung entsteht, werden die Sparbeiträge der Arbeitnehmer um 1.25 Prozentpunkte erhöht.

## **5.4 Einlagen**

Das bisherige Leistungsziel lässt sich mit den erhöhten Sparbeiträgen aber nur erreichen, wenn jemand genügend Zeit hat, Sparbeiträge zu äufnen. Für Arbeitnehmende, die nahe vor der Pensionierung stehen, führt die Senkung des Umwandlungssatzes zu einer Renteneinbusse, die sie mit erhöhten Sparbeiträgen nicht mehr ausgleichen können. Diese Verluste können bis zu 9.5% ausmachen. Solch hohe Renteneinbussen können nur mit individuellen Einlagen oder Besitzstandsgarantien vermieden werden. Die Lösung gemäss Massnahmenpaket sieht individuelle

Einlagen von total rund Fr. 5 Mio. vor. Daran sollen sich die Versicherungskasse mit gut Fr. 3 Mio. und alle Arbeitgeber zusammen mit knapp Fr. 2 Mio. beteiligen. Mit diesen Einlagen können die Renteneinbussen auf ein Mass von 7% begrenzt werden.

Mit dem Betrag der Versicherungskasse aus ihren Reserven wird ein einmaliger Zusatzzins von 1% auf allen Spareinlagen bezahlt, der Restbetrag wird gestaffelt und in Abhängigkeit zur Anzahl der Versicherungsjahre auf die Arbeitnehmenden verteilt.

#### a) *Kantoneinlage*

Für die kantonale Verwaltung ist eine Einlage von maximal Fr. 950'000.-- erforderlich. Grundlage für diesen Betrag bildet die Berechnung auf der Basis des Versichertenstands am 31. Dezember 2018. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass sich bis zum Zeitpunkt der Zahlung der effektiven Einlage noch Änderungen ergeben können, insbesondere durch Ein- und Austritte von Mitarbeitenden, Lohnmutationen oder Ausfälle durch Krankheit oder Unfall.

Gemäss Stand vom 31. Dezember 2018 verteilen sich die kantonalen Beträge für die Begrenzung des Rentenverlusts auf 7% wie folgt:

<b>Arbeitgeber</b>	<b>Betrag in Fr.</b>
Kantonale Verwaltung	560'108.--
Gymnasium	193'438.--
Spital	79'835.--
Pflegeheim	64'778.--
Bürgerheim	25'230.--
<b>Total</b>	<b>923'389.--</b>

Vom Kreditbetrag von Fr. 950'000 wird als Einlage nur bezahlt, was zur Begrenzung der Rentenverluste auf 7% benötigt wird. Was hierfür nicht gebraucht wird, bleibt in der laufenden Rechnung.

#### b) *Einlage der angeschlossenen Arbeitgeber*

Die der Versicherungskasse angeschlossenen Arbeitgeber wurden am 20. März 2019 über die vorgesehenen Massnahmen informiert. Sie hatten bis zum 14. April 2019 Gelegenheit, sich im Rahmen einer Konsultation zur Arbeitgebereinlage zu äussern. Die angeschlossenen Arbeitgeber können nicht gezwungen werden, die Einlage für ihre Arbeitnehmenden zu leisten. Da allerdings diesfalls die betreffenden Arbeitnehmer keine Einlage gutgeschrieben erhalten, kann nicht ausgeschlossen werden, dass die fraglichen Personen Renteneinbussen von mehr als 7% erleiden.

Die Konsultation bei den angeschlossenen Arbeitgebern zeigt ein eindeutiges Bild: Von den angeschlossenen Arbeitgebern antworteten sieben in der dafür vorgesehenen Frist (Evangelische Kirchgemeinde Appenzell, Schulgemeinde Appenzell, Bezirk Oberegg, Stiftung Pro Innerrhoden, Schulgemeinde Brülisau, Appenzeller Kantonalbank, Appenzeller Versicherungen). Alle befürworteten eine Einlage, wobei zwei aufgrund der Vorsorgesituation ihrer Arbeitnehmenden keine Einlage leisten müssen.

Stellungnahmen, welche sich gegen eine Einlage aussprachen, gingen nicht ein. Die Frage nach alternativen Lösungsmöglichkeiten für die Situation der Kantonalen Versicherungskasse ergab keine Vorschläge.

## 6. Haltung der Standeskommission

Für die Standeskommission handelt es sich bei den vorgeschlagenen Massnahmen um ein ausgewogenes Paket, welches die Lasten fair verteilt. Die Senkung des Umwandlungssatzes ist notwendig, um die Leistungen der Versicherungskasse langfristig zu sichern und die aktiven Arbeitnehmenden und Arbeitgeber zu entlasten. Mit der Anhebung der Sparbeiträge kann das heutige Leistungsziel langfristig gehalten werden. Um grosse Rentenlücken zu vermeiden, ist die Leistung von Einlagen erforderlich. Damit kann die gesamte Anpassung sozialverträglich gestaltet werden.

Die Versicherten, die demnächst in Pension gehen, haben seit dem Jahr 2000 im Vergleich zur angekündigten Rentenerwartung schon dreimal Kürzungen erfahren müssen. Modellmässig ist es immer gelungen, mit Beitragserhöhungen über die ganze Versicherungskarriere die Kürzungen aufzufangen. Das betrifft jedoch nur die Versicherten, welche nach einer Revision im Alter von 23 Jahren mit dem Sparen anfangen. Die jeweils älteren Versicherten waren in unterschiedlichem Ausmass von den Kürzungen betroffen, manche das dritte Mal, und die vierte Kürzung steht kurz bevor. Diese Ausgangslage lässt es als gerechtfertigt erscheinen, die mit der bevorstehenden Anpassung des Vorsorgeplans verbundene Einbusse mit einer Einlage auf maximal 7% zu begrenzen.

Eine gut ausgebaute und stabile Pensionskasse ist wichtig, um auf dem Arbeitsmarkt attraktiv zu bleiben und langfristig gutes Personal gewinnen und halten zu können.

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat einen Kredit von Fr. 950'000.-- für die Einlage in die Kantonale Versicherungskasse. Wird für den Ausgleich der Rentenverluste auf ein Maximum von 7% weniger benötigt, wird der unbenutzte Teil in der laufenden Rechnung als Minderausgabe behandelt. Im umgekehrten Fall bleibt die Einlage trotzdem in jedem Fall auf Fr. 950'000.-- beschränkt. Damit würden sich allerdings in Einzelfällen höhere Einbussen bei der Rente ergeben als 7%.

## 7. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Grossratsbeschlusses über eine Einlage in die Kantonale Versicherungskasse einzutreten und diesen wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 30. April 2019

**Namens Landammann und Standeskommission**

Der reg. Landammann:                      Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig

*Beilage:*

Bericht der Prevanto AG vom 20. März 2019: Kantonale Versicherungskasse Appenzell I.Rh., Handlungsbedarf und vorgesehene Vorsorgeplananpassungen per 1. Januar 2020