

Beschluss Nr. 127/2014

Schwyz, 5. Februar 2014 / ju

Totalrevision des Gesetzes über die Pensionskasse des Kantons Schwyz

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht

Das geänderte Bundesrecht verlangt neu auch von öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen eine rechtliche, organisatorische und finanzielle Verselbstständigung. Zudem haben das bisherige Teilkapitalisierungssystem, die weiter gestiegene Lebenserwartung und die tiefen Anlagerenditen in den Jahren 2008 bis 2011 zu einer anhaltenden Unterdeckung der Pensionskasse des Kantons Schwyz (PKS) geführt. Aus diesen Gründen müssen insbesondere die Aufteilung der Kompetenzen auf Kantonsrat und Verwaltungsrat sowie das Finanzierungssystem und der Vorsorgeplan der PKS revidiert werden. Damit soll die langfristige finanzielle Stabilität der PKS gewährleistet werden.

Kernelemente, Finanzierung, Leistungen und Organisation der PKS werden heute im Gesetz über die Pensionskasse des Kantons Schwyz vom 19. Mai 2004 (Pensionskassengesetz, PKG, SRSZ 145.210, Abl Nr. 51 vom 20. Dezember 2013, S. 2934; bis 31. Dezember 2013: Verordnung über die Pensionskasse des Kantons Schwyz, PKV) geregelt. Das jetzige Finanzierungssystem der PKS gestattet in Übereinstimmung mit dem bisher geltenden Bundesrecht bewusste Abweichungen von der vollen Kapitalisierung der Vorsorgeverpflichtungen. Diese werden im Gegenzug durch den Kanton garantiert. Wegen der weiter gestiegenen Lebenserwartung und den tieferen künftigen Anlagerenditeerwartungen, mussten die Vorsorgeverpflichtungen der PKS per 31. Dezember 2012 jedoch um rund 155 Mio. Franken auf 1812 Mio. Franken angehoben werden. Als Folge dieser realistischeren, das heisst, an die heutige Realität angepassten Bilanzierung, haben per 31. Dezember 2012 der ausgewiesene Deckungsgrad der PKS noch 91.1% und die entsprechende Unterdeckung 161 Mio. Franken betragen. Aufgrund der letztjährigen Anlagerendite von 6.4% ist der Deckungsgrad bis 31. Dezember 2013 auf 95.4% angestiegen und die Unterdeckung auf 85 Mio. Franken gesunken.

Das geänderte Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, SR 831.40, BVG, verlangt unter anderem, dass die PKS per 1. Januar 2015 organisatorisch verselbstständigt wird. Dies bedeutet, dass der Kantonsrat künftig nur noch die Kernelemente sowie entweder die Finanzierung oder die Leistungen der PKS regeln kann. Die übrigen Regelungen und die Kassenführung fallen neu zwingend in die Kompetenz des Verwaltungsrates als dem obersten

Organ der PKS. Die bisherige PKV muss deshalb durch ein neues Pensionskassengesetz (PKG) des Kantonsrates und gleichzeitig durch ein Vorsorgereglement (VRegl) des Verwaltungsrates ersetzt werden. Die Entscheide, die sich unmittelbar auf die Kantonsfinanzen auswirken, sollen weiterhin durch den Kantonsrat getroffen werden. Deshalb wird ihm beantragt, im neuen PKG neben den Kernelementen die Grundzüge der Finanzierung zu regeln.

Die erwähnte BVG-Revision verlangt auch eine Neuordnung des Finanzierungssystems der PKS. Künftig sind nur noch zwei Finanzierungssysteme zugelassen. Entweder das System der Vollkapitalisierung oder das neue System der Teilkapitalisierung gemäss einer restriktiven und detaillierten BVG-Sonderregelung für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen. Im vorliegenden Bericht wird dem Kantonsrat der Übergang auf das Finanzierungssystem der Vollkapitalisierung beantragt. Damit gelten für die PKS in Bezug auf die Finanzierung und die Kassenführung die gleichen Rahmenbedingungen wie für privatrechtliche Vorsorgeeinrichtungen. Es muss innerhalb einer angemessenen Frist, die 10 Jahre nicht überschreiten sollte, ein Deckungsgrad von 100% erreicht werden. Dies bedeutet, dass die Ausfinanzierung der bestehenden Unterdeckung nicht auf künftige Generationen verschoben werden kann.

Die per 31. Dezember 2013 massgebende Unterdeckung von 85 Mio. Franken soll mit einem Massnahmenpaket ausfinanziert werden, das zu einer ausgewogenen Belastung des Kantons, der übrigen angeschlossenen Arbeitgeber, der aktiven Versicherten und soweit rechtlich möglich auch der Rentenbeziehenden führt. Es ist vorgesehen, dass der Kanton als alleiniger Garantiegeber der PKS eine Altlast behebt, indem er die Unterdeckung auf dem Rentendeckungskapital und den technischen Rückstellungen alleine ausfinanziert. Konkret müsste er dazu per 1. Januar 2015 eine Einmaleinlage in der Höhe von 38.894 Mio. Franken leisten. Die restliche Unterdeckung soll von allen Arbeitgebern und aktiven Versicherten durch Sanierungsbeiträge abgebaut werden. Die laufenden Renten dürfen aufgrund des aktuellen Bundesrechts nicht gekürzt werden. Die bisher garantierte halbe Teuerungsanpassung der laufenden PKS-Renten wird jedoch nicht mehr weitergeführt. Zudem werden die künftig ausgelösten Ehegattenrenten reduziert.

Die Ausfinanzierung der bestehenden Unterdeckung und die Gewährleistung der finanziellen Stabilität der PKS sind zukunftsbezogen miteinander zu verbinden. Die Leistungen und Beiträge müssen an die weiter gestiegene Lebenserwartung und die tieferen Anlagerenditeerwartungen angepasst werden. Damit verbunden ist eine Senkung der künftigen nominellen Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenrenten. Die PKS soll aber auch nach den notwendigen Anpassungen im Vergleich mit anderen öffentlich-rechtlichen Pensionskassen konkurrenzfähig sein.

2. Ausgangslage

2.1 Pensionskasse des Kantons Schwyz (PKS)

2.1.1 Rechtsgrundlage und Vorsorgeplan

Die heutige PKS entstand durch die Vereinigung der damaligen Versicherungskasse für das Personal des Kantons und der Kantonalbank Schwyz mit der damaligen Versicherungskasse für das Lehrpersonal im Kanton Schwyz auf den 1. Januar 1980. Kantonalrechtliche Grundlage ist die vom Kantonsrat am 19. Mai 2004 erlassene und seit 1. Januar 2005 geltende PKV. Kernelemente, Finanzierung, Leistungen und Organisation der PKS werden dort geregelt. Die PKS hat die Rechtsform einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt des Kantons (§ 1 Abs. 1 PKV). Oberstes Organ ist der Verwaltungsrat (§ 32 Abs. 1 PKV).

Bis Ende 1994 wurde die PKS im Leistungsprimat geführt. Die Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenrenten waren damit als fester Prozentsatz des versicherten Verdienstes definiert.

Seit dem 1. Januar 1995 gilt für die Alters- und Freizügigkeitsleistungen das Beitragsprimat. Dies bedeutet, dass für alle aktiven Versicherten ein individuelles Sparguthaben mit jährlichen Spar- und Zinsgutschriften geführt wird. Die Höhe der Altersrente ergibt sich durch Multiplikation des Sparguthabens mit einem altersabhängigen Umwandlungssatz. Die Invaliden- und Hinterlassenenrenten (Risikoleistungen) richten sich, temporär bis zum modellmässigen Rentenalter 63, weiterhin nach dem Leistungsprimat.

2.1.2 Finanzierungssystem

Privatrechtliche Vorsorgeeinrichtungen haben dafür zu sorgen, dass ihre Vorsorgeverpflichtungen, das heisst, das Sparguthaben der aktiven Versicherten und das Vorsorgekapital für die laufenden Renten (Rentendeckungskapital) sowie allfällige technische Rückstellungen, durch Vorsorgevermögen gedeckt sind. Der Deckungsgrad darf somit 100% nicht unterschreiten. Es gilt der Grundsatz der Vollkapitalisierung.

Das bisherige Finanzierungssystem der PKS liess sowohl im früheren Leistungsprimat wie auch im Beitragsprimat Abweichungen von der Vollkapitalisierung zu. Konkret wies z.B. der Regierungsrat in Bericht und Vorlage an den Kantonsrat zur Totalrevision der Verordnung über die Versicherungskasse des Kantons Schwyz (RRB Nr. 113 vom 18. Januar 1994, S. 18) darauf hin, dass der Deckungsgrad auf rund 82% sinken werde. Er verband diesen Hinweis lediglich mit der Feststellung, der Deckungsgrad werde sich in den folgenden Jahren sukzessive leicht verbessern, sofern der Risikoverlauf sich nicht negativ gestalten sollte. Sanierungsmassnahmen wurden aber trotz der Unterdeckung keine getroffen.

Im Gegenzug übernahm der Kanton zugunsten der PKS eine Kantonsgarantie. Gemäss § 30 PKV beinhaltet diese Garantie die Erfüllung der Pensionskassenverpflichtungen. Zudem verzinst der Kanton, zusammen mit den übrigen angeschlossenen Arbeitgebern, eine allfällige Unterdeckung, soweit diese 10% übersteigt.

Die Abweichung der PKS vom Grundsatz der Vollkapitalisierung stützte sich auf bundesrechtliche Sonderbestimmungen für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen (Art. 69 Abs. 2 BVG in Verbindung mit Art. 45 der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 18. April 1984, SR 831.441.1, BVV2, bis 31. Dezember 2011 geltende Fassungen). Die massvolle Abweichung der PKS von der Vollkapitalisierung wurde durch die Aufsichtsbehörde im Rahmen der Jahresrechnungsabnahme stillschweigend genehmigt. Die Inkaufnahme einer relativ kleinen Unterdeckung entsprach im Übrigen der Praxis der meisten kantonalen und kommunalen Vorsorgeeinrichtungen der deutschsprachigen Schweiz. Die meisten öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen der West- und Südschweiz hingegen finanzierten bewusst nur einen Teil der Leistungen gemäss dem Grundsatz der Vollkapitalisierung, was in der Regel zu Deckungsgraden von weit unter 100% führte.

2.1.3 Deckungsgrad und finanzielle Lage

Der Deckungsgrad der PKS schwankte zwischen 1995 und 2011, je nach Anlagerendite, zwischen rund 87% (März 2009) und 111% (Dezember 2000). Die Berechnung des notwendigen Rentendeckungskapitals basierte bis 31. Dezember 2011 auf einem technischen Zinssatz von 4.0% und den versicherungstechnischen Grundlagen der Eidg. Versicherungskasse (Grundlagen EVK 2000). Diese Grundlagen beruhen auf Beobachtungen zur Lebenserwartung in den Jahren 1993 bis 1998. Sie sind aufgrund der seither gestiegenen durchschnittlichen Lebenserwartung nicht mehr aktuell.

Der technische Zinssatz von 4.0% bedeutet, dass das Rentendeckungskapital zur lebenslänglichen Finanzierung der Renten nur ausreicht, wenn auf ihm jährlich eine Anlagerendite von rund 4.5% erzielt wird (4.0% Verzinsung zuzüglich rund 0.5 Prozentpunkte für die Finanzierung der weiter steigenden Lebenserwartung). Effektiv lag die durchschnittliche jährliche Anlagerendite der PKS zwischen dem 1. Januar 2000 und dem 31. Dezember 2013 jedoch bei 2.77%. Dieser Wert liegt deutlich über dem Schnitt der Schweizer Pensionskassen von 2.50% (Erhebung der Credit Suisse). In Anbetracht des anhaltend tiefen Zinsniveaus ist es bis auf Weiteres jedoch unrealistisch, dass eine durchschnittliche Anlagerendite von 4.5% erzielt werden kann.

Angesichts des veränderten Umfeldes von weiter gestiegener Lebenserwartung und tieferen Anlagerenditeerwartungen hat der Verwaltungsrat am 7. Dezember 2011 beschlossen, das Rentendeckungskapital der PKS ab 31. Dezember 2012 neu realistischer, das heisst, mit aktualisierten technischen Grundlagen (VZ 2010) und mit einem technischen Zinssatz von 3.0% zu bilanzieren.

Als Konsequenz dazu müssen die Umwandlungssätze zur Berechnung der künftigen lebenslänglichen Altersrenten entsprechend gesenkt werden. Konkret kann dies am Beispiel eines 65-jährigen aktiven Versicherten erläutert werden, der im Zeitpunkt der Pensionierung über ein Sparguthaben von Fr. 100 000.-- verfügt. Seine Altersrente ergibt sich durch Multiplikation dieses Sparguthabens mit dem aktuell gültigen Umwandlungssatz von 6.8%. Sie beträgt somit Fr. 6800.-- pro Jahr. Das für diese Rente notwendige Rentendeckungskapital muss, basierend auf dem neuen Leistungsplan, aktualisierten technischen Grundlagen und einem technischen Zinssatz von 3.0%, berechnet werden. Es beträgt gemäss Berechnungen der Experten für berufliche Vorsorge für den Durchschnitt der 65-jährigen aktiven PKS-Versicherten rund Fr. 114 700.--. Weil aber lediglich das Sparguthaben von Fr. 100 000.-- zur Verfügung steht, erleidet die PKS in diesem Beispiel einen sogenannten Umwandlungsverlust von rund Fr. 14 700.--.

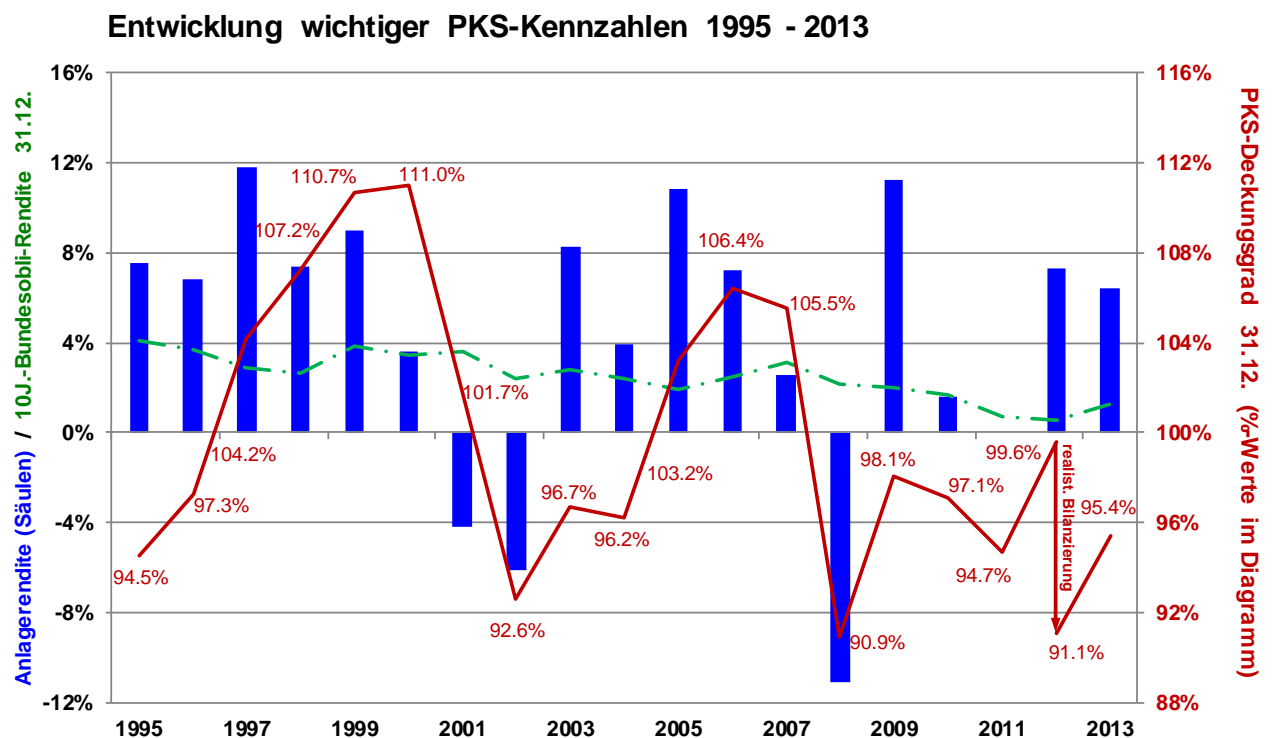
Der Verwaltungsrat hat deshalb am 7. Dezember 2011 zusätzlich beschlossen, den Umwandlungssatz im Alter 65 ab voraussichtlich 1. Januar 2015 von bisher 6.8% auf versicherungstechnisch knapp deckende 6.0% zu senken. Für jeden Monat vor Vollendung des 65. Altersjahres wird der Umwandlungssatz zusätzlich um 0.01 Prozentpunkte reduziert. Um eine Kündigungswelle im Jahr 2014 mit entsprechenden Problemen für die Arbeitgeber sowie zusätzliche Umwandlungsverluste zu vermeiden, wird die so resultierende Senkung der Umwandlungssätze im Rahmen einer siebenjährigen, personalpolitisch sozialverträglichen Übergangsregelung eingeführt. Dadurch fallen bis Ende 2021 weitere, von Jahr zu Jahr geringere Umwandlungsverluste an, für die seit 31. Dezember 2012 eine entsprechende technische Rückstellung bilanziert werden musste.

Insgesamt hat sich die realistischere Bilanzierung per 31. Dezember 2012 wie folgt ausgewirkt:

<i>(in Mio. Franken)</i>	<i>bisher EVK 2000 / 4.0%</i>		<i>neu VZ 2010 / 3.0%</i>	
	<i>Aktiven</i>	<i>Passiven</i>	<i>Aktiven</i>	<i>Passiven</i>
Sparguthaben der aktiven Versicherten		994		994
Rentendeckungskapital		663		731
Technische Rückstellungen für künftige Umwandlungsverluste				87
Total Vorsorgeverpflichtungen		1658 (100%)		1812 (100%)
Verfügbares Vorsorgevermögen (Deckungsgrad)	1651 (99.6%)		1651 (91.1%)	
Unterdeckung		6 (0.4%)		161 (8.9%)

Die per 31. Dezember 2011 ausgewiesene Unterdeckung hat rund 84 Mio. Franken betragen. Der damalige Deckungsgrad von 94.7% wäre gemäss bisheriger Bilanzierung, dank der unerwartet hohen Anlagerendite von 7.3%, bis 31. Dezember 2012 auf 99.6% angestiegen und die entsprechende Unterdeckung auf noch lediglich 6 Mio. Franken gesunken. Als Folge der realistischeren Bilanzierung mussten die Vorsorgeverpflichtungen der PKS jedoch per Ende 2012 um rund 155 Mio. Franken auf 1812 Mio. Franken angehoben werden. Dadurch sank der per 31. Dezember 2012 ausgewiesene Deckungsgrad auf 91.1% und die entsprechende Unterdeckung stieg auf 161 Mio. Franken an. Aufgrund der letztjährigen erneut unerwartet hohen Anlagerendite von 6.4% ist der Deckungsgrad bis 31. Dezember 2013 auf 95.4% angestiegen und die Unterdeckung auf 85 Mio. Franken gesunken.

Die Entwicklung des Deckungsgrades (rechte Skala bzw. %-Werte zum Liniendiagramm) und der jährlich erzielten Anlagerenditen der PKS (linke Skala bzw. Säulendiagramm) sowie ein Vergleich mit der Rendite der zehnjährigen Bundesobligationen (linke Skala bzw. strichpunktierte Linie) sind in der nachfolgenden Grafik dargestellt.



Falls die Rendite für zehnjährige Bundesobligationen noch länger auf dem historisch tiefen Niveau verbleibt, wird der gemäss Fachrichtlinie 4 der Schweizerischen Kammer der Pensionskassen-Experten berechnete technische Referenzzinssatz in den nächsten Jahren mit hoher Wahrscheinlichkeit auf unter 3.0% sinken. Basierend auf einem technischen Zinssatz von beispielsweise 2.5% hätten der Deckungsgrad der PKS per 31. Dezember 2013 4.2 Prozentpunkte weniger oder 91.2% und die entsprechende Unterdeckung 86 Mio. mehr oder rund 171 Mio. Franken betragen.

2.2 Änderungen des Bundesrechts

2.2.1 Strukturreform

Am 19. März 2010 beschloss das Bundesparlament eine Revision des BVG mit dem Titel "Strukturreform". Diese beinhaltet namentlich eine Neuordnung der Aufsicht über die beruflichen Vorsorgeeinrichtungen, Bestimmungen zur Kassenführung (Governance), Loyalität und Integrität der

Kassenverantwortlichen, verschärfte Vorschriften zur Vermeidung von Interessenkonflikten und eine genauere Umschreibung der Aufgaben der Experten für berufliche Vorsorge. Letztere werden insbesondere verpflichtet, dem obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung Empfehlungen zum technischen Zinssatz und den übrigen technischen Grundlagen zu unterbreiten. Werden diese Empfehlungen nicht berücksichtigt und erscheint deswegen die Sicherheit der Vorsorgeeinrichtung gefährdet, müssen die Experten dies der Aufsichtsbehörde melden (neuer Art. 52e BVG). Die Strukturreform gilt für privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen. Sie ist seit dem 1. Januar 2012 vollständig in Kraft.

2.2.2 Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften

Am 17. Dezember 2010 hat das Bundesparlament eine weitere Revision des BVG mit dem Titel "Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften (Fin-VE-örK)" verabschiedet. Mit dieser Revision wurden die bisherigen Sonderregelungen für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen teilweise abgeschafft und teilweise präzisiert.

Die Fin-VE-örK verlangt, dass auch die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen rechtlich, organisatorisch und finanziell verselbstständigt werden:

- Als Rechtsform sind nur noch die privatrechtliche Stiftung oder die Einrichtung des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit zulässig (Art. 48 Abs. 2 BVG).
- Die öffentlich-rechtliche Körperschaft (vertreten durch den Kantonsrat) kann nur noch die Kernelemente (Rechtsform, Finanzierungssystem, Vorsorgeprimat, Kreis der Versicherten, Organisation usw.) sowie entweder die Bestimmungen über die Finanzierung oder jene über die Leistungen erlassen (Art. 50 Abs. 2 BVG). Die übrigen Regelungen fallen in die Zuständigkeit des paritätisch zusammengesetzten obersten Kassenorgans.
- Das oberste Kassenorgan (Verwaltungsrat) nimmt die Gesamtleitung der Vorsorgeeinrichtung wahr (Art. 51a Abs. 1 BVG). Es sorgt unter anderem für ihre finanzielle Stabilität und überwacht die Geschäftsführung. Art. 51a Abs. 2 BVG enthält eine ausführliche Liste unübertragbarer und unentziehbarer Aufgaben des obersten Organs. Einschränkungen der paritätischen Verwaltung sind nicht mehr zulässig.

Für die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen lässt die Fin-VE-örK nur noch entweder das System der "Vollkapitalisierung" oder das neue System der "Teilkapitalisierung" gemäss Art. 72a–72g BVG zu. Die bisher weitverbreitete Praxis, gestützt auf eine Kantonsgarantie und mit stillschweigender Zustimmung der Aufsichtsbehörde massvoll von der Vollkapitalisierung abzuweichen, ist nicht mehr bundesrechtskonform.

Der Grundsatz der Vollkapitalisierung wird in Art. 65 BVG neu klar definiert. Gemäss Abs. 2bis dieser Bestimmung müssen sämtliche Verpflichtungen einer Vorsorgeeinrichtung durch Vorsorgevermögen gedeckt sein. Der Deckungsgrad muss somit mindestens 100% betragen. Temporäre Unterdeckungen sind gemäss Art. 65c BVG zwar zulässig, doch sind in diesem Fall Sanierungsmassnahmen gemäss Art. 65d BVG zu treffen. Die Vollkapitalisierung ist das für alle privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen zwingend anwendbare Finanzierungssystem.

Öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen, deren Deckungsgrad am 1. Januar 2012 unter 100% lag und für die eine Kantonsgarantie besteht, können das neue System der Teilkapitalisierung gemäss Art. 72a–72g BVG wählen. Dieses Finanzierungssystem ist restriktiv und detailliert geregelt. Es erfordert die Zustimmung und Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. Dieser ist ein Finanzierungsplan einzureichen, der das finanzielle Gleichgewicht der Vorsorgeeinrichtung langfristig sicherstellt. Der Deckungsgrad muss mindestens 80% betragen oder gemäss einem Finanzierungsplan spätestens innert 40 Jahren erreicht werden (Art. 72a Abs. 1 Bst. c BVG in Verbindung mit der Übergangsbestimmung III c. zur Fin-VE-örK).

3. Revisionsziele

Die vorliegende Revision hat folgende Zielsetzungen:

- Die PKS-Rechtsgrundlagen werden an das geänderte Bundesrecht angepasst.
- Die per 31. Dezember 2013 bilanzierte Unterdeckung von 85 Mio. Franken soll bis Ende 2021 ausfinanziert werden. Dabei sollen die zu diesem Zweck getroffenen Massnahmen zu einer ausgewogenen Belastung des Kantons als Garantiegeber, der angeschlossenen Arbeitgeber, der aktiven Versicherten und soweit rechtlich möglich auch der Rentenbeziehenden führen.
- Der Vorsorgeplan als Gesamtheit von Leistungen und Finanzierung wird zukunftsbezogen an die weiter gestiegene Lebenserwartung und die tieferen Anlagerenditeerwartungen angepasst, damit die finanzielle Stabilität der PKS auch langfristig gewährleistet ist. Die PKS soll auch nach den notwendigen Anpassungen im Vergleich mit anderen öffentlich-rechtlichen Pensionskassen konkurrenzfähig sein.

4. Organisatorische Verselbstständigung der PKS

4.1 Neues Regelungskonzept

Gemäss dem geänderten Art. 50 Abs. 2 BVG kann der Kantonsrat künftig nur noch die Kernelemente sowie entweder die Finanzierung oder die Leistungen der PKS regeln. Wie unter Ziffer 2.1.1 ausgeführt, gilt für die Alters- und Freizügigkeitsleistungen seit dem 1. Januar 1995 das Beitragsprimat. Damit ist es praktisch zwingend und folgerichtig, dass der Kantonsrat die Finanzierung, insbesondere die ordentlichen Arbeitgeberbeiträge, vorgibt und der Verwaltungsrat die mit den Beiträgen finanzierbaren Leistungen regelt. Für diese Lösung spricht zusätzlich, dass der Kantonsrat die Entscheide trifft, die sich unmittelbar auf die Kantonsfinanzen auswirken.

Die Festlegung der Leistungen erfordert demgegenüber detaillierte, periodisch anzupassende Regelungen und versicherungstechnische Überlegungen. Hierfür ist der Verwaltungsrat als paritätisch zusammengesetztes oberstes Kassenorgan geeignet. Zudem fallen auch die übrigen Regelungen und die Kassenführung zwingend in seine Zuständigkeit.

Die vom Kantonsrat zu treffenden Regelungen zur PKS sind gestützt auf § 50 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SZSZ 100.100) in Gesetzesform zu erlassen. Es ist dafür ein neues Gesetz über die Pensionskasse des Kantons Schwyz (PKG) vorgesehen.

Zusammengefasst ergibt sich das folgende neue Regelungskonzept:

- Der Kantonsrat legt im neuen PKG in knapper Form die Kernelemente und die Finanzierung der PKS fest. Die Kernelemente umfassen unter anderem die voraussichtlich langfristig geltenden Grundsätze zum Finanzierungssystem und Vorsorgeprimat sowie zur Organisation.
- Der Verwaltungsrat ist für die übrigen Regelungen zuständig. Diese umfassen insbesondere die Leistungen (VRegl) sowie Reglemente über die Einzelheiten der Organisation und der paritätischen Verwaltung der PKS.

Die seit 1. Januar 2005 geltende PKV ist mit dem Inkrafttreten des neuen PKG und der erwähnten Reglemente aufzuheben.

4.2 Führungsorganisation

Als paritätisch zusammengesetztes oberstes Organ der PKS soll wie bisher der Verwaltungsrat eingesetzt sein. Dieser hat gemäss geändertem Bundesrecht die Gesamtleitung der PKS wahrzunehmen sowie die übrigen im BVG umschriebenen Aufgaben zu erfüllen.

Der Verwaltungsrat trägt insbesondere die Verantwortung für die finanzielle Stabilität der PKS. Er hat die Leistungen der PKS demgemäss so zu regeln und zu bemessen, dass ihre Kosten durch Beiträge und Vermögenserträge aufgrund realistischer Modellannahmen nachhaltig finanziert sind. Die technischen Grundlagen sind gestützt auf Empfehlungen der Experten für berufliche Vorsorge festzulegen. Erweisen sich die Beiträge für einen Vorsorgeplan aufgrund geänderter Rahmenbedingungen als nicht mehr ausreichend, muss künftig der Verwaltungsrat entsprechende Massnahmen treffen. Diese können in der Erhöhung der Versichertenbeiträge, einem Antrag an den Kantonsrat auf Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge oder in einer Reduktion der Leistungen sowie in einer Kombination dieser Massnahmen bestehen.

Im Bereich der Organisation und Überwachung ist künftig allein der Verwaltungsrat zuständig. Er hat die Geschäftsstelle zu bestimmen und die Jahresrechnung abzunehmen. Der Verwaltungsrat hat beschlossen, die Geschäftsstelle bis auf Weiteres der Schwyzer Kantonalbank zu übertragen.

5. Grundsatzentscheid Vollkapitalisierung

Beim beantragten Wechsel auf das gemäss BVG grundsätzlich vorgesehene Finanzierungssystem der Vollkapitalisierung wird die PKS in Bezug auf die Anforderungen an die Finanzierung den privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen gleichgestellt. Die Vorsorgeverpflichtungen müssen durch verfügbares Vorsorgevermögen gedeckt sein. Dies hat zur Folge, dass die bestehende Unterdeckung der PKS ausfinanziert werden muss.

Wenn die Ausfinanzierung erfolgt ist, richtet sich die Kassenführung nach erprobten Grundsätzen und verständlichen Regeln. Anlageerträge werden auf einem Vorsorgevermögen erzielt, das mindestens so hoch ist, wie die Vorsorgeverpflichtungen. Positive Jahresabschlüsse führen zur Bildung von Wertschwankungsreserven, die dem Ausgleich künftiger Anlageverluste dienen. Trotzdem besteht für die Arbeitgeber und aktiven Versicherten das Risiko, dass künftige Anlageverluste zu einer erneuten Unterdeckung führen. Zu deren Behebung gibt das BVG in Art. 65d jedoch verbindliche Vorgaben, die im neuen PKG konkretisiert werden.

Der Anteil des Rentendeckungskapitals am Total der Vorsorgeverpflichtungen der PKS wird in Zukunft weiter ansteigen. Im neuen Finanzierungssystem der Teilkapitalisierung würde dies, im Gegensatz zum Vollkapitalisierungssystem, einen laufend zunehmenden Finanzierungsbedarf verursachen. Aus diesem demografischen Risiko des wachsenden Rentenanteils würde damit für den Kanton, die angeschlossenen Arbeitgeber und die aktiven Versicherten eine zusätzliche finanzielle Instabilität der PKS resultieren. Zudem ist das neue Teilkapitalisierungssystem komplex und es liegt noch keine konkrete Aufsichtspraxis vor. Für die PKS wären damit zusätzliche Kosten bei der Kassenführung verbunden. Der wohl gewichtigste Nachteil des neuen Teilkapitalisierungssystems wäre jedoch, dass eine heute bestehende Schuld auf künftige Generationen verschoben würde.

Der Regierungsrat beantragt aus all diesen Gründen, im PKG das Finanzierungssystem der Vollkapitalisierung festzuschreiben. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurde ein Wechsel auf das neue Teilkapitalisierungssystem denn auch von keinem einzigen Vernehmlasser gewünscht. Auf eine vertiefte Darstellung dieses Finanzierungssystems und seine Auswirkungen auf die PKS kann daher verzichtet werden. Entsprechende Ausführungen sind insbesondere unter Ziffer 5 des erläuternden Berichts zur Vernehmlassungsvorlage vom 3. April 2013 enthalten.

6. Ausfinanzierung der bestehenden Unterdeckung

6.1 Mögliche Ausfinanzierungsvarianten und Variantenentscheid

Für die Ausfinanzierung der bestehenden Unterdeckung der PKS wurden drei Hauptvarianten geprüft:

- Sofortige volle Ausfinanzierung der Unterdeckung mit einer entsprechenden Einmaleinlage alleine durch den Kanton als Garantiegeber.
- Ausfinanzierung der Unterdeckung mit Sanierungsmassnahmen von allen Arbeitgebern und den aktiven Versicherten, ohne Einmaleinlage des Kantons.
- Ausfinanzierung der Unterdeckung mittels einer ausgewogenen Kombination einer Einmaleinlage durch den Kanton als Garantiegeber mit Sanierungsmassnahmen von allen Arbeitgebern und den aktiven Versicherten.

Die bestehende Unterdeckung der PKS ist zum einen Teil eine Folge der weiter gestiegenen Lebenserwartung und der tiefen Anlagerenditen in den Jahren 2008 bis 2011. Zum anderen Teil ist sie die Konsequenz des bisherigen Finanzierungssystems der Teilkapitalisierung. Dieses liess Leistungskomponenten zu, die nicht voll finanziert waren. Ein Beispiel dafür war die Festsetzung des Umwandlungssatzes für Altersrenten ab Alter 60 auf 7.2%, als auf den 1. Januar 1995 der Wechsel vom Leistungsprimat zum Beitragsprimat für die Alters- und Austrittsleistungen (Sparguthaben-Risiko-Lösung) vollzogen wurde. In Bericht und Vorlage an den Kantonsrat zur entsprechenden Totalrevision der PKV stellte der Regierungsrat zum Umwandlungssatz fest (RRB Nr. 113 vom 18. Januar 1994, S. 27): „Im Alter 60 ist er versicherungstechnisch genau so wenig deckend wie die vorzeitigen Altersrenten nach heutiger Verordnung. Aus personalpolitischen Gründen dürfen die Rentenkürzungen bei vorzeitigem Altersrücktritt eine nicht zu hohe Barriere darstellen“. Eine weitere Konsequenz des bisherigen Teilkapitalisierungssystems war der Verzicht auf Sanierungsmassnahmen bei Unterdeckung. Im Gegenzug zu diesen bewussten Abweichungen vom Finanzierungssystem der Vollkapitalisierung hat der Kanton bis heute eine Garantieverpflichtung für die PKS übernommen.

In der Botschaft des Bundesrates vom 19. September 2008 zur Fin-VE-örK, BBl 2008 8454 f., sowie in einem Teil der Rechtslehre (vgl. Poledna/Peter in SZS 2011, S. 241) wird die Auffassung vertreten, dass die als Folge der bisherigen Teilkapitalisierung entstandenen Fehlbeträge unabhängig von ihren konkreten Ursachen ausschliesslich dem Garantiegeber und nicht auch den Versicherten anzulasten sind. Begründet wird diese Auffassung damit, dass die Versicherten weder beitrags- noch leistungsseitig mitbestimmen konnten.

Im gleichen Sinne könnte die seit 1. Januar 2005 geltende Formulierung der Kantonsgarantie in § 30 Abs. 1 PKV verstanden werden. Während gemäss Art. 45 Abs. 2 BVV2 (bis 31. Dezember 2011 geltende Fassung) lediglich die Ausrichtung der Leistungen garantiert sein musste, garantiert der Kanton die Erfüllung der Pensionskassenverpflichtungen. Dies lässt die Interpretation zu, es seien nicht nur die Leistungen, sondern auch die Verpflichtungen der PKS gedeckt, woraus abgeleitet werden kann, die Kantonsgarantie könnte nur bei gleichzeitiger Ausfinanzierung durch den Kanton aufgehoben werden. Auch in der Debatte des Kantonsrates zur PKV vom 19. Mai 2004 (Kantonsratsprotokoll, S. 1159) kam zum Ausdruck, dass der Kanton und damit der Steuerzahler für die Verbindlichkeiten der PKS hinstehen müsse.

Die neuen bundesrechtlichen Bestimmungen zur Fin-VE-örK regeln jedoch nicht ausdrücklich, wen die Pflicht zur Ausfinanzierung trifft. Zu berücksichtigen ist, dass in der Vergangenheit alle Arbeitgeber und die aktiven Versicherten der PKS von der Kantonsgarantie profitieren konnten, weil sie auch bei zeitweiliger Unterdeckung keine Sanierungsbeiträge leisten mussten. In den meisten Kantonen, welche den Übergang auf das Vollkapitalisierungssystem vorsehen, wird die Ausfinanzierung deshalb nicht als alleinige Sache des Kantons bzw. des Steuerzahlers betrachtet.

Auch für Vorsorgeeinrichtungen im neuen Teilkapitalisierungssystem wird lediglich die Pflicht statuiert, einen Ausfinanzierungsplan zu erstellen, mit welchem innert 40 Jahren ein Deckungsgrad von mindestens 80% erreicht wird, ohne dass präzisiert wird, dieser müsse zulasten des Garantiegebers gehen.

Im Ergebnis besteht unter rechtlichen Gesichtspunkten somit keine Verpflichtung des Kantons, die bestehende Unterdeckung der PKS alleine auszufinanzieren. Dem Kantonsrat wird deshalb ein Massnahmenplan zur Ausfinanzierung der PKS vorgeschlagen, der eine Einmaleinlage des Kantons als Garantiegeber mit finanziell tragbaren Ausfinanzierungsmassnahmen zulasten aller Arbeitgeber und der aktiven Versicherten während einer angemessenen Frist bis voraussichtlich Ende 2022 ausgewogen verbindet.

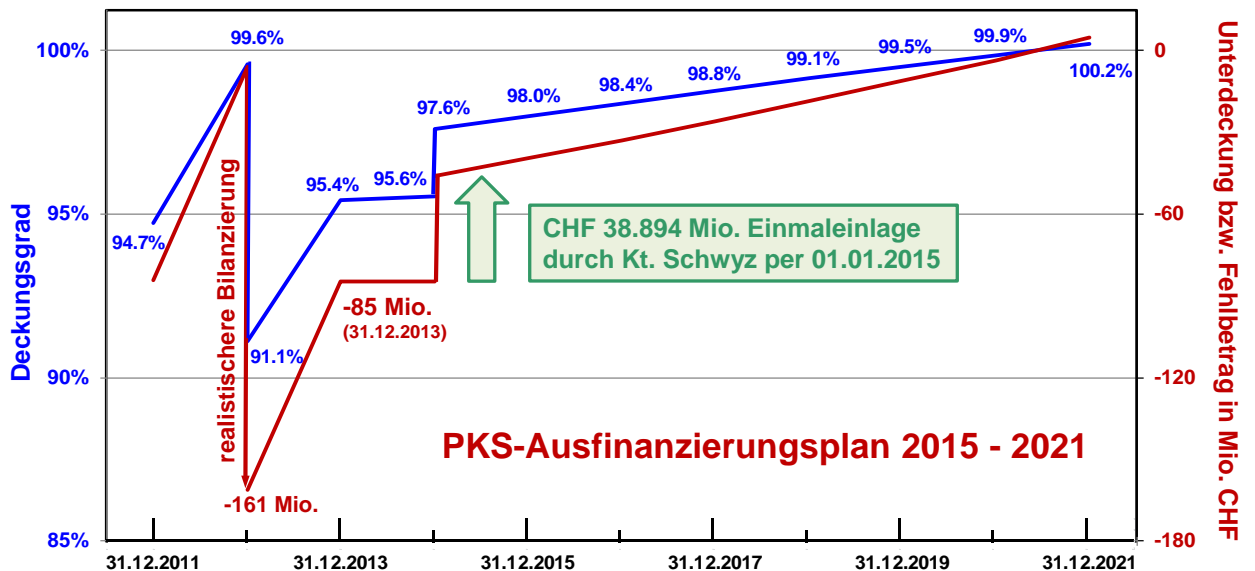
6.2 Umsetzung der Ausfinanzierung

6.2.1 Übersicht

Unter der Annahme einer Anlagerendite im Jahr 2014 von 2.5% wird die per 31. Dezember 2013 bilanzierte frankenmässige Unterdeckung der PKS laut Schätzungen der Experten für berufliche Vorsorge auch per 31. Dezember 2014 etwa 85 Mio. Franken betragen. Diese Unterdeckung soll gemäss einer finanziell ausgewogenen Variante mit folgendem Ausfinanzierungsplan bis Ende 2021 auf null abgebaut werden:

- Der Kanton leistet als alleiniger Garantiegeber der PKS per voraussichtlich 1. Januar 2015 eine Einmaleinlage in der Höhe der per 31. Dezember 2013 vorhanden gewesenen Unterdeckung auf der Summe von Rentendeckungskapital und technischen Rückstellungen für künftige Umwandlungsverluste. Die entsprechende Einmaleinlage beläuft sich auf 38.894 Mio. Franken oder rund 46% der gesamten Unterdeckung.
- Die restliche Unterdeckung wird durch Sanierungsbeiträge aller Arbeitgeber und der Vollversicherten (aktive Versicherte im Alter zwischen 23 und 65 Jahren) abgebaut.
- Die Arbeitgeber leisten für alle Vollversicherten die folgenden deckungsgradabhängigen Sanierungsbeiträge (in Prozenten des versicherten Jahresverdienstes):
 - 3.0% bei einem Deckungsgrad unter 90%;
 - 2.0% bei einem Deckungsgrad von mindestens 90% aber unter 95%;
 - 1.0% bei einem Deckungsgrad von mindestens 95% aber unter 100%.
- Die Vollversicherten leisten einen Sanierungsbeitrag von 1.0% des versicherten Jahresverdienstes. Zusätzlich wird der für die Verzinsung der Sparguthaben massgebende Sparzinssatz um 1.0 Prozentpunkte unter den vom Bundesrat festgelegten BVG-Mindestzinssatz reduziert (Minderverzinsung), wenn der Deckungsgrad unter 90% liegt. Bei einem Deckungsgrad von mindestens 90% aber unter 95% wird der Sparzinssatz um 0.5 Prozentpunkte reduziert. Die Sparguthaben werden jedoch mindestens mit 1.0% bzw. mit einem allfällig noch tieferen BVG-Mindestzinssatz verzinst.

Basierend auf dem vorstehenden Ausfinanzierungsplan und dem neu vorgesehenen Vorsorgeplan (vgl. Ziffer 7) wird die in der folgenden Grafik dargestellte Entwicklung von Deckungsgrad (linke Skala bzw. obere Linie in Prozent) und Unterdeckung (rechte Skala bzw. untere Linie in Mio. Franken) erwartet:



Deckungsgrad	Sanierungsbeiträge AG	San.beiträge aktive Vs	Minderverzinsung SGH
< 90%	3.0%	1.0%	1.0%
90% - 95%	2.0%	1.0%	0.5%
95% - 100%	1.0%	1.0%	0.0%

Der vorstehende Ausfinanzierungsplan basiert auf folgenden längerfristigen Annahmen:

Technische Grundlagen seit 31. Dezember 2012	VZ 2010
Technischer Zinssatz seit 31. Dezember 2012	3.0%
Jährlicher Zuwachs der Langlebigkeitsrückstellung	0.5% des Rentendeckungskapitals
Risiko- und Verwaltungskosten	Beiträge decken diese Kosten
Anlagerendite 2014 bzw. ab 2015	2.5% bzw. 3.3%
Verzinsung Sparguthaben der aktiven Versicherten 2014 bzw. ab 2015	1.75% (aktueller BVG-Mindestzinssatz) bzw. 3.0% (modellmässiger Sparzinssatz, dem technischen Zinssatz entsprechend)
Jährliches Wachstum der versicherten Lohnsumme per 1. Januar 2014 und 1. Januar 2015 bzw. ab 1. Januar 2016	1.2% bzw. 3.0% (2.0% durch Lohnerhöhungen und 1.0% Bestandeswachstum)

Diese längerfristigen Annahmen erscheinen aus heutiger Sicht realistisch. Selbstverständlich können sich in der Realität mehr oder weniger grosse Abweichungen ergeben.

Die Summe der voraussichtlichen, unverzinsten Kosten der vorgesehenen Ausfinanzierungsmaßnahmen wird wie folgt aufgeteilt:

Ausfinanzierungsmassnahmen	zulasten der Arbeitgeber in Mio Franken	zulasten der aktiven Versicherten in Mio. Franken
Einmaleinlage des Kantons per 1. Januar 2015	39	
Sanierungsbeiträge 2015 bis voraussichtlich 2022	44	44
Minderverzinsung der Sparguthaben		0
Total planmässige Kosten der Ausfinanzierung (ohne Abzinsung)	83	44

6.2.2 Einmaleinlage des Kantons

Die Einmaleinlage des Kantons als Garantiegeber soll die Unterdeckung auf der Summe von Rentendeckungskapital und technischen Rückstellungen für künftige Umwandlungsverluste vollständig abdecken. Dies ist wie folgt begründet:

- Die Unterdeckung auf dem versicherungstechnisch notwendigen Rentendeckungskapital und den technischen Rückstellungen für künftige Umwandlungsverluste hängt mit dem bisherigen Finanzierungssystem der Teilkapitalisierung zusammen. Weil der Kanton dafür alleine zuständig war und weil die bereits laufenden PKS-Renten aufgrund des aktuellen Bundesrechts nicht gekürzt werden können, stellt die vorgesehene Einmaleinlage aus heutiger Sicht somit die Behebung einer Altlast des Kantons dar.
- Eine alleinige Belastung aller Arbeitgeber und der heutigen aktiven Versicherten mit der Ausfinanzierung dieses Teils der Unterdeckung könnte mit dem Grundsatz von Treu und Glauben in Widerspruch geraten.
- Ohne Einmaleinlage des Kantons wäre die Unterdeckung planmässig nicht bereits Ende 2021, sondern erst Ende 2027 ausfinanziert. Alle Arbeitgeber und die aktiven Versicherten würden damit finanziell zusätzlich belastet.
- Mit der genannten Zusatzbelastung wäre die Gefahr verbunden, dass die freiwillig bei der PKS angeschlossenen Arbeitgeber den Anschlussvertrag kündigen. Ihren aktiven Versicherten müsste in diesem Fall der volle Freizügigkeitsanspruch, das heisst 100% des Sparguthabens, mitgegeben werden. Die den betreffenden Arbeitgebern zuzuordnenden Rentenberechtigten würden dagegen in der PKS verbleiben. In der Folge würde im Extremfall die ganze Unterdeckungslast der freiwillig bei der PKS angeschlossenen Arbeitgeber beim Kanton als dem alleinigen Garantiegeber verbleiben.

6.2.3 Ausfinanzierung der restlichen Unterdeckung

Im Vollkapitalisierungssystem sind Art. 65c und 65d BVG für die Ausfinanzierung der nach der Einmaleinlage des Kantons verbleibenden Unterdeckung anwendbar. Danach müssen bei einer Unterdeckung Massnahmen getroffen werden, die verhältnismässig, dem Grad der Unterdeckung angemessen und geeignet sind, die Unterdeckung innerhalb einer angemessenen Frist zu beheben.

In den Weisungen des Bundesrates vom 27. Oktober 2004 über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge wird dazu ausgeführt, dass bei einer Unterdeckung vorerst deren Ursachen zu analysieren sind. Ergibt diese Analyse, dass neben Vermögensverlusten auch eine ungenügende Finanzierungsgrundlage die finanzielle Lage belastet haben, ist als erstes die Finanzierung bzw. die Leistungsseite zu prüfen und allenfalls anzupassen. Die PKS hat diese Analyse durchgeführt und die notwendigen Anpassungen im neuen Vorsorgeplan vorgesehen (vgl. Ziffer 7). Als weitere Massnahmen werden insbesondere zusätzliche Beiträge (Sanierungsbeiträge) sowie Minderverzinsungen bei umhüllenden (mehr als die BVG-Mindestleistungen abdeckenden) Vorsorgeeinrichtungen im Beitragsprimat erwähnt. Genau diese Massnahmen werden im Ausfinanzierungsplan der PKS kombiniert und deckungsgradabhängig eingesetzt.

"Minderverzinsung" bedeutet eine Reduktion des für die Sparguthaben massgebenden Sparzinssatzes unter den vom Bundesrat festgelegten BVG-Mindestzinssatz. Dies ist in der PKS zulässig, weil das effektiv für die aktiven Versicherten geführte individuelle Sparguthaben in aller Regel wesentlich grösser ist als das im Hintergrund mit dem BVG-Mindestzinssatz nachgeführte BVG-Mindestaltersguthaben. Über alle aktiven Versicherten betrachtet, entspricht ein Prozentpunkt Minderverzinsung auf dem Sparguthaben frankenmässig ungefähr zwei Prozent Sanierungsbeiträge. Drei Prozent Sanierungsbeiträge aller Arbeitgeber tragen somit etwa gleich viel zur Ausfinanzierung bei wie die Summe von einem Prozent Sanierungsbeitrag und einem Prozentpunkt Minderverzinsung auf den Sparguthaben.

Die laufenden PKS-Renten dürfen aufgrund des aktuellen Bundesrechts nicht gekürzt werden. Von den Rentenbeziehenden der PKS darf gemäss BVG auch kein Sanierungsbeitrag erhoben werden. Gemäss Art. 65 Abs. 3 Bst. b BVG könnte höchstens ein Beitrag auf dem Teil der laufenden Rente erhoben werden, der in den letzten zehn Jahren durch gesetzlich oder reglementarisch nicht vorgeschriebene Erhöhungen entstanden ist. Aber auch dies ist nicht möglich, weil der heutige Anspruch auf die halbe Anpassung der laufenden PKS-Renten an die Teuerung in § 22 PKV festgeschrieben ist. Trotzdem werden auch die Rentenbeziehenden insofern an der Ausfinanzierung der PKS beteiligt, als der bisherige Anspruch auf die halbe Teuerungsanpassung aufgehoben wird und Ehegattenrenten, die beim künftigen Tod von Alters- und Invalidenrentnern ausgelöst werden, von bisher 2/3 auf neu 60% (BVG-Rentensatz) der Alters- bzw. Invalidenrenten reduziert werden.

6.2.4 Zeitraum der Ausfinanzierung

Die in Ziffer 6.2.3 erwähnten Weisungen des Bundesrates vom 27. Oktober 2004 umschreiben die angemessene Frist zur Behebung einer Unterdeckung wie folgt: "In der Regel kann diese Frist 5–7 Jahre dauern, wobei eine Frist von 10 Jahren nicht überschritten werden sollte." Die seit dem 1. Januar 2012 amtierende Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge nahm in ihrer Mitteilung vom 14. Mai 2012 (OAK BV M-02/2012) auf diese Weisungen des Bundesrates Bezug und stellte Folgendes fest: "Bei der Ausfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen sind jedoch die speziellen Konditionen wie beispielsweise die Anforderungen an die Tilgung des Fehlbetrages und die Weitergeltung der Staatsgarantie zu berücksichtigen." In der Mitteilung vom 10. September 2012 (OAK BV M-04/2012 Ziffer 2.3.2 Bst. a und b) wird unter anderem zusätzlich festgestellt, dass dem Einzelfall angemessene Lösungen möglich sein sollen und die Sozialpartner dabei einen gewissen Spielraum haben. Es obliege im Einzelfall der jeweils zuständigen Aufsichtsbehörde, zu entscheiden, ob ein Sanierungsplan genehmigt werden kann oder nicht. Aus den genannten Äusserungen der Oberaufsichtskommission kann für die PKS abgeleitet werden, dass allenfalls sogar eine zehn Jahre übersteigende Ausfinanzierungsfrist zulässig sein sollte, wenn die Kantonsgarantie weiter gilt.

6.2.5 Weiterführung der Kantonsgarantie

Die Garantieverpflichtung des Kantons gemäss PKV ist unter Ziffer 6.1 beschrieben. Sie soll trotz dem vorgesehenen Wechsel auf das Vollkapitalisierungssystem weitergeführt werden, bis die PKS eine genügende Wertschwankungsreserve von etwa 17% der Vorsorgeverpflichtungen gemäss zwei aufeinander folgenden Jahresabschlüssen besitzt. Bundesrechtlich ist dies zulässig.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV-Mitteilungen Nr. 128 vom 2. Juli 2012, Rz 838, S. 7) und die Oberaufsichtskommission (OAK BV M-04/2012 vom 10. September 2012, Ziffer 2.3.2 Bst. d) haben übereinstimmend festgestellt, dass bei einer öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung, die wie die PKS nach dem bisherigen Finanzierungssystem teilkapitalisiert war, die Kantonsgarantie auch im System der Vollkapitalisierung erst aufgehoben werden kann, wenn sie eine genügende Wertschwankungsreserve besitzt.

7. Neuer Vorsorgeplan und Sicherung des künftigen finanziellen Gleichgewichts

Als Vorsorgeplan wird die Gesamtheit von Leistungen und Finanzierung verstanden.

Die Finanzierung der PKS wird durch den Kantonsrat im neuen PKG geregelt. Darin ist vorgesehen, dass der versicherte Jahresverdienst weiterhin dem AHV-pflichtigen Lohn ohne Koordinationsabzug entspricht. Die ordentlichen Arbeitgeberbeiträge in Prozenten des versicherten Jahresverdienstes werden in folgender Höhe festgelegt:

- 1.0% (gemäss bisheriger PKV 1.5%) einheitlich für alle Risikoversicherten (aktive Versicherte im Alter zwischen 18 und 22 Jahren);
- 10.0% (wie bisher) einheitlich für alle Vollversicherten (aktive Versicherte im Alter zwischen 23 und 65 Jahren).

Die übrige Ausgestaltung des Vorsorgeplanes liegt in der Zuständigkeit des Verwaltungsrates. Insbesondere betrifft dies:

- die Aufteilung der ordentlichen Arbeitgeberbeiträge für Risiko, Verwaltung und Alterssparen;
- die Höhe und Altersstaffelung der ordentlichen Versichertenbeiträge;
- die Höhe und Altersstaffelung der Spargutschriften;
- die Vorsorgeleistungen beim Altersrücktritt, bei Invalidität und beim Tod sowie beim Austritt eines versicherten Mitgliedes.

Formell wird der Verwaltungsrat seine Regelungen in einem Vorsorgereglement (VRegl) treffen. Materiell hat er die wesentlichen Festlegungen bereits am 7. Dezember 2011 und am 21. Juni 2012 beschlossen sowie am 19. Dezember 2012 und am 12. Dezember 2013 in Form eines VRegl-Entwurfs festgehalten. Die entsprechenden Beschlüsse stehen selbstverständlich unter dem Vorbehalt, dass das neue PKG rechtskräftig beschlossen und damit der erforderliche Rahmen geschaffen wird.

Im VRegl-Entwurf sind folgende Eckwerte des Vorsorgeplans vorgesehen:

- Der Anteil der ordentlichen Arbeitgeber- und Versichertenbeiträge zur Deckung der Risikoleistungen bei Invalidität und Tod sowie der Verwaltungskosten wird auf je 1.0% des versicherten Jahresverdienstes festgesetzt. Gemäss § 27 Abs. 2 PKV waren zur Deckung dieser Kosten sowie zur Finanzierung der Teuerungsanpassungen laufender Renten je 1.5% des versicherten Jahresverdienstes vorgesehen.
- Die Höhe und Altersstaffelung der ordentlichen, von den Vollversicherten im Alter zwischen 23 und 65 Jahren zu leistenden Beiträge bleiben im Vergleich mit § 27 Abs. 1 PKV unverändert.
- Die Spargutschriften zugunsten der aktiven Versicherten im Alter zwischen 23 und 54 Jahren können im Vergleich mit § 9 Abs. 2 PKV um je einen Prozentpunkt erhöht und danach auch im Alter zwischen 63 und 65 Jahren auf 20.5% des versicherten Jahresverdienstes belassen werden. Diese Erhöhung ist möglich, weil die bisher garantierte Anpassung der laufenden Renten an die halbe Teuerung und damit die heute dafür vorgesehenen 0.8 Beitragsprozente künftig entfallen.
- Die bisherigen Umwandlungssätze (§ 10 Abs. 4 PKV) zur Berechnung der lebenslänglichen Altersrenten sind wegen der weiter gestiegenen Lebenserwartung und den tieferen Anlagerenditeerwartungen zu hoch (vgl. Ziffer 2.1.3). Ab voraussichtlich 1. Januar 2015 wird deshalb der Umwandlungssatz im Alter 65 von bisher 6.8% auf versicherungstechnisch knapp deckende 6.0% gesenkt. Für jeden Monat vor Vollendung des 65. Altersjahres wird der Umwandlungssatz zusätzlich um 0.01 Prozentpunkte reduziert. Um eine Kündigungswelle im Jahr 2014 mit entsprechenden Problemen für die Arbeitgeber sowie zusätzliche Umwandlungsverluste zu vermeiden, wird die so resultierende Senkung der Umwandlungssätze im Rahmen einer siebenjährigen, personalpolitisch sozialverträglichen Übergangsregelung eingeführt.
- Das bisherige modellmässige Altersrentenziel von rund 50% des versicherten AHV-pflichtigen Jahresverdienstes im Alter 63 nach 40 Beitragsjahren wird reduziert. Auch in Zukunft wird mit einer jährlichen Lohnentwicklung von durchschnittlich rund 2% (inklusive Jahresteuern von 1%) gerechnet. Weil die Realloohnerhöhungen in der Praxis aber vor allem in jüngeren Jahren anfallen, wird modellmässig neu eine jährliche Nominalloohnerhöhung von 3% bis Alter 44, danach von 2% bis Alter 54 und schliesslich noch 1% bis Alter 65 angenommen. Der modellmässige nominelle Sparzinssatz wird, analog zum technischen Zinssatz, von bisher 4.0% auf 3.0% gesenkt. Basierend auf einem Umwandlungssatz von 6.0% und den leicht erhöhten Spargutschriften resultiert im neuen Modellalter 65 nach 42 Beitragsjahren insgesamt noch eine modellmässige Altersrente von rund 45% des letzten versicherten AHV-pflichtigen Jahres-

verdienstes. Trotz der resultierenden Senkung des Altersrentenziels sind die Leistungen der PKS im Vergleich mit anderen öffentlich-rechtlichen Pensionskassen weiterhin konkurrenzfähig.

- Anstelle der Altersrente kann künftig, wie in den meisten privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen und beispielsweise auch bei den kantonalen Pensionskassen Zürich, Graubünden oder Obwalden und der Pensionskasse des Bundes (Publica), bis zu 100% des Sparguthabens als Alterskapital bezogen werden (bisher maximal 50%). Neu-Pensionierte, die anstelle der Rente das volle Alterskapital wählen, wären damit von der Senkung der Umwandlungssätze nicht betroffen.
- Der bisherige Anspruch auf Alterskinderrenten wird für die ab voraussichtlich 1. Januar 2015 neu laufenden Altersrenten abgeschafft. Detaillierte Erhebungen zeigen, dass diese, bereits bei einem vorzeitigen Altersrücktritt vorgesehenen Leistungen meistens ein solidarisch finanziertes "Geschenk an Besserverdienende" darstellen. Dank dieser Abschaffung konnten die technischen Rückstellungen für künftige Umwandlungsverluste bereits per 31. Dezember 2012 um rund vier Mio. Franken reduziert werden.
- Die künftigen Invalidenrenten werden wie bisher (§ 13 Abs. 3 VKV) temporär als fester Prozentsatz des versicherten Jahresverdienstes (Leistungsprimat) ausgerichtet. In Übereinstimmung mit dem neuen Modellalter und Altersrentenziel werden sie künftig bis Vollendung des 65. statt 63. Altersjahres gewährt, jedoch von bisher 50% auf neu 45% des versicherten Jahresverdienstes reduziert.
- Der bisherige Anspruch auf Invalidenkinderrenten wird für die ab voraussichtlich 1. Januar 2015 neu laufenden Invalidenrenten abgeschafft. Die ganze Invalidenrente der PKS beträgt bereits 45.0% des versicherten AHV-pflichtigen Jahresverdienstes. Zusammen mit den Leistungen der Eidg. Invalidenversicherung (1. Säule: ganze Invalidenrente von mindestens rund 33.3% und Invalidenkinderrenten von noch je rund 13.3% des massgebenden AHV-Lohnes) resultieren für Einkommen bis zum maximalen rentenbildenden AHV-Lohn von aktuell Fr. 84 240.-- in aller Regel bereits bei einem anspruchsberechtigten Kind insgesamt mehr als 90% des versicherten AHV-pflichtigen Jahresverdienstes als temporäres Erwerbserwerbseinkommen. Zudem verzichtet die PKS im Rahmen der Überentschädigungskürzung auf die Anrechnung von allfälligen zumutbarerweise noch erzielbaren Erwerbseinkommen.
- Die Leistungen im Todesfall werden mit Blick auf die finanzielle Stabilität der PKS ebenfalls reduziert. Insbesondere werden die beim künftigen Tod von aktiven Versicherten sowie Alters- und Invalidenrentnern ausgelösten Ehegattenrenten noch 60% (BVG-Rentensatz) statt 2/3 der versicherten Invaliden- bzw. der laufenden Alters- und Invalidenrenten betragen. Zudem wird weiterhin auf die Einführung einer Lebenspartnerrente verzichtet. Ohne diese beiden Massnahmen müsste das Rentendeckungskapital um je rund elf Mio. Franken und die technischen Rückstellungen für künftige Umwandlungsverluste um je rund neun Mio. Franken erhöht werden. Umgekehrt wird bei Todesfällen von aktiven Versicherten oder Invalidenrentnern, in denen kein Anspruch auf eine Ehegattenrente oder Rente an den geschiedenen Ehegatten entsteht, das Todesfallkapital künftig in der Höhe des gesamten vorhandenen Sparguthabens ausgerichtet und nicht mehr auf höchstens 150% des letzten versicherten Jahresverdienstes beschränkt. Dadurch werden allfällige Todesfallgewinne der PKS reduziert, doch wird mit diesen in Anbetracht ihrer unbedeutenden Höhe versicherungstechnisch sowieso nicht gerechnet.
- Die bisher in § 22 PKV verankerte Garantie zur Anpassung der laufenden Renten im Umfang von mindestens der halben Teuerung wird nicht weitergeführt. Die Finanzierung von Teuerungszulagen zulasten von Arbeitgebern und aktiven Versicherten würde im heutigen Umfeld zu einer übermässigen Benachteiligung der aktiven Versicherten führen, da diese zur Behebung der bestehenden Unterdeckung Sanierungsbeiträge leisten sowie allenfalls Minderverzinsungen ihrer Sparguthaben in Kauf nehmen müssen. Wie heute in den meisten Vorsorgeeinrichtungen üblich, wird der Verwaltungsrat die laufenden Renten künftig nur mehr im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der PKS an die Preisentwicklung anpassen. Dies wird wahrscheinlich aber erst dann der Fall sein, wenn die PKS ab einem Deckungsgrad von mehr als rund 117% über freie Mittel verfügt.

Zusammenfassend müssen bei unveränderter Weiterführung der bisherigen ordentlichen Arbeitgeber- und Versichertenbeiträge die Vorsorgeleistungen der PKS, wegen der weiter gestiegenen Lebenserwartung und den tieferen Anlagerenditeerwartungen, nominal deutlich reduziert werden. Als Alternative könnten die ordentlichen Beiträge erhöht werden. Davon wird jedoch abgesehen, weil alle Arbeitgeber und die aktiven Versicherten bereits mit zusätzlichen Kosten im Rahmen der Ausfinanzierung der bestehenden Unterdeckung belastet sind. Wesentlich ist, dass der Vorsorgeplan der PKS auch nach den vorstehend beschriebenen Anpassungen im Vergleich mit anderen öffentlich-rechtlichen Pensionskassen weiterhin konkurrenzfähig ist.

8. Finanzielle Auswirkungen

8.1 Kanton

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf den Personalbestand des Kantons. Die PKS ist bereits gemäss PKV eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons mit eigener Rechtspersönlichkeit. Geschäftsstelle und Vermögensverwaltung der PKS sind zu marktüblichen Bedingungen der Schwyzer Kantonalbank übertragen.

Der bisherige ordentliche Arbeitgeberbeitrag von einheitlich 10.0% des versicherten AHV-pflichtigen Jahresverdienstes für alle Vollversicherten im Alter zwischen 23 und 65 Jahren wird unverändert weitergeführt. Der Kanton wird als alleiniger Garantiegeber jedoch durch die vorgesehene Einmaleinlage im Umfang von 38.894 Mio. Franken zur teilweisen Ausfinanzierung der bestehenden Unterdeckung belastet. Die Belastung des Kantons durch die Ausfinanzierung der restlichen Unterdeckung lässt sich nicht genau beziffern, weil die Deckungsgradentwicklung von den künftigen Vermögenserträgen der PKS und allfälligen Änderungen der versicherungstechnischen Rahmenbedingungen abhängig ist. Der gewählte und in Ziffer 6.2 beschriebene Ausfinanzierungsplan beruht jedoch auf längerfristigen Modellannahmen, die aus heutiger Sicht realistisch sind. Insgesamt ist mit folgenden voraussichtlichen Kosten zulasten des Kantons (seine Vollversicherten erzielen knapp 34% der versicherten Jahresverdienstsumme aller Vollversicherten der PKS von rund 500 Mio. Franken im Jahr 2015) zu rechnen:

<i>Ausfinanzierungsmassnahmen</i>	<i>einmalige Kosten in Mio. Franken</i>	<i>durchschnittliche jährliche Kosten in Mio. Franken</i>
Einmaleinlage des Kantons per 1. Januar 2015	38.9	
1.0% Sanierungsbeiträge 2015 bis voraussichtlich 2022		1.9
Total Kosten (ohne Abzinsung) für Kanton	38.9	1.9

Umgekehrt entfällt ab 2015 die bisherige Verzinsungspflicht des Teils der jeweiligen Unterdeckung, der 10% des technisch notwendigen Vorsorgekapitals der PKS übersteigt (§ 30 Abs. 2 PKV).

8.2 Bezirke und Gemeinden sowie übrige angeschlossene Arbeitgeber

Unter der Annahme, dass der Kanton die vorgesehene Einmaleinlage leistet, resultiert für die Bezirke und Gemeinden sowie die übrigen angeschlossenen Arbeitgeber während der Ausfinanzierungsphase eine zusätzliche finanzielle Belastung durch die deckungsgradabhängigen Sanierungsbeiträge. Diese betragen gemäss Ausfinanzierungsplan 1.0% der versicherten AHV-pflichtigen Jahresverdienste in den Jahren 2015 bis voraussichtlich 2022.

8.3 Aktive Versicherte und Rentenbeziehende

Die aktiven Versicherten werden ebenfalls bis voraussichtlich 2022 zusätzlich mit Sanierungsbeiträgen von 1.0% der versicherten AHV-pflichtigen Jahresverdienste belastet. Zudem werden ihre künftigen Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenrenten deutlich reduziert.

Die Rentenbeziehenden haben ab 2015 keinen Anspruch mehr auf mindestens die halbe Teuerungsanpassung. Ausserdem werden ihre versicherten Ehegattenrenten um 10% reduziert.

9. Vernehmlassungsverfahren

9.1 Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens

Der Gesetzesentwurf ist zusammen mit einem erläuternden Bericht am 3. April 2013 den politischen Parteien SP, CVP, FDP und SVP, den Bezirken, Gemeinden, kantonalen Gerichten, übrigen bei der Pensionskasse angeschlossenen Arbeitgebern, dem Verband der Schwyzer Bezirke und Gemeinden (vszgb), Personalverband Kanton Schwyz (PVSZ), Verband Kantonspolizei Schwyz, Schwyzer Kantonalen Mittelschullehrer Verband (SKMV), Schweizerischen Verband des Personals öffentlicher Dienste (vpod), Verband Lehrerinnen und Lehrer Schwyz (LSZ), Personalverband der Schwyzer Kantonalbank und der Gleichstellungskommission zur Vernehmlassung zugestellt worden.

Von der Möglichkeit zur Stellungnahme haben alle vier politischen Parteien sowie die grosse Mehrheit der Organisationen Gebrauch gemacht. Der Verband Kantonspolizei Schwyz unterstützte vollumfänglich die Vernehmlassungsantwort des PVSZ. Der vszgb führte mit der PKS ein Diskussionsforum zur Vorlage durch, an welchem 36 Vertreter der Bezirke und Gemeinden teilnahmen. Die überwiegende Mehrheit der Bezirke und Gemeinden schlossen sich in der Folge vollständig oder weitgehend der Vernehmlassungsempfehlung des vszgb an.

Zusammen mit den Vernehmlassungsunterlagen wurden die Adressaten darüber informiert, dass im Internet unter www.sz.ch/pensionskasse bereits ein vom Verwaltungsrat der Pensionskasse ausgearbeiteter Entwurf für ein Vorsorgereglement (VRegl) mit Erläuterungen aufgeschaltet ist. Die eingegangenen Stellungnahmen zu diesem Entwurf sind vom Verwaltungsrat am 12. Dezember 2013 bearbeitet worden.

Die PKS führte während dem Vernehmlassungsverfahren am 22., 23., 24. und 25. April 2013 Informationsveranstaltungen durch, bei denen die folgenden sieben Themen in den Vordergrund rückten:

- Rechtliche und organisatorische Verselbstständigung der PKS, indem der Kantonsrat die Kernelemente und die Grundzüge der Finanzierung regelt.
- Wechsel auf das Finanzierungssystem der Vollkapitalisierung.
- Weiterführung der bisherigen ordentlichen Arbeitgeberbeiträge von 10% des versicherten AHV-pflichtigen Jahresverdienstes für alle 23- bis 65-jährigen Vollversicherten.
- Einmaleinlage des Kantons zur teilweisen Ausfinanzierung der Unterdeckung.
- Sanierungsbeiträge und Minderverzinsung bei Unterdeckung.
- Weiterführung der bisherigen Kantonsgarantie bis die PKS eine genügende Wertschwankungsreserve besitzt.
- Weiterführung der bisherigen Organisation mit Verwaltungsrat und Geschäftsstelle.

9.2 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Zu den vorstehend genannten sieben Themen werden die Vernehmlassungsantworten nachfolgend zusammengefasst. Auf übrige Stellungnahmen wird unter Ziffer 10 eingegangen. Unter den Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen wird dann auch paragraphenspezifisch begründet, weshalb Anträge übernommen wurden oder weshalb nicht.

Die Notwendigkeit, die rechtlich bereits verselbstständigte PKS auch organisatorisch und finanziell zu verselbstständigen, wurde in keiner Vernehmlassungsantwort infrage gestellt. Unbestritten ist zudem, dass der Kantonsrat neu nur noch die Kernelemente der PKS und die Grundzüge der Finanzierung regelt. Schliesslich wird auch der Wechsel auf das Finanzierungssystem der Vollkaptalisierung einhellig begrüsst.

Auf keine Einwände stösst die Weiterführung der seit 1995 bewährten Sparguthaben-Risiko-Lösung, das heisst ein Beitragsprimat für die Alters- und Freizügigkeitsleistungen sowie ein Leistungsprimat für die bis zum modellmässigen Rentenalter 65 temporären Invaliden- und Hinterlassenenrenten. Leistungsseitig empfehlen CVP und FDP sowie die Bezirke Höfe und Schwyz die Einführung von variablen Renten, bei denen ein Teil (z.B. 5% oder 10%) der Renten in Abhängigkeit vom Deckungsgrad ausgerichtet wird.

Kontrovers sind die Stellungnahmen zum Vernehmlassungsvorschlag, die bisherigen ordentlichen Arbeitgeberbeiträge für alle 23- bis 65-jährigen Vollversicherten unverändert mit 10% des versicherten AHV-pflichtigen Jahresverdienstes weiterzuführen:

- SP, PVSZ, SKMV, vpod und Steinen fordern eine Erhöhung auf 11% oder 11.5%. Damit müssten das bisherige Altersrentenziel und die temporären Invalidenrenten nicht auf 45% des versicherten AHV-pflichtigen Jahresverdienstes reduziert werden. Das bisherige Altersrentenziel von 50% würde allerdings auch nach einer generellen Erhöhung der Spargutschriften um 1.5 Prozentpunkte nicht mehr im Alter 63 sondern erst mit Vollendung des 65. Altersjahres erreicht.
- CVP, FDP, LSZ, Personalverband SZKB, vszgb, alle sechs Bezirke, 23 Gemeinden und SZKB unterstützen die Weiterführung des bisherigen ordentlichen Arbeitgeberbeitragssatzes von 10%, wobei der LSZ im Sinne des postulierten "ausgewogenen" neuen PKG erwartet, dass dieser Wert nicht unterschritten wird.
- Die SVP spricht sich unter Hinweis auf andere Pensionskassen für eine Senkung der ordentlichen Arbeitgeberbeiträge auf 8.5% aus.

In allen Vernehmlassungsantworten ist unbestritten, dass die heutige Unterdeckung ausfinanziert werden muss und dafür eine Einmaleinlage des Kantons unvermeidlich ist. Differenzen gibt es bezüglich Höhe und Fälligkeit der Einmaleinlage:

- SP, PVSZ, LSZ, Personalverband SZKB, vpod, Bezirk Schwyz, Gemeinden Ingenbohl, Schwyz und Steinen sowie Ausgleichkasse / IV-Stelle Schwyz verlangen, dass der Kanton die Unterdeckung vollständig mit einer Einmaleinlage ausfinanziert oder dass diese zumindest mehr als die vorgeschlagenen rund 46% der Unterdeckung betragen soll. Als Begründung wird unter anderem angeführt, der Kanton hafte als Garantiegeber der PKS für die bisherige Unterdeckung, sodass eine Beteiligung der aktiven Versicherten an deren Ausfinanzierung gegen Treu und Glauben verstossen würde.
- Unterstützung findet die Höhe der Einmaleinlage gemäss Vernehmlassungsvorlage bei CVP, FDP, vszgb, vier Bezirken, 19 Gemeinden und SZKB.
- Die SVP ist mit dem vorgesehenen Anteil der Einmaleinlage an der Unterdeckung von rund 46% einverstanden. Sie möchte die Einmaleinlage aber nicht "voreilig" auf der Unterdeckung gemäss Jahresabschluss per 31. Dezember 2013, sondern erst auf der Unterdeckung per 31. Dezember 2019 berechnen und dann per 1. Januar 2021 bezahlen, um die Vollfinanzierung per Ende 2026 zielgenauer zu erreichen. Wollerau ist mit der Höhe der Einmaleinlage

einverstanden, möchte daran aber nicht nur den Kanton, sondern auch die übrigen angeschlossenen Arbeitgeber beteiligen.

Von verschiedener Seite wird kritisiert, dass der Stichtag 31. Dezember 2013 und damit die Höhe der Einmaleinlage des Kantons zufällig sind:

- CVP, LSZ, Personalverband SZKB, Bezirk Höfe und Gemeinde Schwyz möchten deshalb das arithmetische Mittel von mehreren Stichtagen (z.B. 31. Dezember 2012 und 31. Dezember 2013), den Mittelwert eines Börsenzyklus oder mindestens die Höhe der Unterdeckung per 31. Dezember 2012 von rund 161 Mio. Franken heranziehen.
- SP, FDP, PVSZ, SKMV, vpod, vszgb, vier Bezirke, 19 Gemeinden und SZKB unterstützen den 31. Dezember 2013 als massgebenden Stichtag.
- Die SVP will, wie vorstehend ausgeführt, erst den Jahresabschluss per 31. Dezember 2019 als massgebend für die Berechnung der Einmaleinlage erklären.

Die vorgeschlagene paritätische Ausfinanzierung der restlichen und allenfalls künftig wieder neu auftretenden Unterdeckung durch alle angeschlossenen Arbeitgeber und die Vollversicherten mittels deckungsgradabhängigen Sanierungsbeiträgen und Minderverzinsungen ist im Übrigen unbestritten.

Die Weiterführung der bisherigen Kantonsgarantie bis zur Erreichung einer genügenden Wertschwankungsreserve von etwa 17% wird von SP, CVP, FDP, PVSZ, SKMV, LSZ, Personalverband SZKB, vszgb, allen sechs Bezirken, 21 Gemeinden, SZKB und Ausgleichskasse / IV-Stelle befürwortet bzw. akzeptiert:

- PVSZ und Steinen empfehlen jedoch eine Präzisierung der "genügenden Wertschwankungsreserve".
- Wollerau möchte, dass die Garantieverpflichtung des Kantons mit Leistung der Einmaleinlage sofort hinfällig wird.
- Ingenbohl stimmt dem Wegfall der Kantonsgarantie zu, sofern der Kanton eine Einmaleinlage in der Höhe der HRM2-Aufwertungsreserve leistet.
- Die SVP fordert den Wegfall der Kantonsgarantie sobald die Wertschwankungsreserve die Zielgrösse von 15% der Volldeckung erreicht hat.
- Morschach ist der Meinung, dass der Kanton auch weiterhin eine Garantienstellung wahrnehmen muss und schlägt deshalb die unbeschränkte Weiterführung der bisherigen Garantieverpflichtung vor.
- Altendorf und Freienbach sowie die Ausgleichskasse / IV-Stelle Schwyz schlagen vor, dass die Kantonsgarantie erst dann endgültig dahinfallen soll, wenn die Wertschwankungsreserve gemäss zwei bzw. drei aufeinander folgenden Jahresabschlüssen die Zielgrösse erreicht hat.

Die im Vernehmlassungsentwurf enthaltenen Grundsätze zur Organisation und Verwaltung der PKS werden von CVP, LSZ, vszgb, allen sechs Bezirken, 21 Gemeinden und SZKB unterstützt. Kontrovers sind die folgenden Punkte:

- SP, SKMV und vpod wünschen die Einführung einer Mitgliederversammlung.
- In die ähnliche Richtung geht der Vorschlag der Gemeinde Schwyz, die Mitsprache der Versicherten und der angeschlossenen Arbeitgeber über wesentliche Änderungen bei den Leistungen gesetzlich zu sichern.
- Die FDP und Freienbach fordern, dass als Arbeitgebervertreter ausschliesslich Mitglieder des Regierungsrates sowie kantonale Stimmberechtigte, die nicht Versicherte der PKS sind, in den Verwaltungsrat ernannt werden können.
- Die SVP und Wollerau beantragen, dass die Arbeitgebervertreter nicht vom Regierungsrat ernannt, sondern durch den Kantonsrat gewählt werden.

10. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Die PKS muss als Folge des geänderten Bundesrechts organisatorisch verselbstständigt werden. Wie vorstehend erläutert, wird dem Kantonsrat deshalb beantragt, im neuen PKG die Kernelemente sowie die Bestimmungen über die Finanzierung der PKS zu erlassen. Die Bestimmungen über die Leistungen und die übrigen Regelungen fallen neu zwingend in die Zuständigkeit des Verwaltungsrates, der dafür unter anderem ein Vorsorgereglement (VRegl) zu erlassen hat.

Das neue PKG des Kantonsrates und das VRegl des Verwaltungsrates basieren inhaltlich so weit als möglich auf der seit 1. Januar 2005 geltenden PKV. Auch formell werden Bestimmungen, die materiell unverändert bleiben, grundsätzlich unverändert übernommen. Dadurch ist ein Vergleich des neuen mit dem bisherigen Recht, trotz der Komplexität der Materie, relativ einfach möglich. Die in der PKV enthaltenen Formulierungen und ihre Systematik haben sich zudem in der Praxis bewährt und sind das Ergebnis einer langjährigen Entwicklung und Erfahrung.

I. Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Sitz und Zweck

Die Regelung von Rechtsform, Sitz und Zweck der PKS wird aus der PKV übernommen.

In Absatz 2 wird bei der Umschreibung des Zwecks der PKS, neben dem PKG, auf das Bundesrecht zur beruflichen Vorsorge und das neu vom Verwaltungsrat zu erlassende VRegl hingewiesen.

§ 2 Begriffe

Die bisherige PKV verwendet für Personen die männliche Form. Eine Generalklausel in § 2 Abs. 1 hält fest, die männliche Form gelte auch für die weiblichen Personen. § 2 des Vernehmlassungsentwurfes übernahm diese Lösung und erhielt die Überschrift "Gleichstellung".

Zwei Vernehmlasser sind der Ansicht, dass geschlechtsspezifische Begriffe durch geschlechtsneutrale Begriffe oder Formulierungen ersetzt werden sollten. Diesem Anliegen wird im Rahmen einer vom Kantonsrat am 25. September 2013 beschlossenen Neufassung von § 8 des Gesetzes über die amtlichen Veröffentlichungen vom 13. Mai 1987 (SRSZ 140.200, Abl Nr. 40 vom 4. Oktober 2013, S. 2229) Rechnung getragen. Gemäss dieser Neuregelung beziehen sich sämtliche Personen- und Funktionsbezeichnungen in rechtsetzenden Erlassen gleichermassen auf Frauen und Männer, sofern sich im Einzelnen nicht etwas anderes ergibt. Der Regierungsrat hielt dazu in RRB Nr. 149/2013, S. 10 fest, dass Gleichstellungsparagrafen in neuen Erlassen nicht mehr nötig und zulässig sind. Soweit möglich sind die Personenbezeichnungen geschlechtsneutral zu formulieren (Personen, Mitarbeitende, Lehrpersonen, Arbeitnehmer). Wo das nicht möglich, nicht angezeigt oder umständlich ist, wird die männliche Form verwendet.

Im Ergebnis wird die in § 2 des Vernehmlassungsentwurfes enthaltene Generalklausel zur Gleichstellung gestrichen. § 2 umschreibt neu wichtige vom PKG verwendete Begriffe und erhält entsprechend die Überschrift "Begriffe". Der übrige Text des PKG wird redaktionell, den erwähnten neuen Grundsätzen entsprechend, angepasst. Es betrifft dies § 3 Abs. 1 und 2 sowie § 14 Abs. 1.

§ 3 Kreis der Versicherten

Dieser Paragraf wird inhaltlich grundsätzlich unverändert aus der PKV übernommen. Der Versichertenkreis wird weiterhin klar eingeschränkt. Dies hat folgende Gründe:

- Die Kantonsgarantie für die Erfüllung der Pensionskassenverpflichtungen gilt auch für alle angeschlossenen Arbeitgeber.
- Wegen den einheitlichen ordentlichen Arbeitgeberbeiträgen für alle Vollversicherten im Alter zwischen 23 und 65 Jahren bestehen Solidaritäten zwischen allen Arbeitgebern.

In Anlehnung an die Begriffsverwendung im kantonalen Personal- und Besoldungsgesetz vom 26. Juni 1991, SRSZ 145.110, Personalgesetz, PG, wird "Personal" durch "Mitarbeitende" ersetzt.

Ein Vernehmlasser schlägt vor, die Absätze 1 und 2 dahin gehend zu präzisieren, dass die Mitgliedschaft nur für die Mitarbeiter der unselbstständigen, nicht aber auch der selbstständigen Anstalten des Kantons, obligatorisch sein soll. Aus Gleichbehandlungsgründen wird diesem Vorschlag nicht Folge geleistet und die Mitgliedschaft bei der Pensionskasse für die Mitarbeitenden aller Anstalten des Kantons obligatorisch erklärt. Konkret werden in Abs. 1 Bst. a lediglich noch die "Mitarbeitenden des Kantons", in Bst. b die "Mitarbeitenden der kantonalen Anstalten" und in Bst. e die "Mitglieder und Mitarbeitenden" der kantonalen Gerichte aufgeführt.

Als "Mitarbeitende des Kantons" gemäss Abs. 1 Bst. a gelten Personen, welche die Begriffsdefinition von § 2 PG erfüllen und denen ein Lohn ausgerichtet wird, auf dem der Kanton AHV-Beiträge abrechnet. Darunter fallen gemäss § 2 Bst. a PG auch der Oberstaatsanwalt und dessen Vertreter. Der in der PKV noch aufgeführte Staatsanwalt (Änderung der Bezeichnung in "Oberstaatsanwalt" gemäss Justizgesetz vom 18. November 2009, SRSZ 231.110, JG, per 1. April 2010) und dessen Vertreter müssen daher, wie der Staatsschreiber, formell nicht mehr aufgeführt werden.

Durch die Verwendung des Oberbegriffs "kantonale Anstalten" in Abs. 1 Bst. b wird klargestellt, dass die Mitgliedschaft bei der Pensionskasse auch für die selbstständigen Anstalten des Kantons obligatorisch ist. Zu diesen zählen die Schwyzer Kantonalbank (SZKB), die Ausgleichskasse / IV-Stelle Schwyz, die Pädagogische Hochschule Schwyz (PHSZ) und die PKS. Das Laboratorium der Urkantone hingegen ist eine interkantonale Anstalt, die auf einem entsprechenden Konkordat beruht. Unselbstständige kantonale Anstalten sind unter anderem die Berufsbildungszentren und Kantonsschulen.

In Absatz 2 wird die bisherige Praxis festgehalten, wonach die PKS keine bereits bei früheren Vorsorgeeinrichtungen laufenden Renten übernimmt. Damit können der Pensionskasse keine allfällig daraus resultierenden finanziellen Nachteile erwachsen.

§ 4 Ordentliche Mitgliedschaft

Dieser Paragraph wird weitgehend unverändert aus der PKV übernommen.

In Absatz 1 wird die bisherige Detailregelung des Kantonsrates, wonach angeschlossene Arbeitgeber in einem eingeschränkten Rahmen freiwillig auch nicht BVG-pflichtige nebenberuflich tätige Arbeitnehmer in der PKS versichern können, weggelassen. Die Kompetenz, diese bewährte freiwillige Versicherungsmöglichkeit weiterzuführen sowie die Einzelheiten der ordentlichen Mitgliedschaft zu regeln, wird dem Verwaltungsrat in Absatz 4 übertragen.

In den Absätzen 2 und 3 werden Beginn und Ende der Mitgliedschaft einfacher formuliert. Gleichzeitig werden in Absatz 3 die neuen Begriffe "Risikoversicherte" und "Vollversicherte" eingeführt. Diese ermöglichen eine einfachere und verständlichere Formulierung der §§ 10 und 11 sowie einzelner Artikel im VRegl des Verwaltungsrates.

Ein Vernehmlasser schlägt vor, den Verwaltungsrat zu ermächtigen, die Eintrittsschwelle für die obligatorische Versicherung in der Pensionskasse auf die Hälfte der BVG-Eintrittsschwelle herabzusetzen (aktuell 50% von Fr. 21 060.-- = Fr. 10 530.--). Der Verwaltungsrat erhielte damit eine

Blankodelegation für einen Entscheid, der direkt zu höheren Ausgaben des Kantons führen würde. Der Regierungsrat hält deshalb an der bisherigen Eintrittsschwelle fest. Für die PKS würde eine tiefere Eintrittsschwelle zudem zu einem zusätzlichen administrativen Aufwand für die Versicherung von häufig nur temporären Kleinpensen führen, der oft in einem Missverhältnis zu den resultierenden Versicherungsleistungen stünde.

Zwei Vernehmlasser möchten auf die bisherige Besonderheit der Pensionskasse verzichten, Versicherte bereits ab Alter 23 für das Alter zu versichern. Sie beantragen, stattdessen mit dem Alterssparprozess, wie in der BVG-Minimalversicherung, erst ab Alter 25 zu beginnen. Der Regierungsrat hält jedoch aus folgenden Gründen an der bisherigen Lösung fest:

- Aufgrund der vom Verwaltungsrat ab voraussichtlich 1. Januar 2015 beschlossenen Senkung der Umwandlungssätze wird das Altersrentenziel der PKS bereits von bisher 50% des versicherten AHV-pflichtigen Jahresverdienstes im Alter 63 auf noch 45% im Alter 65 sinken. Würde mit dem Sparprozess, statt im Alter 23, erst im Alter 25 begonnen, so würde das modellmässige Altersrentenziel um weitere rund 1.5 Prozentpunkte auf rund 43.5% sinken. Der Invalidenrentensatz müsste entsprechend von 45% auf 43.5% gesenkt oder es müsste stattdessen in Kauf genommen werden, dass Altersrenten, welche im Alter 65 die temporären Invalidenrenten ablösen, modellmässig nicht mehr aufeinander abgestimmt sind.
- Diesen massiven Nachteilen steht gegenüber, dass der Kanton bei einem Beginn des Alterssparprozesses ab Alter 25 rund Fr. 100 000.-- pro Jahr einsparen würde. Als Alternative könnten die Sparbeiträge erhöht werden. Dies wäre jedoch erheblich teurer und damit für Arbeitgeber und aktive Versicherte kaum zumutbar.
- Auch auf eidgenössischer Ebene wird aus den gleichen Gründen als eine flankierende Massnahme zur unumgänglichen Senkung der Umwandlungssätze diskutiert, den Sparprozess vor Alter 25 beginnen zu lassen. Einen Beginn des Alterssparprozesses unter 25 Jahren kennen im Übrigen z.B. auch die kantonalen Pensionskassen von Appenzell Innerrhoden, Glarus und Thurgau (alle ab Alter 23) sowie die Zürcher BVK und die Personalversicherungskasse Obwalden (beide ab Alter 24). Bei der Pensionskasse des Bundes (Publica) beginnt der Alterssparprozess bereits ab Alter 22.

Drei Vernehmlasser regen in Absatz 3 an, den Beginn und das Ende der Altersversicherung allgemeiner zu formulieren, damit diesbezügliche künftige Änderungen des Bundesrechts ohne Weiteres umgesetzt werden können. Der Regierungsrat folgt dieser Anregung und ergänzt Absatz 3 mit einem entsprechenden Vorbehalt (letzter Satz). Falls das Bundesrecht inskünftig für den Beginn der Altersversicherung frühere oder für das Ende der Altersversicherung spätere Altersgrenzen vorsieht, würden diese zeitgleich auch für den umhüllenden Vorsorgeplan der PKS (BVG-Obligatorium und Überobligatorium) gelten, ohne dass das PKG angepasst werden muss.

Nicht eingehen kann der Regierungsrat auf den Antrag eines Vernehmlassers, für das Ende der Vollversicherung unterschiedliche Altersgrenzen für Frauen und Männer entsprechend der AHV-Altersgrenze festzulegen. Das Bundesgericht hat mehrfach festgestellt, dass das unterschiedliche Pensionierungsalter für weibliche und männliche Versicherte das Gebot der Gleichheit der Geschlechter verletzt. Im Gegensatz zum Bundesrecht kann überobligatorisches kantonales Recht auf Verfassungsmässigkeit überprüft werden. Die PKS hat deshalb bereits 1995 für Frauen und Männer das gleiche Rentenalter eingeführt.

Drei Vernehmlasser kritisieren, Abs. 3 fixiere das Rentenalter auf die Vollendung des 65. Altersjahres und verunmögliche eine flexible Gestaltung des Altersrücktritts. Die Vernehmlassungsvorlage ging davon aus, diese Flexibilität könne der Verwaltungsrat im Vorsorgereglement schaffen, gestützt auf die in Abs. 4 enthaltene Ermächtigung zur Regelung der Einzelheiten. Der Regierungsrat erachtet eine ausdrückliche Regelung im PKG zur Klarstellung als sinnvoll. Entsprechend wird Abs. 4 deshalb mit einer ausdrücklichen Ermächtigung für den Verwaltungsrat ergänzt. Gestützt darauf kann der Verwaltungsrat dann im VRegl den Aufschub der Altersleistungen

nach Vollendung des 65. bis längstens Vollendung des 70. Altersjahres gestatten, wie dies bereits heute gemäss § 10 Abs. 3 der bisherigen PKV möglich ist.

§ 5 Freiwillig weitergeführte Mitgliedschaft

Dieser Paragraf wird praktisch unverändert aus der PKV übernommen. Es handelt sich dabei um eine Sonderregelung, die der Kanton ausschliesslich für Magistratspersonen, die von den Stimmberechtigten des Kantons oder vom Kantonsrat in ein öffentliches Amt gewählt wurden, treffen und sicherstellen wollte.

§ 6 Unbesoldeter Urlaub

Die Versicherung während unbesoldeten Urlauben erfordert eine umfangreiche Detailregelung, die an den Verwaltungsrat delegiert wird.

§ 7 Versicherter Jahresverdienst

Der versicherte Jahresverdienst bildet die Basis für Beiträge und Leistungen. Er zählt deshalb zu den Kernelementen der PKS. Gemäss PKV entspricht der versicherte Jahresverdienst grundsätzlich dem AHV-pflichtigen Jahresverdienst. Es wird somit vom AHV-Lohn kein Abzug zwecks Koordination mit der AHV/IV (Koordinationsabzug) vorgenommen. Dieses einfache und transparente System hat sich bewährt und wird weitergeführt.

In der PKV wird der versicherte Jahresverdienst auf den siebenfachen Betrag der jährlichen maximalen AHV-Altersrente (aktuell Fr. 196 560.--) begrenzt. Diese Begrenzung ist personalrechtlicher Natur. Sie soll materiell deshalb nicht mehr in der gesetzlichen Regelung der PKS festgelegt werden. Stattdessen soll neu auf das Maximum gemäss der Kaderlohntabelle im Anhang des PG verwiesen werden (aktuell Fr. 227 258.--). Damit wird die Marktfähigkeit des Kantons für die oft schwierig zu besetzenden Kaderstellen verbessert. Die zusätzlichen Kosten des Kantons für die aktuell etwa zehn betroffenen Mitarbeitenden sind relativ gering. Gesamthaft werden sie auch in absehbarer Zukunft deutlich unter Fr. 50 000.-- pro Jahr liegen.

Die Regelung der Einzelheiten des versicherten Jahresverdienstes wird an den Verwaltungsrat delegiert. Beispiele dazu sind die, heute in der PKV geregelten, nicht zu versichernden nur gelegentlich anfallenden Lohnbestandteile.

II. Vorsorgeleistungen

§ 8

Das Vorsorgeprimat gehört zu den Kernelementen der PKS und ist deshalb im PKG zu regeln. Es bleibt unverändert. Für die Altersleistungen gilt weiterhin das Beitragsprimat und für die temporären Risikoleistungen das Leistungsprimat. Mit der Vorgabe des Leistungsprimates für die Risikoleistungen legt der Kantonsrat eine Leistungskomponente fest. Dies ist bundesrechtlich jedoch unbedenklich, da dem Verwaltungsrat ein genügender Spielraum verbleibt bei der Regelung der Vorsorgeleistungen sowie bei der Aufteilung der ordentlichen Arbeitgeberbeiträge und der Festlegung der Versichertenbeiträge (vgl. § 10 Abs. 3).

Vier Vernehmlasser regen unter § 11 an, im PKG variable Renten vorzuschreiben. Zwei Vernehmlasser lassen die Ausgestaltung offen, überlassen die Regelung der Einzelheiten also dem Verwaltungsrat. Die anderen beiden Vernehmlasser wollen im PKG konkret festschreiben, dass die ab voraussichtlich 1. Januar 2015 neu laufenden Renten bei einem Deckungsgrad unter 95% bzw. unter 100% um 5% gekürzt und bei einem Deckungsgrad über 122% bzw. 120% um 5% erhöht

werden sollen. Nach dem unter Ziffer 4 dargelegten Regelungskonzept regelt der Kanton die Finanzierung und der Verwaltungsrat die Leistungen. Eine Verpflichtung des Verwaltungsrates im PKG, variablen Renten einzuführen, würde dem Wortlaut von Art. 50 Abs. 2 BVG widersprechen, wonach der Kanton nur noch entweder die Bestimmungen über die Finanzierung oder jene über die Leistungen erlassen kann (vgl. Ausführungen unter Ziffer 2.2.2). Der Regierungsrat lehnt ein Festschreiben von variablen Renten im PKG ausserdem auch aus folgenden Gründen ab:

- Eine Vorschrift im PKG, wonach die Renten ab einem Deckungsgrad von 120% oder 122% um einen festgelegten Prozentsatz zu erhöhen sind, widerspricht der in Art. 51a Abs. 2 Bst. b BVG statuierten, unübertragbaren und unentziehbaren Aufgabe des Verwaltungsrates, Grundsätze für die Verteilung freier Mittel festzulegen. Unter heutigen Rahmenbedingungen entstehen in der PKS freie Mittel ab einem Deckungsgrad von rund 117%. Bei der Festlegung und Anwendung der Grundsätze für ihre Verwendung hat der Verwaltungsrat seine Verantwortung für die finanzielle Stabilität der PKS (Art. 51a Abs. 1 BVG) wahrzunehmen. Dies schliesst unter Umständen eine sofortige Verteilung aus. Kommt es zur Verteilung freier Mittel, so ist der Gleichbehandlungsgrundsatz einzuhalten und es sind entsprechend sowohl die aktiven Versicherten als auch Rentenberechtigten angemessen zu berücksichtigen.
- Die Einführung variabler Renten ist mit komplexen versicherungs- und bilanzierungstechnischen sowie vorsorgepolitischen Fragen verbunden. Sie müsste daher durch den Verwaltungsrat geprüft und gegebenenfalls mit den Sozialpartnern sorgfältig vorbereitet werden.
- Die Einführung variabler Renten im Rahmen des neuen PKG würde das Vertrauen in die PKS stark beeinträchtigen. Das Risiko einer Pensionierungswelle noch bis 30. November 2014 würde sprunghaft ansteigen und damit unter anderem den erwünschten Spareffekt der variablen Renten wieder reduzieren. Zudem dürfte auch der mutmasslich angerichtete Reputationschaden mittelfristig in keinem Verhältnis zum finanziellen Vorteil stehen.

Ob die Einführung eines variablen Rentenmodells durch den Verwaltungsrat zu einem späteren Zeitpunkt vertieft geprüft werden soll, werden die weitere Entwicklung des PKS-Deckungsgrades, die künftige Praxis anderer (insbesondere öffentlich-rechtlicher) Pensionskassen oder gar eine diesbezügliche Revision des BVG zeigen.

III. Finanzierung

§ 9 Vollkapitalisierung

In diesem Paragraf wird der für die PKS neu geltende Grundsatz der Vollkapitalisierung verankert.

§ 10 Ordentliche Beiträge

In Absatz 1 werden die ordentlichen Beitragsarten umschrieben. Die bisherigen Beiträge der Arbeitgeber zur Deckung weiterer Aufwendungen werden neu als Beiträge zur Deckung der Verwaltungskosten bezeichnet und paritätisch durch die Arbeitgeber und aktiven Versicherten geleistet.

In Absatz 2 wird die Höhe der ordentlichen Arbeitgeberbeiträge definiert. Zur leichteren Verständlichkeit werden dabei die in § 2 Bst. f und g neu eingeführten Begriffe "Risikoversicherte" und "Vollversicherte" verwendet. Für die Risikoversicherten (aktive Versicherte im Alter zwischen 18 und 22 Jahren) wird der bisherige Arbeitgeberbeitrag von 1.5% auf 1.0% des versicherten Jahresverdienstes gesenkt. Dies ist so lange möglich, als auch in Zukunft die Kosten der PKS für Risiko und Verwaltung mit insgesamt 2.0% der versicherten Jahresverdienste gedeckt werden können. Gemäss Beschluss des Verwaltungsrates werden die Beiträge für die Risikoversicherten paritätisch (je 1.0%) auf die Arbeitgeber und aktiven Versicherten aufgeteilt. Für die Vollversicherten (aktive Versicherte im Alter zwischen 23 und 65 Jahren) ist vorgesehen, dass die Arbeitgeber weiterhin einheitlich 10.0% des versicherten Jahresverdienstes leisten.

Die Vernehmlassungsantworten zur Höhe der ordentlichen Arbeitgeberbeiträge gehen erwartungsgemäss auseinander. Während fünf Vernehmlasser eine Erhöhung des Totals der ordentlichen Arbeitgeberbeiträge von 10% auf 11% bis 11.5% fordern, unterstützt die grosse Mehrheit der Vernehmlasser die Weiterführung des bisherigen ordentlichen Arbeitgeberbeitragsatzes von 10%. Ein Vernehmlasser verlangt eine Senkung auf 8.5%.

Eine Senkung der ordentlichen Arbeitgeberbeiträge lehnt der Regierungsrat aus den nachfolgenden Gründen ab:

- Wie unter Ziffer 7 dargelegt, müssen die Mitglieder auch bei unveränderten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen in Kauf nehmen, dass sich das Leistungsziel massiv reduziert, weil die Umwandlungssätze an die tieferen Anlagerenditeerwartungen und die weiter gestiegene Lebenserwartung angepasst werden müssen.
- Falls die ordentlichen Arbeitgeberbeiträge von 10.0% auf 8.5% herabgesetzt würden, müssten die Spargutschriften bei unveränderten ordentlichen Versichertenbeiträgen entsprechend reduziert werden. Eine lineare Senkung der Spargutschriften um 1.5 Prozentpunkte über alle Altersklassen hätte jedoch eine Reduktion des modellmässigen Altersrentenziels von 45% auf noch 41% zur Folge.
- Die aktiven Versicherten tragen zudem mit Sanierungsbeiträgen und allenfalls Minderverzinsungen ihrer Sparguthaben zur Ausfinanzierung der PKS bei. Sie werden damit durch die Pensionskassenvorlage ohnehin bereits stark belastet.
- Bei vielen öffentlich-rechtlichen wie privatrechtlichen Pensionskassen werden die Sparbeiträge gegenwärtig tendenziell erhöht, um einen wenigstens teilweisen Ausgleich für die Senkung der Umwandlungssätze zu schaffen. Eine öffentlich-rechtliche Pensionskasse, die im Zuge der Anpassungen an das revidierte Bundesrecht die Sparbeiträge senkt, ist dagegen bis heute keine bekannt.

Umgekehrt lehnt der Regierungsrat auch eine Erhöhung der ordentlichen Arbeitgeberbeiträge für die Vollversicherten ab:

- Das Leistungsziel der PKS ist auch nach der vorgesehenen Reduktion mit anderen Pensionskassen noch konkurrenzfähig.
- Eine Erhöhung der ordentlichen Arbeitgeberbeiträge für Vollversicherte um 1.5 Prozentpunkte würde für alle Arbeitgeber zusammen jährliche Mehrkosten von rund 7.5 Mio. Franken und für den Kanton allein von rund 2.5 Mio. Franken verursachen. Der Kanton wird bereits durch die Ausfinanzierung mit einmaligen Kosten von 38.9 Mio. Franken und durch erwartete Sanierungsbeiträge von durchschnittlich 1.9 Mio. Franken pro Jahr belastet. Sollten die Umwandlungssätze künftig weiter gesenkt werden müssen, kann sich dagegen der Verwaltungsrat veranlasst sehen, zur Aufrechterhaltung des Leistungsziels neben anderen Massnahmen dem Regierungsrat zuhanden des Kantonsrates eine Erhöhung der ordentlichen Arbeitgeberbeiträge zu beantragen.

Die übrigen Regelungen zu den Beiträgen trifft der Verwaltungsrat. Sie beinhalten insbesondere die Aufteilung der ordentlichen Arbeitgeberbeiträge für Risiko, Verwaltung und Alterssparen, die Höhe der ordentlichen Versichertenbeiträge sowie die Einzelheiten, wie Fälligkeit und Zahlungsmodalitäten der Beiträge. Aufgrund seiner Verantwortung für die finanzielle Stabilität der PKS ist der Verwaltungsrat jedoch insbesondere an folgende Rahmenbedingungen gebunden:

- Die Beiträge für Risiko und Verwaltung müssen die entsprechenden Kosten abdecken.
- Die Sparbeiträge müssen so strukturiert und bemessen sein, dass die Spargutschriften der aktiven Versicherten vollständig finanziert werden.

Da der Kantonsrat lediglich die ordentlichen Arbeitgeber-Gesamtbeiträge festlegt, steht dem Verwaltungsrat der erforderliche Spielraum zur Verfügung. Dieser schliesst auch die Möglichkeit ein, die ordentlichen Versichertenbeiträge zu erhöhen, wenn das modellmässige Leistungsziel nicht mehr erreichbar ist.

Die Finanzierung von Teuerungsanpassungen der laufenden Renten wird nicht mehr erwähnt. Dies hängt damit zusammen, dass der in der PKV enthaltene Rechtsanspruch auf mindestens die halbe Teuerungsanpassung der laufenden Renten nicht mehr aufrechterhalten werden kann. Die bisher dafür vorgesehenen 0.8 Prozentpunkte des versicherten Jahresverdienstes sind zur teilweisen Kompensation der Umwandlungssatzsenkung vorgesehen, indem die Spargutschriften für die aktiven Versicherten im Alter zwischen 23 und 54 Jahren um je 1.0 Prozentpunkte erhöht und danach auch im Alter zwischen 63 und 65 Jahren auf 20.5% belassen werden.

§ 11 Sanierungsbeiträge und Minderverzinsung der Sparguthaben bei Unterdeckung

Zur Ausfinanzierung der bestehenden Unterdeckung sowie auch bei später allenfalls wieder auftretender Unterdeckung benötigt die PKS neu von allen Arbeitgebern und den aktiven Versicherten finanziell ausgewogene Sanierungsbeiträge. Zusätzlich ist bei einem Deckungsgrad unter 95% eine Minderverzinsung der Sparguthaben notwendig. Beide Massnahmen werden in diesem Paragrafen festgeschrieben. Sie sind so bemessen, dass die bestehende Unterdeckung, zusammen mit der vom Kanton als Garantiegeber gemäss § 18 geleisteten Einmaleinlage von 38.9 Mio. Franken, bis voraussichtlich Ende 2021 ausfinanziert wird.

In Absatz 1 wird definiert, für welche Zeitperiode die Massnahmen gemäss den Absätzen 2 und 3 gelten. Ob sie getroffen werden müssen, wird vom Verwaltungsrat jeweils gestützt auf den revidierten Jahresabschluss festgestellt. Gegebenenfalls gelten sie jeweils für das ganze folgende Kalenderjahr. Dank dieser zeitlichen Verschiebung kann den angeschlossenen Arbeitgebern jeweils bereits im Mai die genaue Höhe der im folgenden Jahr geltenden Arbeitgeber-Sanierungsbeitragsätze mitgeteilt werden, damit ihnen für die Budgetierung der PKS-Beiträge genügend Zeit verbleibt. Zudem ist auch die Geschäftsstelle nur so in der Lage, die jeweils bereits Ende Januar des folgenden Jahres wieder fälligen neuen Alters- und Freizügigkeitsleistungen, inklusive dem neu geltenden Sparzins, rechtzeitig auszurichten.

In Absatz 2 sind die von den Arbeitgebern für all ihre Vollversicherten zu leistenden, deckungsgradabhängigen Sanierungsbeiträge festgelegt.

In Absatz 3 ist einerseits der von den Vollversicherten bei einer Unterdeckung zu leistende Sanierungsbeitrag definiert. Andererseits wird die deckungsgradabhängige Minderverzinsung aller Sparguthaben (aktive Versicherte und Beziehende von temporären Invalidenrenten) im PKG so festgelegt, dass zusammen mit dem Sanierungsbeitrag insgesamt eine für alle Arbeitgeber und die aktiven Versicherten etwa gleichwertige Belastung resultiert. Für den Sparzinssatz wird, unabhängig vom Deckungsgrad, eine Untergrenze von grundsätzlich 1.0% festgelegt, damit der Sparzins frankenmässig in aller Regel mindestens dem zwingend gutzuschreibenden BVG-Mindestzins auf dem BVG-Altersguthaben entspricht. Zudem wird damit der Anreiz für aktive Versicherte vermindert, einen Teil ihres Sparguthabens im Rahmen der bundesrechtlichen Bestimmungen für selbstbewohntes Wohneigentum vorzubeziehen und dann spätestens bis Vollendung des 62. Altersjahres wieder in die PKS zurückzubezahlen.

Auf Vernehmlassungsantworten, die sich dagegen aussprechen, dass die Sanierungsmassnahmen von § 11 auch für die Ausfinanzierung der bestehenden Unterdeckung Anwendung findet, wird in den Erläuterungen zu § 18 eingegangen.

Vier Vernehmlasser regen an, im PKG variable Renten vorzuschreiben. Zwei von ihnen wollen im PKG konkret festschreiben, dass die ab voraussichtlich 1. Januar 2015 neu laufenden Renten bei einem Deckungsgrad unter 95% bzw. unter 100% um 5% gekürzt werden. Dies würde bis zur Erreichung eines Deckungsgrades von 100% einen geringen Beitrag zur Ausfinanzierung leisten. Der Regierungsrat lehnt diesen Vorschlag ab, weil die entsprechenden Kürzungen nicht die heutigen, sondern die Neurentner treffen würden, die ohnehin durch die Senkung der Umwandlungssätze betroffen sind. Diese Versichertenkategorie hätte so eine doppelte Sanierungslast zu tragen.

Da variable Renten bundesrechtlich zur Ausgestaltung der Vorsorgeleistungen und nicht zu den Ausfinanzierungs- bzw. Sanierungsmassnahmen bei Unterdeckung gehören, ist im Übrigen auf sie unter § 8 eingegangen worden.

§ 12 Garantieverpflichtung

Die in der PKV enthaltene Garantie des Kantons für die Erfüllung der Pensionskassenverpflichtungen soll trotz dem vorgesehenen Wechsel auf das Vollkapitalisierungssystem weitergeführt werden, bis die PKS eine genügende Wertschwankungsreserve (Deckungsgrad von rund 117%) besitzt.

In Absatz 2 wird in Anlehnung an den Wortlaut von Art. 72f Abs. 2 BVG festgehalten, dass die Garantieverpflichtung ohne formellen Beschluss des Kantonsrates automatisch und endgültig dahin fällt, sobald die Wertschwankungsreserve gemäss einem Jahresabschluss die Zielgrösse erreicht hat. Sie lebt im Falle einer künftigen Unterdeckung nicht wieder auf.

Den im Vernehmlassungsverfahren gestellten Begehren, die Garantieverpflichtung des Kantons sofort aufzuheben oder die prozentuale Höhe der Wertschwankungsreserve, die zur Aufhebung führt, im PKG zu fixieren, kann der Regierungsrat aus bundesrechtlichen Gründen nicht folgen. Der Anwendungsbereich des erwähnten Art. 72f Abs. 2 BVG wurde am 14. Dezember 2012 durch die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV in der Mitteilung OAK BV-05/2012 präzisiert. Danach gilt diese Bestimmung auch für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen, die wie die PKS im Rahmen der Anpassung an das revidierte Bundesrecht vom altrechtlichen System der unvollständigen Kapitalisierung in das System der Vollkapitalisierung wechseln. Gemäss der vorstehenden Auffassung der Oberaufsichtskommission würde eine sofortige Aufhebung der Garantieverpflichtung des Kantons für die PKS somit durch die Aufsichtsbehörde nicht genehmigt, ausser wenn die Einmaleinlage so hoch wäre, dass dadurch die Zielgrösse der Wertschwankungsreserve erreicht würde.

Die Anwendbarkeit von Art. 72f BVG bedeutet, dass die Kantonsgarantie erst aufgehoben werden kann, wenn die PKS über eine "genügende" Wertschwankungsreserve verfügt. Das BVG verwendet damit einen unbestimmten Rechtsbegriff. Dieser ist im Anwendungsfall pflichtgemäss nach seinem Sinn und Zweck auszulegen. Das ist beim Begriff "genügende Wertschwankungsreserve" der Fall, wenn sachliche, nachvollziehbare finanzökonomische Kriterien angewendet werden. Es sind insbesondere die Anlagerisiken zu berücksichtigen. Diese sind abhängig von der jeweiligen Anlagestrategie und den jeweils aktuell erwarteten Wertschwankungen der einzelnen Anlagekategorien. Es wäre deshalb rechtlich fragwürdig, im PKG zum Voraus einen Deckungsgrad festzulegen, bei welchem die Kantonsgarantie aufgehoben werden muss, unabhängig davon, ob die Wertschwankungsreserve gestützt auf die genannten Kriterien als "genügend" eingestuft werden kann.

Die Zielgrösse für die Wertschwankungsreserve liegt aktuell bei 17% der Vorsorgeverpflichtungen. Sie wurde vom Verwaltungsrat auf Empfehlung von externen Anlageexperten festgelegt und entspricht in ihrer Höhe etwa derjenigen von anderen grösseren Pensionskassen mit einer vergleichbaren Anlagestrategie.

Bundesrechtlich zulässig ist es, die Kantonsgarantie unbeschränkt weiter zu führen oder ihre Aufhebung an zusätzliche Voraussetzungen zu knüpfen. Eine unbeschränkte Weiterführung der Kantonsgarantie beurteilt der Regierungsrat nach dem Wechsel auf das Finanzierungssystem der Vollkapitalisierung als systemwidrig. Hingegen folgt er dem Anliegen von drei Vernehmlassern, die Aufhebung nicht vom zufälligen Zeitpunkt an einem Jahresende abhängig zu machen. In diesem Sinne wird in Absatz 2 neu festgehalten, dass die Garantieverpflichtung des Kantons nicht bereits endgültig dahin fällt, wenn die Wertschwankungsreserve gemäss einem Jahresabschluss die Zielgrösse erreicht hat, sondern dass dies gemäss zwei aufeinander folgenden Jahresabschlüssen der Fall sein muss.

Die Garantieverpflichtung gemäss bisheriger PKV beinhaltet auch eine Verzinsungspflicht für alle Arbeitgeber für den Teil einer Unterdeckung, der 10% des technisch notwendigen Vorsorgekapitals übersteigt. Diese relativ aufwendig zu erhebenden Zinsverpflichtungen fallen künftig weg. Sie werden durch die neu in § 11 Abs. 2 definierten, in aller Regel deutlich höheren Sanierungsbeiträge der Arbeitgeber abgelöst.

IV. Organisation

§ 13 Organe und paritätische Verwaltung

In Absatz 1 werden, wie in der PKV, der Verwaltungsrat und die Geschäftsstelle als die Organe der PKS bezeichnet. Sowohl die Revisionsstelle als auch der Experte für berufliche Vorsorge haben gemäss heutiger Rechtslehre keine Organstellung. Die Voraussetzungen für ihre Zulassung, die Anforderungen bezüglich ihrer Unabhängigkeit und ihre Aufgaben sind ausführlich im Bundesrecht geregelt. Wie in der PKV werden die Revisionsstelle und der Experte für berufliche Vorsorge deshalb auch im PKG nicht aufgeführt.

Gemäss Absatz 2 wird neu der Verwaltungsrat beauftragt, im Rahmen der §§ 14 bis 16 die Einzelheiten der paritätischen Verwaltung zu regeln. Damit wird die Kompetenzordnung übernommen, die auch in den privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen üblich ist. Grundlage ist Art. 51 Abs. 2 BVG, wo es heisst, dass "die Vorsorgeeinrichtung" die ordnungsgemässe Durchführung der paritätischen Verwaltung zu gewährleisten hat. Dazu gehören unter anderem die Wählbarkeit als Arbeitnehmervertreter, die Modalitäten für die Wahl der Arbeitnehmervertreter, die Konstituierung des Verwaltungsrates, das Abstimmungsverfahren im Verwaltungsrat und die Zeichnungsberechtigung.

Die von drei Vernehmlassern vorgeschlagene Einführung einer Mitgliederversammlung als zusätzliches Organ wird vom Regierungsrat aus den nachfolgenden Gründen abgelehnt:

- Die Aufgaben des Verwaltungsrates als oberstem Organ der PKS sind seit 1. Januar 2012 in Art. 51a BVG umfassend und abschliessend geregelt. Der Verwaltungsrat trägt die Führungsverantwortung und hat insbesondere für die langfristige finanzielle Stabilität der PKS zu sorgen. Eine teilweise Übertragung der Verantwortung auf eine Mitgliederversammlung wird im BVG nicht zugelassen. Unklare und geteilte Verantwortlichkeiten waren im Übrigen eine wesentliche Ursache für die finanziellen Ungleichgewichte und Ungereimtheiten von mehreren öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, weshalb das revidierte BVG die Bestimmungen zu den Führungsaufgaben des obersten Organs auch für sie als verbindlich erklärt hat. Eine Mitgliederversammlung kann somit aufgrund des geänderten Bundesrechts keine für den Verwaltungsrat verbindlichen Beschlüsse fassen, d.h. eine eigentliche Mitsprache ist ausgeschlossen. Eine im PKG enthaltene Vorschrift, wonach zu Reglementsänderungen zwingend eine Mitgliederversammlung einzuberufen ist, könnte von Mitgliedern der PKS deshalb missverstanden werden. Zudem sind Änderungen des Vorsorgereglementes häufig rein technische Anpassungen an Änderungen und neue Vorgaben des Bundesrechts. Wenn schliesslich zur Aufrechterhaltung der bisherigen oder zur Einführung neuer Leistungen höhere Arbeitgeberbeiträge nötig würden, müsste dazu ohnehin dem Kantonsrat eine entsprechende PKG-Änderung vorgelegt werden.
- Die Vorsorgeeinrichtungen haben eine angemessene Vertretung der verschiedenen Arbeitnehmerkategorien zu regeln (Art. 51 Abs. 2 Bst. b BVG). Dies wird im PKG umgesetzt, indem gemäss § 14 Abs. 1 Bst. b die Arbeitnehmervertreter auf verschiedene Personalgruppen aufgeteilt sind. Eine Mitgliederversammlung wäre für entsprechende Wahlen ungeeignet.
- Die Mitgliederversammlung wäre eine mögliche, kaum aber die ideale Form zur demokratischen Wahl der Arbeitnehmervertreter. Sie schliesst insbesondere Mitglieder von der Wahl aus, die an der Mitgliederversammlung nicht teilnehmen können.

Die Verantwortung des Verwaltungsrates für die Kassenführung, die den Erlass der Reglemente einschliesst, lässt bundesrechtlich auch nicht zu, dass im PKG eine Mitsprache der Versicherten und der angeschlossenen Arbeitgeber über wesentliche Änderungen bei den Leistungen festgeschrieben wird. Die Mitwirkung der Sozialpartner ist durch die paritätische Zusammensetzung des obersten Pensionskassenorgans gesichert (Art. 51 BVG). In der Praxis ist es selbstverständlich, dass der Verwaltungsrat und die Geschäftsstelle auch weiterhin jederzeit offen sind für Anregungen und Kritik von Mitgliedern und angeschlossenen Arbeitgebern.

§ 14 Verwaltungsrat

Die Zusammensetzung des Verwaltungsrates soll weiterhin durch den Kantonsrat und damit im PKG geregelt werden. Gemäss PKV besteht der Verwaltungsrat aus 12 Mitgliedern, nämlich je sechs Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern. Zwei Arbeitgeber- und ein Arbeitnehmervertreter werden durch die Schwyzer Kantonalbank (SZKB) abgeordnet. Laut PKV wird die PKS-Geschäftsstelle der SZKB übertragen, was beibehalten werden soll, wobei die Kompetenz dazu neu beim Verwaltungsrat liegt. Zudem ist die SZKB gemäss Anlagereglement als Anlagebeauftragte der PKS eingesetzt. Zumindest für das mit Anlageentscheiden beauftragte Mitglied der Geschäftsleitung der SZKB dürfte die Mitgliedschaft im Verwaltungsrat der PKS damit nicht mehr zulässig sein (neuer Art. 48h Abs. 1 BVV2, Vermeidung von Interessenkonflikten). Weil zudem der Verwaltungsrat die Geschäftsstelle zu überwachen hat, verzichtet die SZKB aus Governance-Gründen gänzlich auf eine künftige Vertretung im Verwaltungsrat. Es ist vorgesehen, im Rahmen der künftigen, vom Verwaltungsrat zu treffenden Regelung der paritätischen Verwaltung, die Wahl von Vertretern der SZKB in den Verwaltungsrat ausdrücklich auszuschliessen, solange die SZKB als Geschäftsstelle und/oder Anlagebeauftragte eingesetzt ist. Die Mitgliederzahl des Verwaltungsrates kann damit auf zehn reduziert werden.

In Absatz 1 wird die Zusammensetzung des Verwaltungsrates inhaltlich im Wesentlichen unverändert aus der PKV übernommen, mit Ausnahme der drei SZKB-Vertreter. In der Folge werden neu alle fünf Arbeitgebervertreter durch den Regierungsrat ernannt, davon mindestens ein Regierungsrat und zwei Vertreter der Bezirke und Gemeinden. In Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und dem aktuell gültigen Wahlreglement des Verwaltungsrates wird ausdrücklich festgehalten, dass die fünf Arbeitnehmervertreter durch die aktiven Versicherten gewählt werden. Die Zusammensetzung der Arbeitnehmervertretung bleibt, abgesehen von der nicht mehr erwähnten SZKB, unverändert. Da diese zu den "kantonalen Anstalten" gehört, lässt der Wortlaut die Wahl eines Arbeitnehmervertreters in den Verwaltungsrat zu. Dies wird durch den Verwaltungsrat aber, wie vorstehend erwähnt, reglementarisch bis auf Weiteres ausdrücklich ausgeschlossen.

Im ersten Lemma von Bst. b wird ausdrücklich ergänzt, dass auch die Mitglieder der kantonalen Gerichte als Arbeitnehmervertreter wählbar sind. Voraussetzung ist allerdings, dass sie nicht aufgrund einer leitenden Funktion nur als Arbeitgebervertreter gewählt werden können. Im Übrigen wird dieses erste Lemma an die aufgrund der Vernehmlassung erfolgten Änderungen von § 3 Abs. 1 Bst. a, b und e angepasst.

Absatz 2 wird praktisch unverändert aus der PKV übernommen.

Der Verwaltungsratspräsident wird gemäss PKV vom Regierungsrat aus den von ihm ernannten Mitgliedern gewählt. In den Sitzungen des Verwaltungsrates stimmt er mit. Bei Stimmgleichheit gilt das Geschäft als abgelehnt. Diese Regelung ist mit der Führungsaufgabe und -verantwortung des Verwaltungsrates nicht mehr vereinbar. So sind z.B. im Rahmen von Massnahmen zur Sicherung der finanziellen Stabilität und bei der Vermögensanlage Entscheide zu treffen, bei denen Stimmgleichheit nicht zu Inaktivität oder einem unverantwortbaren Status Quo führen darf. In Absatz 3 wird deshalb neu festgehalten, dass der Verwaltungsrat sich selbst konstituiert.

Das Verfahren bei Stimmgleichheit zählt zu den Einzelheiten der paritätischen Verwaltung und ist gemäss § 13 Abs. 2 PKG durch den Verwaltungsrat zu regeln. Es ist vorgesehen, dass der Präsident weiterhin mitstimmt, bei Stimmgleichheit neu aber den Stichtscheid hat. Bei dieser Lösung ist es nicht mehr zulässig, dass der Präsident vom Regierungsrat ernannt wird und immer ein Arbeitgebervertreter ist. Art. 51 Abs. 3 BVG bestimmt, dass abwechselungsweise ein Arbeitnehmer- und ein Arbeitgebervertreter den Vorsitz führt, sofern das paritätische Organ keine andere Lösung beschliesst. Der entsprechende Entscheid wird künftig vom Verwaltungsrat getroffen.

Die von zwei Vernehmlassern beantragte Einschränkung der Wählbarkeit als Arbeitgebervertreter in den Verwaltungsrat auf Mitglieder des Regierungsrates sowie kantonale Stimmberechtigte, die nicht Versicherte der PKS sind, lehnt der Regierungsrat aus folgenden Gründen ab:

- Die Zusammensetzung des Verwaltungsrates ist für die künftige Führung der PKS von sehr grosser Bedeutung. Dabei kommt es vor allem auf das fachliche und zeitliche Engagement der Mitglieder an. Die eigentliche Interessenvertretung steht im Hintergrund, da über die Arbeitgeberbeiträge nicht der Verwaltungsrat, sondern der Kantonsrat entscheidet. Auch über die Leistungen kann der Verwaltungsrat nicht einfach frei entscheiden, sondern hat sie so zu bemessen, dass die finanzielle Stabilität der Pensionskasse gesichert ist (Art. 51a Abs. 1 BVG). Einschränkungen bei der Zusammensetzung der Arbeitgebervertretung sind aus diesen Gründen zu vermeiden.
- Als Vertreter der Bezirke und Gemeinden sollten auch Behördenmitglieder wählbar sein, die aufgrund ihrer Entschädigung bei der PKS versichert sind. Diese Personen sind im Übrigen wegen ihrer Organstellung nicht als Arbeitnehmervertreter wählbar.

Auch die von zwei Vernehmlassern beantragte Wahl der Arbeitgebervertreter des Verwaltungsrates durch den Kantonsrat lehnt der Regierungsrat ab. Bei privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen von Aktiengesellschaften werden die Arbeitgebervertreter im obersten Organ nicht durch die Generalversammlung, sondern durch den Verwaltungsrat der Aktiengesellschaft gewählt. Diesem obliegt es, die Arbeitgebervertretung so zusammen zu setzen, dass die für das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung erforderlichen Führungs- und Fachkompetenzen abgedeckt sind. Zu berücksichtigen ist dabei, dass das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung nicht nur deren Strategie festzulegen, sondern umfassende Führungsaufgaben zu erfüllen hat (Art. 51a BVG). Analog dazu werden die Arbeitgebervertreter im Verwaltungsrat der öffentlich-rechtlichen PKS durch den Regierungsrat ernannt, zumal von den fünf Arbeitgebervertretern bereits mindestens ein Mitglied des Regierungsrates sowie zwei Vertreter der Bezirke und Gemeinden sein müssen.

§ 15 Aufgaben des Verwaltungsrates

In Absatz 1 wird neu auf das Bundesrecht verwiesen. Eine nähere Regelung der Aufgaben des Verwaltungsrates ist nicht mehr erforderlich. Art. 51a BVG umschreibt sowohl die grundsätzliche Führungsverantwortung wie auch die einzelnen unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung.

Im Rahmen der Vernehmlassungsauswertung wurde festgestellt, dass Abs. 1 formell mit einem Zusatz ergänzt werden sollte, wonach sich die Aufgaben des Verwaltungsrates neben dem Bundesrecht auch nach dem PKG richten. Selbstverständlich ist der Verwaltungsrat auch an die von ihm selbst erlassenen Reglemente gebunden.

§ 16 Geschäftsstelle

Gemäss Art. 51a Abs. 2 Bst. j BVG gehört die Ernennung und Abberufung der mit der Geschäftsführung betrauten Personen zu den Aufgaben des Verwaltungsrates als dem obersten Organ. Der Verwaltungsrat hat damit auch die Geschäftsstelle zu bestimmen. Die mit der Geschäftsführung betrauten Personen werden vom Verwaltungsrat auf Vorschlag der Geschäftsstelle ernannt. Die

Aufgaben der Geschäftsstelle werden durch den Verwaltungsrat im Rahmen eines Geschäftsreglementes umschrieben.

V. Rechtspflege

§ 17

Dieser Paragraf wird inhaltlich weitgehend unverändert aus der PKV übernommen. Formell wird in Absatz 1 "Beschlüsse der Pensionskassenorgane" durch "Entscheide der Pensionskasse" ersetzt und bei Einwendungen an den Verwaltungsrat eine schriftliche Begründung verlangt. In Abgrenzung zum kantonalen Einspracheverfahren gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 6. Juni 1974 (VRP, SRSZ 234.110) wird der Begriff "Einsprache" nicht mehr verwendet. Zudem wird festgehalten, dass der Verwaltungsrat das Verfahren regelt. Dieses bleibt weiterhin ein rein fakultatIVES Vorverfahren mit dem Ziel, unnötige Streitigkeiten zwischen der PKS, Arbeitgebern und Anspruchsberechtigten zu verhindern. Über strittig bleibende Angelegenheiten entscheidet gemäss Absatz 2 weiterhin das Verwaltungsgericht als einzige kantonale Instanz im Klageverfahren (Art. 73 BVG, § 67 Abs. 1 Bst. d und e VRP).

VI. Übergangs- und Schlussbestimmungen

§ 18 Einmaleinlage zur teilweisen Ausfinanzierung der Unterdeckung

Wie unter Ziffer 6.2.2 ausführlich erläutert, würde der Kanton als alleiniger Garantiegeber an die PKS zur teilweisen Ausfinanzierung der bestehenden Unterdeckung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen PKG eine Einmaleinlage in der Höhe von 38.9 Mio. Franken leisten. Die Einmaleinlage ist Teil des mit dem neuen PKG vorgesehenen Wechsels auf das Vollkapitalisierungssystem. Sie wird deshalb als Übergangsbestimmung und damit als materieller Teil in das PKG aufgenommen. Mit Inkrafttreten des neuen PKG gilt auch die Einmaleinlage auf diesen Zeitpunkt als gesetzlich gebundene Ausgabe bewilligt. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten beim Vollzug der Einmaleinlage. Dies betrifft insbesondere die Form der Einmaleinlage und allfällige weitere Details.

Die genaue Höhe der Einmaleinlage entspricht der mit einem technischen Zinssatz von 3.0% berechneten Unterdeckung auf der Summe von Rentendeckungskapital und technischen Rückstellungen für künftige Umwandlungsverluste. Massgebend ist der Jahresabschluss per 31. Dezember 2013, unabhängig vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen PKG. Konkret wird dazu die gemäss Jahresabschluss per 31. Dezember 2013 ausgewiesene Unterdeckung von 84.725 Mio. Franken proportional zu ihren Anteilen an den Vorsorgeverpflichtungen (vgl. Passivseite der PKS-Bilanz) auf Sparguthaben Aktive Versicherte (54.1% oder 45.831 Mio. Franken), Vorsorgekapital Rentner bzw. Rentendeckungskapital (41.7% oder 35.331 Mio. Franken) und Technische Rückstellungen für künftige Umwandlungsverluste (4.2% oder 3.562 Mio. Franken) aufgeteilt. Die Einmaleinlage in der Höhe der Unterdeckung auf der Summe von Rentendeckungskapital (35.331 Mio. Franken) und technischen Rückstellungen für künftige Umwandlungsverluste (3.562 Mio. Franken) beträgt gerundet somit 38.894 Mio. Franken.

Neun Vernehmlasser verlangen, dass der Kanton die Unterdeckung gemäss einer bundesrechtlichen Verpflichtung vollständig mit einer Einmaleinlage ausfinanziert oder dass diese zumindest mehr als die vorgeschlagenen rund 46% der Unterdeckung betragen soll. Der Regierungsrat lehnt diese Begehren ab und verweist auf die entsprechenden Ausführungen unter Ziffer 6.1. Zusätzlich werden an dieser Stelle noch einmal die einschlägigen Ausführungen der Oberaufsichtskommission berufliche Vorsorge zusammengefasst:

- In der Mitteilung OAK BV–02/2012 vom 14. Mai 2012 S. 2 wird festgehalten, dass für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen wie die PKS, die sich für die Vollkapitalisierung entscheiden, per 1. Januar 2012 die Regeln für privatrechtliche Vorsorgeeinrichtungen gelten. Das heisst nicht, dass die Vorsorgeeinrichtung bis Ende 2013 voll ausfinanziert werden muss. Vielmehr sind zur Ausfinanzierung der Unterdeckung Sanierungsmassnahmen zu treffen, für die grundsätzlich die Regeln für die privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen anwendbar sind.
- In der Mitteilung OAK BV–04/2012 vom 20. September 2012 S. 4/5 präzisierte die Oberaufsichtskommission, dass es bei den öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen beim Übergang in die Vollkapitalisierung zu einem Systemwechsel kommt, den die privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen nicht vollziehen mussten. Diesem Unterschied sei bei der Ausarbeitung des Sanierungsplanes und dem Einbezug der Versicherten angemessen Rechnung zu tragen. Die Oberaufsichtskommission führt weiter unter anderem aus: "Es stellen sich hier auch Fragen von Treu und Glauben, hat man doch die vielfach fehlende Mitbestimmung der Versicherten stets mit der Haftung des Gemeinwesens begründet. ... Die Deckungsgrade der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen sowie die finanziellen Mittel der dahinter stehenden Gemeinwesen sind bekanntlich sehr unterschiedlich. Es sollen daher dem Einzelfall angemessene Lösungen möglich sein. Die Sozialpartner haben dabei einen gewissen Spielraum."

Die rechtlich überzeugenden Argumente der Oberaufsichtskommission bedeuten für die PKS:

- Die PKS muss nicht per sofort bzw. per Inkrafttreten des neuen PKG voll ausfinanziert sein. Der Kanton und die PKS sind aber verpflichtet, einen verbindlichen Massnahmenplan für die Ausfinanzierung festzulegen. Die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht ZBSA hat ihre Bereitschaft erklärt, einen planmässigen Zeitraum von 15 Jahren zu akzeptieren. Im Gegenzug ist die Kantonsgarantie aufrechtzuerhalten, bis die Volldeckung und eine genügende Wertschwankungsreserve erreicht sind.
- Es wäre nach Auffassung der Oberaufsichtskommission unzulässig, die heutige Unterdeckung ausschliesslich mit Sanierungsmassnahmen gemäss Art. 65c und 65d BVG zulasten der Sozialpartner auszufinanzieren.
- Umgekehrt besteht keine rechtliche Verpflichtung des Kantons, die bestehende Unterdeckung alleine auszufinanzieren.

Der Regierungsrat betrachtet den in den §§ 18 und 19 in Verbindung mit § 11 vorgeschlagenen Ausfinanzierungsplan weiterhin als ausgewogene Variante, welche insbesondere dem Grundsatz von Treu und Glauben angemessen Rechnung trägt. Der Kanton übernimmt allein, d.h. ohne direkten oder indirekten Einbezug der aktiven Versicherten und der angeschlossenen Arbeitgeber, die anteilige Unterdeckung auf dem Rentendeckungskapital sowie auf den technischen Rückstellungen für künftige Umwandlungsverluste. Die Rückstellungen für künftige Umwandlungsverluste werden für die künftigen Renten gebildet, die noch mit versicherungstechnisch nicht deckenden Umwandlungssätzen berechnet werden. Sie beziehen sich somit auf künftige Renten von heute aktiven Versicherten. Der Kanton übernimmt insofern auch für die aktiven Versicherten einen Teil der Unterdeckung. Die Rückstellungen für künftige Umwandlungsverluste sind im Übrigen die Folge davon, dass die notwendige Senkung der Umwandlungssätze nur stufenweise umgesetzt wird.

Zu berücksichtigen ist im Weiteren, dass die PKS bereits in der Vergangenheit grundsätzlich bestrebt war, das finanzielle Gleichgewicht aufrechtzuerhalten. Ende 2007 lag der Deckungsgrad noch bei 105.5%. Hauptsächlich wegen den Entwicklungen auf den Anlagemärkten resultierten Ende 2012 nach bisheriger Bilanzierung noch 99.6%. Die Reduktion des per 31. Dezember 2012 ausgewiesenen Deckungsgrades auf noch 91.1% ist eine reine Folge der seither realistischeren Bilanzierung (tiefere Anlagerenditeerwartungen und gestiegene Lebenserwartung).

Eine höhere Einmaleinlage bzw. die volle Ausfinanzierung der Unterdeckung durch den Kanton wird im Ergebnis weder durch das BVG noch durch den Grundsatz von Treu und Glauben verlangt. Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass eine öffentlich-rechtliche Pen-

sionskasse, welche die Teilkapitalisierung wählt und z.B. einen Ausgangsdeckungsgrad von 60% aufweist, einen Finanzierungsplan einreichen muss, der aufzeigt, dass innert 40 Jahren ein Deckungsgrad von mindestens 80% erreicht wird. Das BVG verpflichtet den Kanton in keiner Weise, für die entsprechenden Kosten alleine aufzukommen. Entsprechend ist davon auszugehen, dass auch für die Ausfinanzierung von z.B. 90% auf 100% Deckungsgrad keine bundesrechtliche Verpflichtung des Kantons zur alleinigen Ausfinanzierung besteht.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen müsste eine Beschwerde, welche die Übernahme der Unterdeckung allein durch den Kanton verlangen würde, von der zuständigen Aufsicht abgewiesen werden. Es besteht aber auch eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sich das Bundesverwaltungsgericht bzw. in letzter Instanz das Bundesgericht den überzeugenden Ausführungen der Oberaufsichtskommission OAK anschliessen würden.

Dem in einer Vernehmlassungsantwort vorgebrachten Antrag, auch die übrigen angeschlossenen Arbeitgeber an der Einmaleinlage zu beteiligen, ist entgegen zu halten, dass die heutige PKV allein durch den Kanton erlassen wurde. Zudem wäre mit dieser Zusatzbelastung die Gefahr verbunden, dass freiwillig bei der PKS angeschlossene Arbeitgeber den Anschlussvertrag noch vor Inkrafttreten des neuen PKG kündigen. Ihren aktiven Versicherten müsste in diesem Fall der volle Freizügigkeitsanspruch, das heisst 100% des Sparguthabens, mitgegeben werden. Die den betreffenden Arbeitgebern zuzuordnenden Rentenberechtigten würden dagegen in der PKS verbleiben. In der Folge würde im Extremfall die ganze Unterdeckungslast der freiwillig bei der PKS angeschlossenen Arbeitgeber beim Kanton als dem alleinigen Garantiegeber verbleiben.

Die Berechnung der Einmaleinlage des Kantons erst auf Basis des Jahresabschlusses 2019, wie sie von einem Vernehmlasser beantragt wird, wäre für die PKS eine attraktive Lösung, hätte aber für den Kanton gewichtige Nachteile:

- Der Kanton würde das versicherungstechnische Risiko tragen, dass zwischen 2015 und 2019 der technische Zinssatz und die Umwandlungssätze allenfalls noch weiter gesenkt werden müssen.
- Auch das Anlagerisiko der PKS würde bis Ende 2019 zu einem gewichtigen Teil vom Kanton alleine getragen, was nicht nur den Interessen des Kantons, sondern auch einer sachgerechten Governance-Umgebung der PKS widersprechen würde.
- Der Kanton würde sich zu einer im Jahr 2021 zu tätigen Ausgabe verpflichten, deren Höhe heute noch nicht bekannt ist.
- Zusätzlich wäre zu überprüfen, ob das Ausfinanzierungsziel modellmässig weiterhin innert längstens 15 Jahren erreicht wird, da sonst die Grundlage für die Genehmigung durch die BVG-Aufsichtsbehörde entfallen würde.

Fünf Vernehmlasser möchten, dass die Einmaleinlage nicht anhand der Unterdeckung gemäss Jahresabschluss 2013, sondern basierend auf dem arithmetischen Mittel der Unterdeckungen gemäss den Jahresabschlüssen 2012 und 2013 festgelegt wird. Dadurch ergäbe sich für den Kanton als Folge der weiter gestiegenen Anlagemärkte eine um rund 17 Mio. Franken höhere Einmaleinlage von rund 56 Mio. Franken.

§ 19 Erstmalige Sanierungsbeiträge und Minderverzinsung

Die Unterdeckung der PKS soll bis Ende 2021 gestützt auf einen Massnahmenplan ausfinanziert werden, der auf einer Einmaleinlage des Kantons als alleiniger Garantiegeber sowie auf finanziell tragbaren Ausfinanzierungsmassnahmen zulasten aller Arbeitgeber und der Vollversicherten beruht. Dieser Massnahmenplan erfordert, dass die Sanierungsbeiträge und die Minderverzinsung erstmals ab 1. Januar 2015 wirksam sind. Massgebend für die Höhe der erstmaligen Sanierungsbeiträge und der Minderverzinsung ist in diesem Fall der Deckungsgrad der PKS per 31. Dezember 2013. Die Einmaleinlage gemäss § 18 PKG würde per diesem Datum und dann auch per 31. Dezember 2014 zusätzlich berücksichtigt.

Falls das neue PKG erst nach dem 1. Januar 2015 in Kraft gesetzt werden könnte, müsste der Beginn der erstmaligen Sanierungsbeiträge und der Minderverzinsung der Sparguthaben allenfalls angepasst werden. Vollzugstechnisch kommt nur der Anfang eines Kalenderjahres infrage. In diesem Falle ist aber davon auszugehen, dass die Aufsichtsbehörde zusätzliche Massnahmen verlangt, damit die Unterdeckung der PKS trotzdem innerhalb von maximal 15 Jahren ausfinanziert ist.

§ 20 Zusammensetzung des Verwaltungsrates

Im Jahr 2012 wurden Erneuerungswahlen für die Amtsperiode vom 1. Juli 2012 bis 30. Juni 2016 durchgeführt. Diese richteten sich nach der PKV. Eine Erneuerungswahl des Verwaltungsrates auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen PKG ist jedoch unzweckmässig. Sie würde der wünschbaren Kontinuität der Kassenführung widersprechen. Die Zusammensetzung des Verwaltungsrates wird deshalb bis zum Ende der laufenden Amtsperiode am 30. Juni 2016 unverändert belassen. Allfällige Ersatzwahlen während der bis 30. Juni 2016 laufenden Amtsperiode würden noch gemäss PKV abgewickelt.

§ 21 Änderungen bisherigen Rechts

Gemäss Personalgesetz sowie Personal- und Besoldungsgesetz für die Lehrpersonen an der Volksschule vom 27. Juni 2002 (SRSZ 612.110) haben aktive Versicherte der PKS Anspruch auf eine Überbrückungsrente ihres Arbeitgebers, "wenn sie nach Massgabe des Gesetzes über die Pensionskasse des Kantons Schwyz eine ganze Altersrente erhalten." Diese Überbrückungsrente wird von den Arbeitgebern geleistet. Sie ist arbeitsrechtlicher und nicht vorsorgerechtlicher Natur.

Gemäss dem vom Verwaltungsrat der PKS zu beschliessenden VRegl ist vorgesehen, dass Mitglieder beim Beginn der ganzen Altersleistungen der Pensionskasse bis zu 100% des vorhandenen Sparguthabens als Alterskapital beziehen können. In diesem Falle entsteht kein Anspruch auf Altersrente. Deshalb wird vorgeschlagen, in den vorstehenden beiden kantonalen Erlassen die bisherige Formulierung "wenn sie nach Massgabe des Gesetzes über die Pensionskasse des Kantons Schwyz eine ganze Altersrente erhalten" formell zu ersetzen durch "wenn sie nach Massgabe des Vorsorgereglementes der Pensionskasse des Kantons Schwyz ganze Altersleistungen erhalten".

Gemäss § 67 Abs. 1 Bst. d VRP beurteilt das Verwaltungsgericht als einzige Instanz Streitigkeiten über Ansprüche aus einem dem öffentlichen Recht unterstellten Arbeitsverhältnis, einschliesslich Streitigkeiten über Ansprüche gegenüber der Versicherungskasse des Kantons Schwyz. Dieser bis 31. Dezember 2004 gültig gewesene Namen wird formell durch den seither gültigen Namen "Pensionskasse des Kantons Schwyz" ersetzt.

§ 22 Aufhebung bisherigen Rechts

Mit dem Inkrafttreten des neuen PKG wird das bisherige Gesetz (bis 31. Dezember 2013 Verordnung) über die Pensionskasse des Kantons Schwyz vom 19. Mai 2004 (SRSZ 145.210, GS 20-551) aufgehoben.

§ 23 Inkrafttreten

Das neue PKG wird entweder der obligatorischen Volksabstimmung unterbreitet oder dem fakultativen Referendum gemäss § 35 KV unterliegen.

11. Behandlung im Kantonsrat

11.1 Ausgabenbremse

Der Erlass des Pensionskassengesetzes untersteht der Ausgabenbremse gemäss § 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977 (SRSZ 142.110). Zu seiner Annahme ist die Zustimmung von mindestens 60 Mitgliedern des Kantonsrates notwendig.

11.2 Referendum

Der Beschluss hat den Erlass eines Gesetzes zum Gegenstand (§ 49 Abs. 1 Bst. b KV) und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem obligatorischen oder bei Zustimmung von Dreiviertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem fakultativen Referendum (§§ 34 Abs. 2, 35 KV).

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und des Regierungsrates; Finanzdepartement (2, unter Rückgabe der Akten); Verwaltungsrat der Pensionskasse des Kantons Schwyz; Staatskanzlei (2, für sich und Sekretariat des Kantonsrates).

Im Namen des Regierungsrates:

Walter Stählin, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber