

**Teilrevision des Gesetzes über die
Pensionskasse Graubünden**

Erläuternder Bericht

Chur, September 2020

Inhaltsverzeichnis

I. Überblick	4
1. Das Drei-Säulen-Konzept	4
2. Die berufliche Vorsorge	4
3. Reform der beruflichen Vorsorge in der Schweiz	5
4. Technischer Zinssatz und Zinsniveau	6
5. Demografische Entwicklung	7
6. Umwandlungssatz	8
7. Zwischenfazit	8
II. Entwicklung und heutige Situation bei der Pensionskasse Graubünden (PKGR)	9
1. Entwicklung	9
2. Heutige Situation	10
3. Problemstellungen / Handlungsbedarf für die PKGR	12
III. Vergleich mit anderen Vorsorgeeinrichtungen (Benchmark)	14
1. Leistungsvergleich	14
2. Massnahmen anderer Pensionskassen	17
3. Zwischenfazit	17
IV. Ziele, Strategie und Massnahmen der PKGR	18
1. Ziele	18
2. Strategie	19
3. Massnahmen zur Stabilisierung und zum Fortbestand der Kasse	19
4. Neues Vorsorgemodell mit marktgerechtem Leistungsziel	20
5. Neue, zukunftsgerichtete Struktur (Sammeleinrichtung)	20
6. Entwicklungsschwerpunkt «Attraktivität des Arbeitgebers»	20
7. Verbesserte Attraktivität der angeschlossenen Gemeinden als Arbeitgeber	21

8. Finanzierung	21
V. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	23
VI. Finanzielle und personelle Auswirkungen	27
VII. Übergangslösung	27
VIII. Terminplan	28

Erläuternder Bericht zur Teilrevision des Gesetzes über die Pensionskasse Graubünden (PKG, BR 170.450)

I. Überblick

1. Das Drei-Säulen-Konzept

Das Schweizer Vorsorgesystem basiert auf dem Drei-Säulen-Konzept. Dieses ist seit der Volksabstimmung vom 3. Dezember 1972 in der Bundesverfassung verankert (Art. 111 der Bundesverfassung, BV, SR 101).

1. Säule: Staatliche Vorsorge zur Existenzsicherung bzw. die Schweizerische Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)
2. Säule: Berufliche Vorsorge zur Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung bzw. die berufliche Vorsorge (BVG)
3. Säule: Private Vorsorge zur zusätzlichen Absicherung

Um die gewohnte Lebenshaltung weiterführen und Bedürfnisse, die über die Existenzgrundlage hinausgehen, abdecken zu können, bedarf es zusätzlich zur AHV (maximale Rente 2370 Franken pro Monat) mit der 2. Säule einer zusätzlichen Absicherung. Das übergeordnete sozialpolitische Leistungsziel ist in der Bundesverfassung vorgegeben (Art. 113 Abs. 2 BV). Durch die obligatorische Vorsorge, also durch die Kombination der AHV und dem obligatorischen Teil des BVG, soll die «Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung» möglich sein. Zur Definition und Überprüfung der Einhaltung der «gewohnten Lebenshaltung» dient die Ersatzquote. Sie bezeichnet den Rentenbetrag in Prozent des letzten AHV-Lohns. Der Bundesrat definiert in seiner Botschaft zum BVG (1975) diese anvisierte Ersatzquote mit 60 %.

Der Schweizer Gesetzgeber hat mit dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) auf den 1. Januar 1985 die berufliche Vorsorge eingeführt. Die Arbeitgeber sind verpflichtet, ihre Arbeitnehmenden bei einer Vorsorgeeinrichtung zu versichern.

2. Die berufliche Vorsorge

Die beruflichen Vorsorgeeinrichtungen nach BVG werden in der Umgangssprache auch Pensionskassen genannt. Pensionskassen, Versicherungen und autonome Sammelstiftungen bieten die Leistungen nach BVG an. Grössere Unternehmen oder öffentliche Verwaltungen haben in der Regel eine eigene Pensionskasse, so auch der Kanton mit der Pensionskasse Graubünden (PKGR).

Das BVG unterscheidet sich in einem Punkt grundlegend von allen anderen Sozialversicherungen. Es schreibt nicht eine bestimmte Lösung vor, sondern beschränkt sich darauf, einen Mindeststandard zu definieren. Es erlaubt, die Bestimmungen zugunsten der Versicherten abzuändern. Die Mehrheit der Vorsorgeeinrichtungen kennt Leistungen, welche die Mindestleistungen des BVG übersteigen. Sie werden als umhüllende Kassen bezeichnet. Zu ihnen zählt auch die PKGR.

Die Pensionskassen werden über das Kapitaldeckungsverfahren finanziert. Dies bedeutet, dass jede versicherte Person in einem reglementierten Sparprozess sein eigenes Kapital für die Rentenzahlungen bzw. die Vorsorge im Alter bildet. Die Pensionskassen sind verpflichtet, die Kapitalien möglichst sicher, aber doch renditeorientiert anzulegen. Der Kapitalmarkt gilt als dritter Beitragszahler, zusätzlich zu den Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden.

Im Zeitpunkt der Pensionierung einer versicherten Person wird der individuelle Sparprozess der Person abgeschlossen, und es folgt die Auszahlungsphase. Im Modell des Beitragsprimats wird das angesparte Kapital bzw. das Altersguthaben in eine Rente umgewandelt. Mit dem Umwandlungssatz wird die Höhe der jährlichen Altersrente festgelegt (Jahresrente als Prozentsatz des angesparten Alterskapitals).

Rechnerisch ist der Umwandlungssatz insbesondere von zwei Faktoren abhängig: von der Lebenserwartung der versicherten Person zum Zeitpunkt der Pensionierung (erwartete Auszahlungsdauer der Rente) und vom erwarteten Ertrag auf dem Alterskapital während der Auszahlungsphase.

Liegt der angewendete Umwandlungssatz der Kasse über dem versicherungstechnisch korrekten Umwandlungssatz (berechnet anhand der versicherungstechnischen Grundlagen und des technischen Bilanzzinses der Kasse), ergibt sich ein Pensionierungsverlust. Die kapitalisierte Rentenverpflichtung ist höher als das vorhandene Alterskapital der versicherten Person. Die Kapitalrenditen haben in den letzten Jahren abgenommen, die Lebenserwartung hat gleichzeitig zugenommen. Dies führt dazu, dass die angewendeten Umwandlungssätze oftmals nicht den heutigen Realitäten entsprechen. Die dadurch entstehenden Pensionierungsverluste müssen die Pensionskassen tragen. Es entstehen Umverteilungen von den Versicherten zu den Rentenbeziehenden. Aktuelle Schätzungen für das Jahr 2019 gehen von einer Umverteilung von 7,2 Milliarden Franken für die Pensionskassen der Schweiz aus.

3. Reform der beruflichen Vorsorge in der Schweiz

Die Renten der beruflichen Vorsorge sind seit längerem unter Druck. Grund dafür sind die steigende Lebenserwartung und die anhaltend schwierige Lage auf den Kapitalmärkten mit den sehr tiefen bzw. negativen Zinsen. Es ist unbestritten, dass die berufliche Vorsorge in der Schweiz einen dringenden Reformbedarf hat.

Das Schweizer Stimmvolk hat 2017 die Gesetzesvorlage zur Altersvorsorge 2020 abgelehnt. Damit auch die darin vorgesehene Senkung des BVG-Mindestumwandlungssatzes von 6,8 % auf 6,0 %. Daraufhin hat der Bundesrat beschlossen, für die 1. und 2. Säule zwei getrennte Vorlagen zu erarbeiten. Die Botschaft zur Stabilisierung der 1. Säule (AHV 21) ist 2019 durch den Bundesrat verabschiedet worden.

Am 13. Dezember 2019 hat der Bundesrat die BVG-Reform in die Vernehmlassung geschickt. Die Vernehmlassung wurde aufgrund der Coronavirus-Pandemie verlängert und dauerte bis Ende Mai 2020. Die vorgeschlagene Reform bezweckt die Sicherung der Renten, die Stärkung der Finanzierung sowie die Verbesserung der Versicherung von Teilzeitbeschäftigten und damit insbesondere von Frauen. Der Gesetzesvorentwurf stützt sich weitgehend auf den von den Sozialpartnern ausgearbeiteten Kompromissvorschlag ab.

Künftige Bezügerinnen und Bezüger von Alters- und Invalidenrenten der beruflichen Vorsorge sollen gemäss dem Vorschlag des Bundesrates einen lebenslangen monatlichen Rentenzuschlag erhalten. Dieser Rentenzuschlag wäre unabhängig von der Höhe der Rente und soll solidarisch über einen Beitrag von 0,5 % auf dem AHV-pflichtigen Jahreseinkommen finanziert werden. Weiter soll der Koordinationsabzug im BVG-Obligatorium von heute 24 885 Franken auf 12 443 Franken halbiert werden. Die Altersgutschriften sollen angepasst und gegenüber dem geltenden Gesetz über die Altersklassen hinweg weniger stark gestaffelt werden.

Der vorgeschlagene Umwandlungssatz von 6 % ist versicherungstechnisch überholt. Er impliziert eine Verzinsung von rund 3,7 %. Durch den hohen Anteil der überobligatorischen Altersguthaben der Versicherten haben viele umhüllende Vorsorgeeinrichtungen ihre reglementarischen Umwandlungssätze in den letzten Jahren sukzessive gesenkt. Lag der durchschnittliche normierte Umwandlungssatz im Alter 65 per 2014 noch bei 6,29 %, so beträgt er per 2019 nur noch 5,71 %. (Quelle: Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV, Jahresbericht 2019). Dieser Prozess wird weitergehen und weitere Senkungen werden folgen.

4. Technischer Zinssatz und Zinsniveau

Der technische Zinssatz ist eines der zentralen Elemente für die Finanzierung einer Vorsorgeeinrichtung, da er einerseits für die Bestimmung der Höhe der laufenden Rentenverpflichtungen und andererseits für das Leistungsziel bei den Versicherten massgebend ist.

Er übernimmt bei der Berechnung der Kapitalien, welche notwendig sind, um die versprochenen Leistungen einer Pensionskasse zu finanzieren, die Funktion des Diskontsatzes der auszurichtenden Rentenleistungen. Je tiefer der technische Zinssatz ist, desto höher ist das zur Finanzierung der laufenden Renten notwendige Vorsorgekapital. Jedes Mal, wenn der technische Zinssatz gesenkt wird, müssen die Vorsorgekapitalien für die laufenden Renten erhöht werden. Als «Faustregel» gilt, dass bei Senkung des technischen Zinssatzes um einen Prozentpunkt die Rentenvorsorgekapitalien um 10 % erhöht werden müssen.

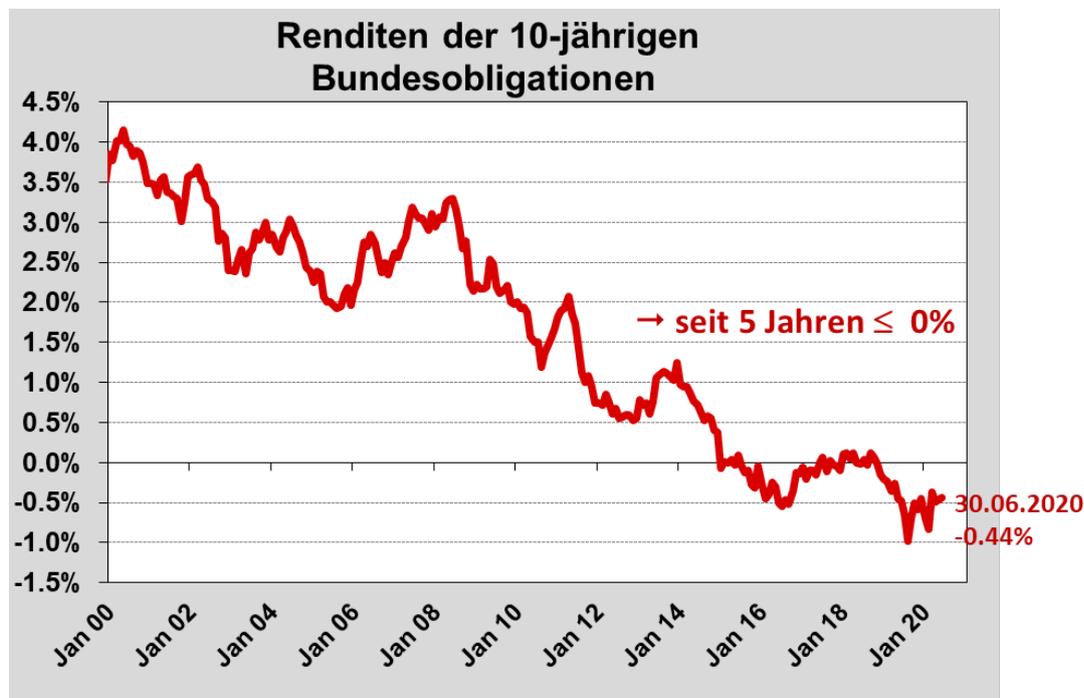
Eine notwendige Erhöhung der Vorsorgekapitalien geht zulasten der Wertschwankungsreserve bzw. führt, wenn keine oder nur eine ungenügende Reserve vorhanden ist, zu einer Unterdeckung der Kasse. Dies geschieht deshalb, weil die laufenden Rentenleistungen gemäss Bundesrecht und Rechtsprechung nicht mehr verändert werden dürfen. Sie stellen für die Rentenbeziehenden ein wohl erworbenes Recht dar. Ein Rückgriff auf Renten zur Sanierung von Pensionskassen ist nicht zulässig (abgesehen von freiwilligen Rentenerhöhungen der letzten zehn Jahre).

Die Wahl des technischen Zinssatzes gehört nach den Bestimmungen des BVG zu den unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des obersten Organs einer Vorsorgeeinrichtung. Es stützt sich dabei gemäss gesetzlicher Vorgabe auf die Empfehlungen des Experten für berufliche Vorsorge.

Die Schweizerische Kammer der Pensionskassen-Experten (SKPE) hat 2019 die Revision der Fachrichtlinie 4 (FRP 4) zum technischen Zinssatz beschlossen. Die revidierte FRP 4 ist von der OAK BV für allgemeinverbindlich erklärt worden. Sie ist von

allen zugelassenen Pensionskassen-Experten in der Schweiz verbindlich einzuhalten und gilt für alle Abschlüsse ab dem 31. Dezember 2019. Die gemäss FRP 4 berechnete Obergrenze für den technischen Zinssatz lag für den Jahresabschluss 2019 bei 1,83 % (-0,37 % durchschnittliche Rendite 10-jährige Bundesobligationen + 2,5 % Zuschlag - 0,3 % Verwendung Periodentafeln = 1,83 %). Diese Obergrenze gilt für alle Vorsorgeeinrichtungen mit Verwendung von Periodentafeln. Mit Generationentafeln liegt die Obergrenze 2019 bei 2,13 %, da der Abschlag für die Langlebigkeit von mindestens 0,3 Prozentpunkten entfällt. In ihrer Empfehlung haben die Pensionskassen-Experten insbesondere auch die Struktur der Vorsorgeeinrichtung zu berücksichtigen.

Die Zinsentwicklung seit Einführung des BVG im Jahr 1985 zeigt, dass die Rendite der 10-jährigen Bundesobligationen letztmals im Juni 2000 bei 4,0 % lag, wie es für einen Umwandlungssatz von 6,8 % notwendig ist. Seither ist sie stark gesunken. Nach der Einführung der Negativzinsen der Schweizerischen Nationalbank im Jahr 2015 lag die Rendite meistens ebenfalls im negativen Bereich, 2019 zeitweise sogar bei -1 %. Im Juni 2020 beträgt die Rendite rund -0,5 %.



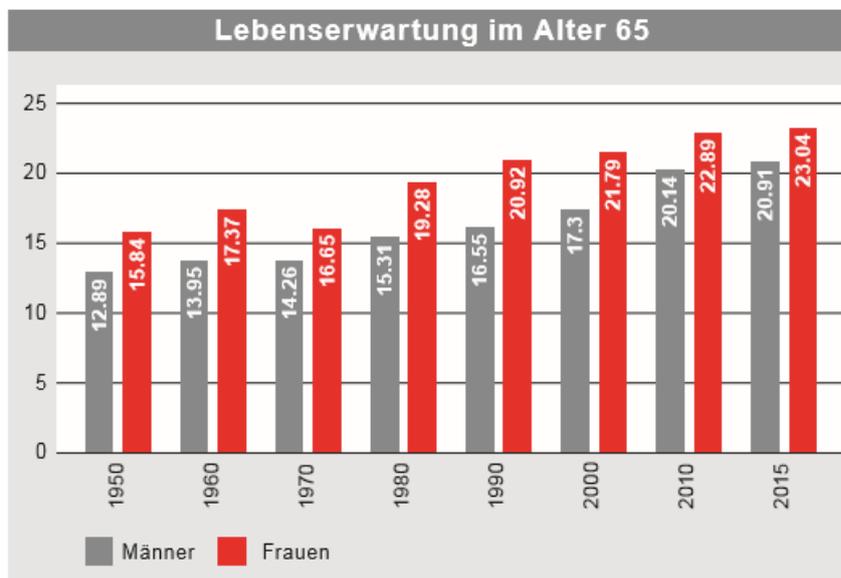
Quelle: Prevanto AG, Zürich

5. Demografische Entwicklung

Die Lebenserwartung im Alter 65 ist seit 1950 bei den Männern um rund acht Jahre und bei den Frauen um gut sieben Jahre gestiegen. Langfristig betrachtet hat die Lebenserwartung damit in jedem Jahrzehnt um gut ein Jahr zugenommen.

Bei den Männern ist die Lebenserwartung im Alter 65 gemäss den versicherungstechnischen Grundlagen «VZ 2015» innerhalb von 15 Jahren von 17,3 auf 20,9 Jahre gestiegen (+21 %). Das heisst, dass eine Altersrente im Erwartungswert

21 Prozent länger ausgerichtet werden muss. Dies schlägt sich in höheren notwendigen Vorsorgekapitalien und Rückstellungen nieder und stellt für eine Pensionskasse eine grosse finanzielle Belastung dar.



Quelle: Prevanto AG, Zürich

6. Umwandlungssatz

Der Umwandlungssatz ist derjenige Prozentsatz, mit dem das vorhandene Altersgut haben bei Pensionierung in eine jährliche Altersrente umgerechnet wird. Die Höhe des Umwandlungssatzes hängt insbesondere vom einberechneten Zinssatz und der Lebenserwartung ab. Liegt der im angewendeten Umwandlungssatz einberechnete Zinssatz über dem für die Bilanzierung der Rentenverpflichtungen verwendeten technischen Zinssatz, entsteht ein sogenannter Pensionierungsverlust. Die Pensionskasse muss bei jeder Pensionierung umgehend entsprechende Mittel zurückstellen. Diese Pensionierungsverluste gehen zulasten des Deckungsgrads und schliesslich zulasten der Versicherten. Dies hat in den letzten Jahren dazu geführt, dass in vielen Pensionskassen beträchtliche Mittel für die Rentenbeziehenden verwendet werden mussten und nicht mehr für die Aktivversicherten eingesetzt werden konnten. Im Durchschnitt über die letzten sechs Jahre wurden gemäss Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV jährlich 6,8 Milliarden Franken umverteilt. Die zu hohen Umwandlungssätze sind nach Auffassung der OAK BV das dominante Risiko in der zweiten Säule.

7. Zwischenfazit

Die zentralen Elemente für die Festsetzung der Renten haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Das Zinsniveau ist – auch historisch betrachtet – extrem tief, und die Lebenserwartung steigt stetig. Beide Entwicklungen belasten die Pensionskassen stark.

Einerseits müssen die Annahmen für die laufenden Renten regelmässig angepasst und entsprechend die Kapitalien für die Renten erhöht werden. Diese Mittel fehlen für

die Reservebildung und für eine gleich hohe Verzinsung der Kapitalien der Aktivversicherten. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung der Rentenbeziehenden und der Aktivversicherten bzw. zu einer einseitigen Benachteiligung der Aktivversicherten. Ziel muss es sein, dass die jeweilige Verzinsung der Sparkapitalien mindestens dem für die Renten massgebenden technischen Zinssatz entspricht.

Andererseits müssen auch die für die Berechnung der Renten verwendeten Umwandlungssätze der Entwicklung der technischen Parameter angepasst werden. Die Umwandlungssätze müssen gesenkt werden, was ohne flankierende Massnahmen zu wesentlich tieferen Renten führt. Die Leistungen der Pensionskassen verschlechtern sich dadurch laufend.

II. Entwicklung und heutige Situation bei der Pensionskasse Graubünden (PKGR)

1. Entwicklung

a) Ausfinanzierung

Im Jahr 2000 beschloss der Grosse Rat, die damalige Kantonale Pensionskasse Graubünden (KPG) durch Kapitaleinschüsse der obligatorisch angeschlossenen Arbeitgebenden auszufinanzieren. Im total revidierten Finanzhaushaltsgesetz (FHG) vom 18. Juni 2004, das auf den 1. Januar 2005 in Kraft trat, wurden die Modalitäten der Ausfinanzierung auf Gesetzesstufe geregelt. Die obligatorisch angeschlossenen Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen wurden verpflichtet, bis spätestens Ende 2011 je anteilmässig den Deckungsfehlbetrag der KPG zu übernehmen. Der Kanton übernahm zusätzlich zu seinem Deckungsfehlbetrag auch den gesamten Fehlbetragsanteil der Psychiatrischen Dienste Graubünden sowie des Bildungszentrums für Gesundheit und Soziales sowie einen Teil am Gemeindeanteil für die versicherten Lehrkräfte und Förster.

Nachdem alle Arbeitgebenden ihre Fehlbetragsanteile schon im ersten Jahr der gesetzlichen Verpflichtung einbezahlt oder in einzelnen Fällen als Darlehen gegenüber der KPG anerkannt hatten, konnte die Ausfinanzierung der KPG bereits 2005 abgeschlossen werden. Die Ausfinanzierung beschränkte sich auf die Deckung des versicherungstechnischen Fehlbetrags der KPG per Ende 2004 und betrug 549 Millionen Franken (zuzüglich einer Abgeltung der bis 1974 eingebauten und nicht direkt finanzierten Teuerung von 16 Millionen Franken). Damit wurde die KPG auf einen Deckungsgrad von 100 Prozent ausfinanziert, d. h. ohne Wertschwankungsreserven. Ebenso wurde die demografische Entwicklung nicht ausreichend abgebildet. Die Langlebigkeit wurde unterschätzt und entsprechend reichten die vorhandenen Vorsorgekapitalien nicht aus, um die zugesicherten Renten zu bedienen. Die notwendige Nachfinanzierung der Renten ging jeweils zu Lasten der PKGR und der Aktivversicherten.

Ins Finanzhaushaltsgesetz wurde zusätzlich eine befristete Staatsgarantie aufgenommen. Der Kanton gewährte der KPG zum Aufbau von Wertschwankungsreser-

ven während maximal 10 Jahren eine Garantie von höchstens 15 Prozent des Deckungskapitals. Die bis längstens 31. Dezember 2015 geltende Staatsgarantie wurde per 1. Januar 2008 ins Pensionskassengesetz überführt. Mit Teilrevision vom 23. April 2013 wurde die Staatsgarantie vorzeitig per 31. Dezember 2013 ersatzlos gestrichen, da sie als blosser Leistungsgarantie (oder Ausfallgarantie) faktisch unwirksam war und nur im theoretischen Fall der Zahlungsunfähigkeit der PKGR zu tragen gekommen wäre (Botschaft Heft Nr. 14/2012–2013, Seiten 901 f.).

b) Verselbstständigung

Gemäss Art. 40 Abs. 2 FHG vom 18. Juni 2004 überführte der Grosse Rat nach erfolgter Ausfinanzierung die KPG in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die Verselbstständigung erfolgte mit der Teilrevision des PKG vom 12. Juni 2007. Seit 1. Januar 2008 tritt die Kasse als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons auf. Per 2014 erfolgte die Umfirmierung zur Pensionskasse Graubünden. Gleichzeitig wurden die Anforderungen der BVG-Reform umgesetzt: paritätische Verwaltung der PKGR, Zuständigkeiten, wonach der Gesetzgeber die Finanzierung festlegt und die Verwaltungskommission die Leistungen, sowie das System der Vollkapitalisierung (Botschaft Heft Nr. 14/2012–2013).

2. Heutige Situation

Die PKGR ist die Vorsorgeeinrichtung vieler öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber im Kanton Graubünden und deren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Zu den 148 angeschlossenen Arbeitgebern gehören der Kanton Graubünden und seine selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, gut zwei Drittel der Bündner Gemeinden, andere öffentlich-rechtliche Körperschaften und Arbeitgebende, die vorwiegend öffentliche Aufgaben erfüllen. Mit über 12 000 Aktivversicherten und Rentenbeziehenden und einem Vorsorgekapital von 3,1 Milliarden Franken ist die PKGR die grösste Pensionskasse in Graubünden. Gesamtschweizerisch gehört sie zu den grössten 10 Prozent aller Vorsorgeeinrichtungen (Werte Stand Ende 2019).

Kennzahlen aus dem Geschäftsbericht 2019 der PKGR

	2019	Vorjahr
Bestände	Anzahl	Anzahl
Aktive Versicherte	8'674	8'510
Rentenbeziehende	3'512	3'439
Angeschlossene Arbeitgeber	148	148
Kapitalien	in Mio. CHF	in Mio. CHF
Vorhandenes Vorsorgekapital	3'072	2'793
Vorsorgekapital aktive Versicherte	1'480	1'441
Vorsorgekapital Rentenbeziehende	1'191	1'161
Versicherungstechnische Rückstellungen	302	104
Wertschwankungsreserve	100	86
Deckungsgrad	103,4 %	103,2 %
Vermögensaufteilung		
Liquidität	3,8 %	4,5 %
Anlagen beim Arbeitgeber	4,2 %	2,9 %
Obligationen	29,4 %	31,2 %
Hypotheken	2,4 %	2,8 %
Aktien	29,6 %	26,2 %
Immobilien CH	27,6 %	29,9 %
Immobilien Ausland	0,0 %	0,0 %
Alternative Anlagen	3,0 %	2,5 %
Rendite der Vermögensanlagen	9,2 %	-0,8 %
Zinssätze		
Zinssatz auf Sparguthaben	1,00 %	1,50 %
Technischer Zinssatz	2,00 %	2,00 %
Verwaltungsaufwand	CHF	CHF
Verwaltungsaufwand Allgemein pro Person	118	126
davon für Versicherung	72	74

3. Problemstellungen / Handlungsbedarf für die PKGR

a) Konkurrenzfähigkeit der Leistungen nicht mehr gegeben

Von verschiedener Seite – Versicherten, Stellenbewerbenden, selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (Graubündner Kantonalbank, Fachhochschule Graubünden, Psychiatrische Dienste Graubünden), aber auch anderen Arbeitgebenden – kommen seit längerem und immer stärkere Hinweise, dass die Leistungen der PKGR nicht mehr konkurrenzfähig sind. Die Attraktivität einer Pensionskasse bemisst sich in erster Linie an der Vorsorgeplanung und den Leistungen, die sie ihren Versicherten anbietet. Es ist deshalb im grundlegenden Interesse der PKGR, über zeitgemässe Vorsorgepläne zu verfügen, welche die konkreten Bedürfnisse der Versicherten und der Arbeitgebenden umfänglich berücksichtigen. In der PKGR kommt zurzeit ein einheitlicher Vorsorgeplan zur Anwendung. Dieser erweist sich für verschiedene Arbeitgebende als ungenügend. Die rund 150 angeschlossenen Arbeitgebenden bewegen sich aufgrund ihrer Tätigkeit in sehr unterschiedlichen Arbeitsmärkten. Mit einem einzigen Vorsorgeplan können nicht für alle Arbeitgebenden bedarfs- und marktgerechte Lösungen angeboten werden.

b) Anpassungsbedarf bei den versicherungstechnischen Grundlagen

Es besteht ein dringender Handlungsbedarf bei den versicherungstechnischen Grundlagen. Der technische Zinssatz zur Bewertung der Rentenverpflichtungen und der Umwandlungssatz bei den Altersrenten sind zu hoch und müssen deutlich gesenkt werden.

Ein zu hoher reglementarischer Umwandlungssatz führt zu Pensionierungsverlusten, die über Anlageerträge finanziert werden müssen. Der versicherungstechnisch korrekte Umwandlungssatz ist derjenige Umwandlungssatz, der keine Pensionierungsverluste verursacht.

Mit den derzeit angewendeten Grundlagen der PKGR (technischer Zinssatz von 2 % und BVG 2015 mit Periodentafeln) liegt der versicherungstechnisch korrekte Umwandlungssatz bei 5,10 %. Der reglementarische Umwandlungssatz beträgt im Jahr 2020 6,11 %. Somit resultiert ein Pensionierungsverlust 2020 von 19,80 % (= 6,11 % dividiert durch 5,10 % minus 1) bzw. ab 2024 von 7,65 % (= 5,49 % dividiert durch 5,10 % minus 1). Die PKGR hat unter den verglichenen öffentlichen Ostschweizer Vergleichskassen die höchsten Pensionierungsverluste zu tragen.

c) Leistungen sinken noch weiter

Bis 2005 lag der Umwandlungssatz der PKGR bei 7,2 %. Seither musste er kontinuierlich gesenkt werden. Die Verwaltungskommission hat letztmals 2015 eine Reduktion ab 2017 bis 2024 beschlossen. In dieser Zeit sinkt der reglementarische Umwandlungssatz von 6,55 % kontinuierlich auf 5,49 %. 2020 gilt noch ein Umwandlungssatz von 6,11 %.

Es zeigt sich, dass dieser Absenkungspfad zu lange dauert und ungenügend ist. Die realistischen Parameter für die PKGR liegen bei einem technischen Zinssatz von 1,75 % mit Generationentafeln (derzeit 2,0 % mit Periodentafeln) und bei einem Umwandlungssatz von 4,7 %.

Die Konsequenzen dieser weiteren unumgänglichen Anpassungen sind eine zukünftige Renteneinbusse von bis zu 20 %. Nicht einmal das aktuelle – bereits nicht mehr marktkonforme – Leistungsziel kann erhalten werden, wenn die Sparbeiträge nicht substantiell erhöht werden.

d) Benachteiligung der Aktivversicherten

Die bisherigen Senkungen des technischen Zinssatzes von 4 % (bis 2007) auf 2 % (seit 31.12.2018) und des Umwandlungssatzes wurden praktisch vollständig von der PKGR finanziert. Die Massnahmen gingen immer alleine zulasten der Aktivversicherten, weil die laufenden Renten garantiert sind. Allein in den Jahren 2016 bis 2018 wurden die Sparkapitalien der Aktivversicherten mit kumuliert 3,8 % verzinst, während die Vorsorgekapitalien der Rentnerinnen und Rentner mit 9,8 % verzinst werden mussten. Die PKGR hat für die Verstärkung der Deckungskapitalien der Rentenbeziehenden bis Ende 2019 Kapitaleinschüsse bzw. Rückstellungen von 270 Millionen Franken bereitgestellt. Die Aktivversicherten haben zudem im Jahr 2010 auf eine Verzinsung ihrer Altersguthaben verzichten müssen, wodurch ihnen Zinsgutschriften von 24 Millionen Franken fehlen.

Falls die Pensionskasse in Unterdeckung gerät und saniert werden muss, sind die Konsequenzen für die Aktivversicherten und die Arbeitgeber in Form von Zusatzbeiträgen oder Kürzungen von zukünftigen Leistungen (Minderverzinsungen) erheblich. Der eigentliche Risikofaktor dabei ist der Anteil der Rentenverpflichtungen. Denn die laufenden Renten müssen stets mitfinanziert werden. Je grösser dieser Anteil ausfällt, desto kleiner ist letztlich die Wirkung einer Sanierungsmassnahme.

Die Expertin für berufliche Vorsorge beurteilt die Sanierungsfähigkeit der PKGR in ihrem letzten versicherungstechnischen Gutachten (per 31.12.2018) wie folgt:
«Gesamthaft ist die Sanierungsfähigkeit von PKGR als kritisch zu beurteilen, da zur Sanierung hohe finanzielle Mittel von den aktiven Versicherten und dem Arbeitgeber benötigt werden.»

e) Dringender Handlungsbedarf

Die PKGR verfügt über eine starke «Babyboomer-Generation» unter ihren Versicherten. Per 31. Dezember 2019 waren 42 Prozent der Aktivversicherten 50 Jahre alt oder älter. Die Aktivversicherten ab 55 Jahren (27 %) vereinen 54 Prozent der Altersguthaben auf sich. In den nächsten Jahren werden viele pensioniert werden. Wenn viele Versicherte mit hohen Sparguthaben mit einem zu hohen Umwandlungssatz in Rente gehen, ergeben sich hohe Pensionierungsverluste, die von den verbleibenden Aktivversicherten getragen werden müssen. Da neue Pensionierungsverluste möglichst vermieden werden sollten, ist rasches und konsequentes Handeln angezeigt. Die technischen Parameter sind den Realitäten anzupassen. Die Leistungen der PKGR werden dadurch erheblich sinken.

Soll die Konkurrenzfähigkeit des Vorsorgeplans der PKGR bzw. derer Leistungen wiederhergestellt werden, bedarf es wesentlich höherer Sparbeiträge als heute.

III. Vergleich mit anderen Vorsorgeeinrichtungen (Benchmark)

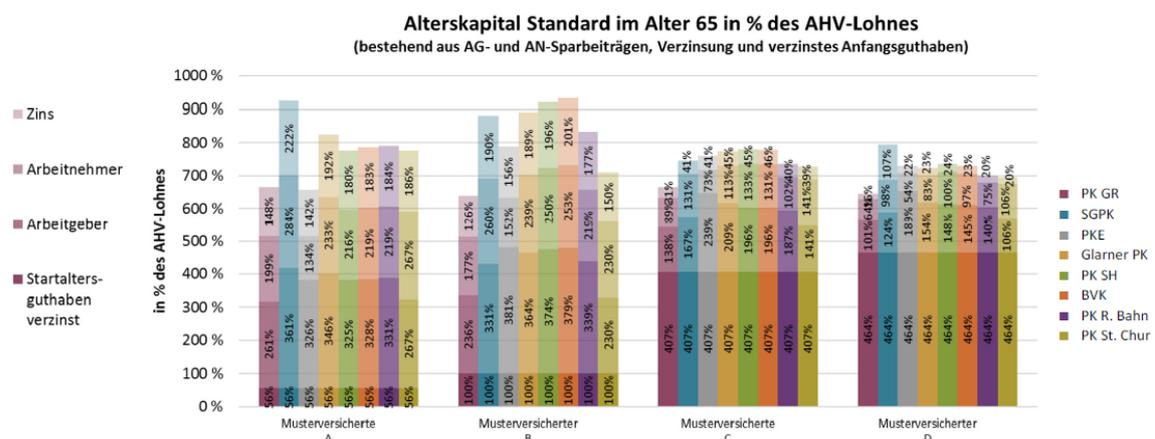
1. Leistungsvergleich

Die PKGR hat 2019 eine umfassende Benchmarkanalyse mit vergleichbaren öffentlichen Pensionskassen durchgeführt. Die Experten der Allvisa AG haben im Auftrag der PKGR die Finanzierung und die Leistungen folgender Vorsorgeeinrichtungen verglichen:

- Pensionskasse der Rhätischen Bahn (PK RhB)
- Pensionskasse der Stadt Chur
- Glarner Pensionskasse
- St. Galler Pensionskasse
- Pensionskasse Schaffhausen
- PKE Vorsorgestiftung Energie (Pensionskasse vieler Partnerwerke)
- BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich

Im Benchmark hat sich gezeigt, dass die PKGR bei vielen Leistungskomponenten das Schlusslicht bildet: Sparleistungen, Risikoleistungen, Attraktivität für Teilzeitbeschäftigte, Flexibilität. Der Vergleich der Finanzierung ergab, dass die PKGR prozentual die tiefsten Sparbeiträge aufweist. Bereits 2018 hat ein anderer Vergleich von 20 kantonalen Pensionskassen gezeigt, dass die PKGR am Ende eines Erwerbslebens die tiefsten kumulierten Spargutschriften und das tiefste Leistungsziel hat. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Sparprozess bei der PKGR seit 2016 mit 20 Jahren anfängt und damit im Vergleich zu vielen Pensionskassen 5 Jahre länger dauert.

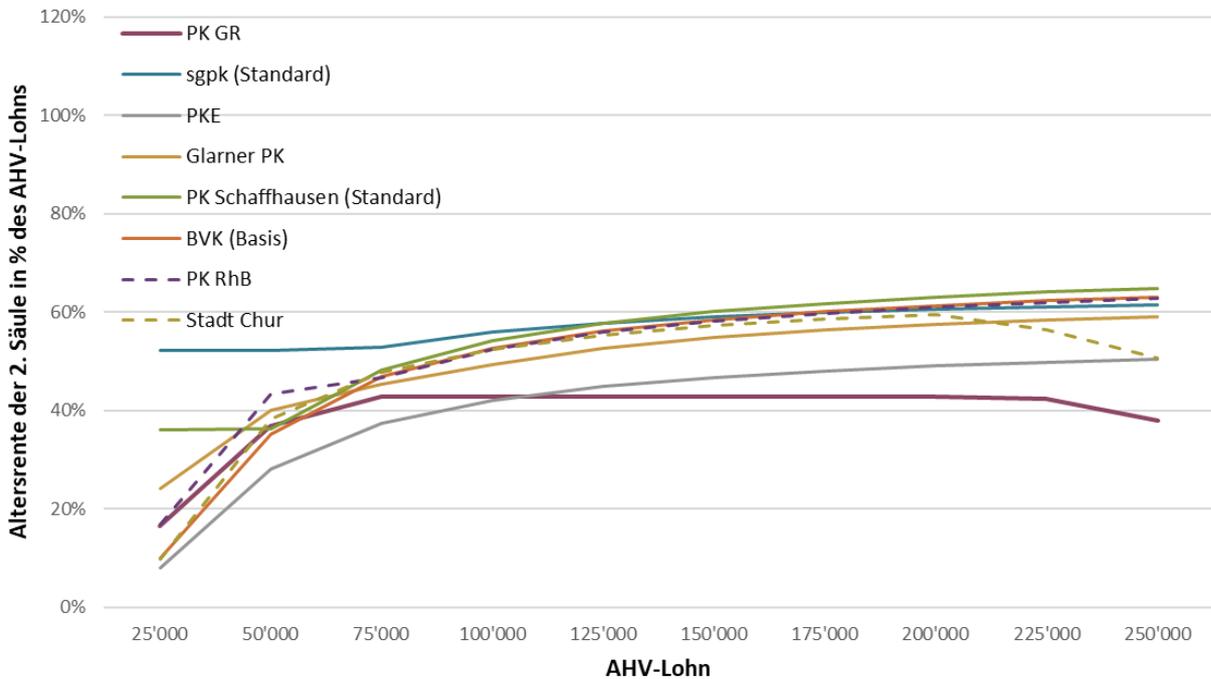
Vergleich der Leistungen der Vorsorgeeinrichtungen – Alterskapital im Alter 65



Quelle: Allvisa AG, Zürich

Die nachfolgenden Grafiken zeigen die theoretischen Leistungsziele der PKGR im Vergleich zu anderen Pensionskassen aus der Benchmarkanalyse. Für die Vergleiche des theoretischen Leistungsziels wurde eine volle Beitragsdauer über ein ganzes Erwerbsleben berücksichtigt (Alter 25–65 Jahre, bei der PKGR ab Alter 20), ohne Beitragslücke bzw. voll eingekauft, Verzinsung 2 %.

Leistungsziel 2. Säule



Quelle: Allvisa AG, Zürich

	PK GR	PK Glarus		PK St. Chur	PK RhB
	Standard	Standard	Plus	Standard	Standard
Max. Einkauf	1041%	1398%	1570%	1218%	1367%
Leistungsziel AHV-Lohn 65'000					
5.49%	38%	51%	57%	44%	50%
5.20%/5.10%*	36%	48%	54%	42%	47%
4.70%	32%	44%	49%	38%	43%
Leistungsziel AHV-Lohn 90'000					
5.49%	41%	56%	62%	48%	54%
5.20%/5.10%*	39%	53%	59%	46%	51%
4.70%	35%	48%	53%	41%	46%
Leistungsziel AHV-Lohn 130'000					
5.49%	46%	62%	70%	54%	61%
5.20%/5.10%*	44%	59%	66%	51%	57%
4.70%	40%	53%	60%	46%	52%
Leistungsziel AHV-Lohn 150'000					
5.49%	48%	64%	72%	56%	63%
5.20%/5.10%*	45%	61%	68%	53%	59%
4.70%	41%	55%	62%	48%	54%

Umwandlungssatzsenkung: (Alters-)Leistungen sinken

Benchmark-Vergleich: PK GR bietet deutlich tiefere Leistungen an als die Vergleichskassen

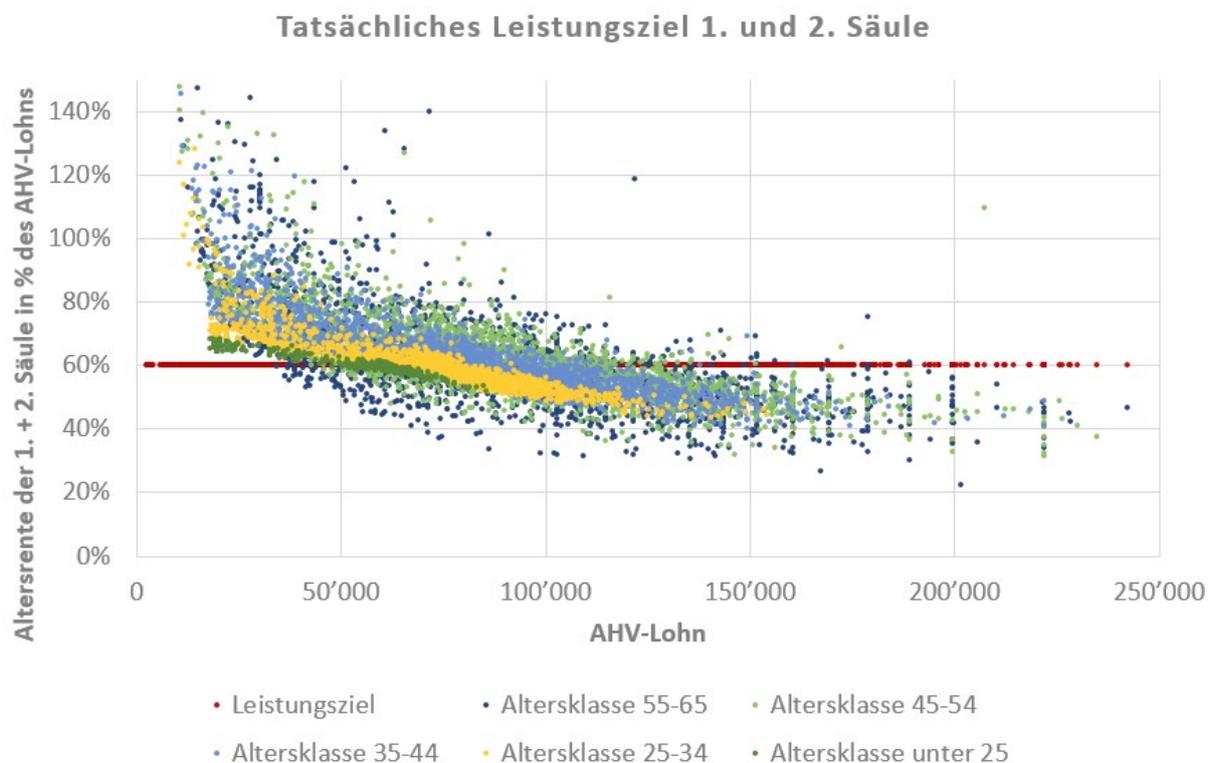
*PK RhB hat aktuell einen UWS von 5.10%.

Quelle: Allvisa AG, Zürich

Die Nachteile gegenüber den Vergleichskassen sind bei den tiefen und bei den hohen Einkommen am Grössten. Bei den tiefen Einkommen führt der hohe Mindestkoordinationsabzug zu einem tiefen versicherten Einkommen. Das betrifft Mitarbeitende in den unteren Gehaltsklassen, aber auch Teilzeitbeschäftigte. Bei den oberen Gehaltsklassen führt der betragsmässig nicht limitierte Koordinationsabzug von 25 Prozent dazu, dass ein beachtlicher Teil des Einkommens nicht versichert wird.

Bei der PKGR sind das modellmässige Leistungsziel (theoretisch, gemäss Reglement) und das effektive Leistungsziel (gemäss Sparguthaben der Versicherten) nicht marktkonform. Das theoretische erreichbare Leistungsziel geht von einer vollständig in der Kasse verbrachten Erwerbskarriere und voll ausgeschöpften freiwilligen Einlagen aus. Die Erhöhung der Limite für freiwillige Einlagen war anlässlich der Reduktion des Umwandlungssatzes per 1. Januar 2016 dazu gedacht, dass die Versicherten ihre individuelle Leistungseinbusse mit höheren freiwilligen Einlagen kompensieren. Die Auswertung des Versichertenbestandes hat nun gezeigt, dass dieser gewünschte Effekt nicht eingetreten ist. Die Mehrheit der Versicherten ist nicht voll eingekauft. Die Versicherten erreichen oft nur 75 % ihrer reglementarisch möglichen Altersrente aus der zweiten Säule.

Die nachfolgende Grafik zeigt das tatsächlich zu erreichende Leistungsziel des Versichertenbestandes der PKGR. Der Punkteschwarm demonstriert deutlich, dass wegen des nur teilweisen Einkaufs das anvisierte Leistungsziel für die 1. und 2. Säule (60 % des letzten Lohnes = rote Linie) von vielen Versicherten nicht erreicht wird.



Quelle: Allvisa AG, Zürich

2. Massnahmen anderer Pensionskassen

Pensionskasse der Stadt Chur

Die PK der Stadt Chur hat 2017 ihren Umwandlungssatz in einem Schritt von 6,1 % auf 5,2 % gesenkt. Die PK hat als Kompensationsmassnahme allen Versicherten ab Alter 25 eine Ausgleichseinlage zwischen 12,12 % und 17,31 % ihres adjustierten Altersguthabens gutgeschrieben. Die Stimmberechtigten der Stadt Chur haben an der Volksabstimmung vom 25. September 2016 dafür einen Gesamtbetrag von 4,25 Millionen Franken genehmigt und der Erhöhung der Sparbeiträge zugestimmt (wiederkehrende Mehrkosten für den Arbeitgeber Stadt Chur 0,62 Millionen Franken).

Pensionskasse der Rhätischen Bahn

Die PK RhB hat den Umwandlungssatz in mehreren Schritten von 7,1 % (2010) auf 5,1 % (2021) reduziert. Zur Abfederung der Senkung der Umwandlungssätze hat die RhB in ihre PK zwischen 2012 bis 2021 Einlagen des Arbeitgebers von über 23 Millionen Franken eingebracht. Per 1. Januar 2013 hat die PK RhB eine Erhöhung der Sparbeiträge um durchschnittlich 1,8 Prozentpunkte beschlossen. Arbeitgeber und Arbeitnehmer behalten die bisherige Beitragsaufteilung zwischen Arbeitgeber und Versicherten im Verhältnis von 61 % zu 39 % bei. Per 1. Januar 2017 erfolgte eine weitere Erhöhung um rund 1,5 Prozentpunkte (je nach Altersgruppe).

Die PK RhB hat per 31. Dezember 2019 den technischen Zinssatz auf 1,25 % gesenkt und eine Rückstellung gebildet, um die Umwandlungssätze ab 2022 auf die versicherungstechnisch korrekten Werte anpassen zu können. Der Stiftungsrat wird in nächster Zeit ein ausgewogenes Konzept erarbeiten.

Glarner Pensionskasse

Die Glarner Pensionskasse senkt den Umwandlungssatz ab 2021 in fünf jährlichen Schritten von 5,9 % auf 5,2 %. Sie erhöht zur Kompensation des Leistungsziels die Sparbeiträge um 2,0 bis 2,5 %. Dazu kommen weitere flankierende Massnahmen wie Besitzstandsrente und Garantie der Vorjahresrente.

3. Zwischenfazit

Anpassungen am bestehenden Vorsorgemodell sind dringend und notwendig. Es ist unbefriedigend und wird auch für die angeschlossenen Arbeitgebenden zunehmend problematisch, wenn die Angestellten des Kantons, der Anstalten, der Gemeinden und der anderen bei der PKGR angeschlossenen öffentlichen Arbeitgebenden eine schlechtere Vorsorgelösung haben als die Beschäftigten bei vergleichbaren Arbeitgebenden der öffentlichen Hand wie beispielsweise der RhB, der Stadt Chur oder den Verwaltungen der Nachbarkantone.

Für den Kanton gilt es, die Attraktivität als Arbeitgeber zu erhalten bzw. bei gewissen Personalkategorien wiederherzustellen, um die notwendigen qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewinnen und halten zu können. Vor dem Hintergrund einer anzahlmässig starken Generation von älteren Mitarbeitenden und entsprechenden Altersrücktritten werden in den nächsten Jahren viele Stellen neu besetzt werden müssen. Angesichts der demografischen Entwicklung und des Fachkräftemangels

wird es mitunter entscheidend sein, dass der Kanton marktkonforme Anstellungsbedingungen anbietet. Dazu gehört auch die Vorsorgelösung.

Für selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten, insbesondere für die Fachhochschule Graubünden und die Psychiatrischen Dienste Graubünden zeigt sich schon heute in ausgeprägter Masse, dass sie bei der Rekrutierung ihrer benötigten hochgradigen Spezialistinnen und Spezialisten in dem für sie relevanten Arbeitsmarkt nicht mehr konkurrenzfähig sind.

IV. Ziele, Strategie und Massnahmen der PKGR

Die PKGR ist eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons. Deren Verwaltungskommission ist für die Bestimmung der Leistungen und die finanzielle Stabilität der PKGR verantwortlich und zuständig. Die Zuständigkeit des Gesetzgebers beschränkt sich auf die Finanzierung bzw. die Festlegung des Sparprozesses. Deshalb hat sich die Verwaltungskommission mit der Lage der PKGR auseinandergesetzt und Ziele und eine mögliche Umsetzungsstrategie definiert.

1. Ziele

Ziel 1: bisherige Altersleistungen erhalten

Der Erhalt der bisherigen Altersleistungen stellt das minimale Ziel dar. Dazu sind die künftigen Sparbeiträge (=Ausgleich für die Zukunft) zu erhöhen. Bei einer rascheren Absenkung des Umwandlungssatzes als bereits geplant, sind für eine Übergangsgeneration die Sparguthaben angemessen zu erhöhen, damit die Leistungseinbussen abgedeckt werden können. Die Anpassung der versicherungstechnischen Parameter und eine Übergangslösung liegen in der Kompetenz der Verwaltungskommission, welche die Absicht hat, die notwendigen Beschlüsse bis Ende 2020 zu fassen.

Ziel 2: Optimiertes Vorsorgemodell

Es braucht eine Optimierung des Vorsorgemodells, damit ein marktkonformes Leistungsziel erreicht wird, wie es z. B. die Pensionskassen der RhB, der Stadt Chur oder des Kantons Glarus aufweisen. Dazu werden höhere Sparbeiträge benötigt. Im Ergebnis können die Anstellungsbedingungen verbessert und damit die Attraktivität des Arbeitgebers erhalten bzw. gesteigert werden. Die Ausgestaltung des Vorsorgemodells und der Erlass der notwendigen Reglemente liegt in der Zuständigkeit der Verwaltungskommission der PKGR.

Ziel 3: Stabilität, Flexibilität und Vermeidung von Umverteilung

Die PKGR soll gemäss Beschluss der Verwaltungskommission von einer Gemeinschaftseinrichtung in eine Sammeleinrichtung überführt werden. Damit wechselt die PKGR die Verwaltungsform, bleibt aber in der Rechtsform der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt.

Die Möglichkeiten einer Sammeleinrichtung sollen die Schaffung einer gesunden Basis für die Aktivversicherten sowie die Rentnerinnen und Rentner erleichtern. Dazu ist vorgesehen, dass die bestehenden Rentnerinnen und Rentner in ein separates Vorsorgewerk überführt werden. Damit sollen die Sanierungsfähigkeit des zukünftigen

Vorsorgewerks der Aktivversicherten verbessert und eine faire Lösung ohne Umverteilung geschaffen werden. Das Modell der Sammeleinrichtung ist zudem zukunftsgerichtet, marktkonform und bietet individuelle Möglichkeiten für alle Anspruchsgruppen (kantonale Verwaltung, Gemeinden, Lehrpersonen, Anstalten des Kantons). Es können Abgänge verhindert und Synergien genutzt werden (z. B. durch den Anschluss von kantonsnahen Betrieben). Langfristig bieten sich Chancen, attraktive Neuanschlüsse zu gewinnen.

2. Strategie

Die Verwaltungskommission der PKGR hat am 20. März 2020 die drei folgenden strategischen Handlungsschienen beschlossen:

- Massnahmen zur Stabilisierung und zum Fortbestand der Kasse
- Umsetzung eines neuen Vorsorgemodells mit einem marktgerechten Leistungsziel
- Schaffung einer neuen, zukunftsgerichteten Struktur (Sammeleinrichtung)

3. Massnahmen zur Stabilisierung und zum Fortbestand der Kasse

Die versicherungstechnischen Parameter werden wie folgt angepasst:

- Umstellung von Perioden- auf Generationentafeln per 31. Dezember 2021
- Reduktion des technischen Zinssatzes von 2 % auf 1,75 % per 31. Dezember 2021 (berechnet auf der Basis als Gemeinschaftseinrichtung)
- Senkung des Umwandlungssatzes per 1. Januar 2022 von 5,89 % auf 4,7 % (Alter 65)

Diese Anpassung der versicherungstechnischen Parameter ist zwingend notwendig, und zwar unbesehen der Finanzierungs- und der Leistungssicht. Sie umfasst die Umstellung von Perioden- auf Generationentafeln und die Reduktion des technischen Zinssatzes von 2 % auf 1,75 %. Damit einhergehend muss der Umwandlungssatz auf 4,7 % gesenkt werden, damit er versicherungstechnisch korrekt ist. Mit diesem Beschluss nimmt die Verwaltungskommission als oberstes Organ die ihr vom Gesetz zugewiesene Aufgabe und Verantwortung wahr. Sie muss für die finanzielle Stabilität der Vorsorgeeinrichtung sowie die mittel- und langfristige Übereinstimmung zwischen der Anlage des Vermögens und den Verpflichtungen sorgen (Art. 51a Abs. 2 lit. n BVG).

Die Umsetzung der Massnahme führt gemäss Berechnungen der beigezogenen externen Experten zu einer massiven Leistungseinbusse mit einer bis zu 20 Prozent tieferen Altersrente. Zudem müssen die Aktivversicherten die Rentnerinnen und Rentner nachfinanzieren. Die Arbeitgebenden können trotz der gravierenden Auswirkungen nicht zu Kompensationsmassnahmen verpflichtet werden. Nur bei einer Sanierung müssen die Arbeitgebenden von Gesetzes wegen mindestens die Hälfte der Sanierungsbeiträge übernehmen.

4. Neues Vorsorgemodell mit marktgerechtem Leistungsziel

Die mit der Absenkung des Umwandlungssatzes verbundenen stark gekürzten Leistungen sollen durch ein neues Vorsorgemodell aufgefangen werden. Dieses orientiert sich am Leistungsniveau vergleichbarer Arbeitgebender (Ostschweizer Kantone, RhB oder die Stadt Chur) und sollte mit einem marktgerechten Leistungsziel ausgestattet werden. Ziel ist es, dass der Kanton, seine Anstalten und andere angeschlossene Arbeitgebende auf ihrem relevanten Arbeitsmarkt eine konkurrenzfähige Vorsorgelösung anbieten können. Es geht nicht um eine Luxuslösung, sondern um ein konkurrenzfähiges Vorsorgemodell. Insbesondere auch die kantonalen Anstalten sind bei der Rekrutierung ihrer Fachkräfte auf eine marktgerechte Vorsorgelösung angewiesen.

5. Neue, zukunftsgerichtete Struktur (Sammeleinrichtung)

Nebst den korrekten versicherungstechnischen Parametern und einem marktkonformen Vorsorgemodell braucht es auch eine zukunftsgerichtete Struktur. Diese sollte der Stabilität förderlich sein, Umverteilungen vermeiden und möglichst flexibel sein. Mit dem Wechsel der Verwaltungsform von einer Gemeinschafts- zu einer Sammeleinrichtung soll diesen Anforderungen Rechnung getragen werden.

In der Form der Sammeleinrichtung können die bestehenden Rentnerinnen und Rentner in einem Vorsorgewerk zusammengeführt und abgesichert werden. Ebenfalls können die aktiven Versicherten aller angeschlossenen Arbeitgebenden in einem separaten Vorsorgewerk geführt werden. Die Aktivversicherten müssen nicht mehr das Risiko der zugesicherten Renten tragen. Eine Umverteilung von Aktivversicherten zu den Rentenbeziehenden könnte unterbunden werden, was dringend geboten ist.

Weitere Vorsorgewerke sind zu Beginn nicht vorgesehen. Die Möglichkeit für neue Pläne oder Vorsorgewerke ist aber gegeben.

6. Entwicklungsschwerpunkt «Attraktivität des Arbeitgebers»

Die Regierung hat in ihrem Regierungsprogramm 2021–2024 einen Entwicklungsschwerpunkt «attraktiver Arbeitgeber» aufgenommen (ES 1.2, Botschaft Heft Nr. 8 / 2019–2020, Seite 439).

Die kantonale Verwaltung soll als attraktive Arbeitgeberin ihren Mitarbeitenden fortschrittliche Arbeits- und Anstellungsbedingungen mit wettbewerbsfähigen Lohn-, Sozial- und Lohnnebenleistungen anbieten. Damit der Kanton Graubünden genügend Mitarbeitende, insbesondere Fach- und Führungskräfte, gewinnen und halten kann, sollen die Arbeits- und Anstellungsbedingungen den heutigen Ansprüchen angepasst werden. Ein Teil des Entwicklungsschwerpunkts betrifft die Vorsorgeleistungen des Arbeitgebers Kanton. Unmittelbar betroffen sind aber auch die vom Geltungsbereich des Personalgesetzes und des Pensionskassengesetzes erfassten selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons, welche in ihrem relevanten Arbeitsmarkt

in starker Konkurrenz zu gleichen Institutionen in anderen Kantonen oder im benachbarten Ausland stehen.

Die Mitarbeitenden betrachten und bewerten die Arbeits- und Anstellungsbedingungen heutzutage vermehrt als «Gesamtpaket». Die Möglichkeiten zur Flexibilisierung und Individualisierung der persönlichen Vorsorge der Versicherten bei der PKGR sollen ausgebaut und die Versicherungsleistungen, insbesondere für Teilzeitbeschäftigte und für Kaderangestellte, verbessert werden, da die Leistungen der PKGR im Vergleich mit anderen Pensionskassen teilweise unterdurchschnittlich sind.

7. Verbesserte Attraktivität der angeschlossenen Gemeinden als Arbeitgeber

Zu den bei der PKGR angeschlossenen Arbeitgebenden gehören auch gut zwei Drittel der Bündner Gemeinden sowie andere öffentlich-rechtliche Körperschaften. Diese stehen wie der Kanton und seine selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten auf dem Arbeitsmarkt in Konkurrenz zu anderen Arbeitgebenden. Da die Rekrutierung von Fachkräften in den kommenden Jahren zunehmend schwieriger werden dürfte, ist eine marktgerechte Vorsorgelösung für die Arbeitgebenden von wachsender Bedeutung. Die angestrebten Verbesserungen sind auch im Interesse der bei der PKGR angeschlossenen Gemeinden und Körperschaften und ihren bei der PKGR aktivversicherten Mitarbeitenden. Oft weisen die bei der PKGR versicherten Gemeindeangestellten sehr unterschiedliche Anstellungsverhältnisse auf, z. B. Lehrpersonen mit Teilzeitpensum oder Kaderpositionen wie Kanzlist/-in oder Verwaltungsleiter/-in. Insbesondere die vorgesehene Senkung und Limitierung des Koordinationsabzugs kommt für Teilzeitbeschäftigungen und Kaderpositionen auch in den angeschlossenen Gemeinden entgegen.

Mit der Verwaltungsform der Sammeleinrichtung und Wahlplänen kann die Flexibilität stark erhöht werden, was es ermöglicht, auch für die angeschlossenen Gemeinden und ihre Mitarbeitenden bedarfsgerechte Lösungen anbieten zu können.

Es liegt zudem im Interesse aller, wenn die heutige Umverteilung von den Aktivversicherten zu den Rentnerinnen und Rentnern unterbunden wird.

8. Finanzierung

Das BVG schreibt vor, dass öffentlich-rechtliche Körperschaften für ihre Pensionskasse entweder die Leistungen oder die Finanzierung regeln (Art. 50 Abs. 2 BVG).

Der Kanton Graubünden hat sich entschieden, die Finanzierung gesetzlich zu regeln. Der Gesetzgeber hat die Höhe der wiederkehrenden Sparbeiträge bestimmt (Art. 8 PKG). Eine Erhöhung der Sparbeiträge bedarf einer Gesetzesanpassung.

Die Versicherungsleistungen werden von der Verwaltungskommission festgelegt (Art. 9 PKG). «Die Leistungen haben sich nach den verfügbaren Mitteln zu richten. Reichen diese nicht mehr aus, müssen entweder die Leistungen den verfügbaren Mitteln angepasst oder beim Grossen Rat eine Erhöhung der Sparbeiträge beantragt werden» (Botschaft Heft Nr. 14 / 2012–2013, Seite 903).

Der Vergleich mit anderen Pensionskassen hat gezeigt, dass bereits heute sowohl das theoretische als auch das effektive Leistungsziel nicht marktkonform sind. Mit der notwendigen Anpassung der technischen Grundlagen wird sich diese Lücke noch verstärken. Zudem wurden die Leistungen in der Vergangenheit bereits reduziert, indem der Umwandlungssatz wesentlich gesenkt wurde und frei verfügbare Mittel in beträchtlichem Umfang für die Nachfinanzierung der Rentenverpflichtungen eingesetzt werden mussten. Die Leistungen können – wenn der Kanton ein konkurrenzfähiger Arbeitgeber bleiben will – nicht weiter reduziert werden. Deshalb müssen beim Gesetzgeber höhere Sparbeiträge beantragt werden.

Die Ausfinanzierung der PKGR im Jahr 2005 beschränkte sich auf die Deckung des damaligen Fehlbetrags und enthielt keine Wertschwankungsreserven. Diese konnten innert der in Aussicht genommenen Frist von 10 Jahren, für welche eine befristete Staatsgarantie gesetzlich verankert worden war, nicht wie geplant aufgebaut werden. Einerseits, weil die Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 zu einer Unterdeckung der Kasse führte (Deckungsgrad 31.12.2008: 92,8 %). Andererseits, weil seither die Vorsorgekapitalien der Rentnerinnen und Rentner mehrfach nachfinanziert werden mussten (Senkungen des technischen Zinssatzes), was ebenfalls zulasten des Deckungsgrades ging.

Die Sparbeiträge wurden vom Gesetzgeber per 2015 nur marginal erhöht. Sie sind gemäss Benchmarkanalyse die tiefsten aller betrachteten Arbeitgebenden. Diese Ausgangslage führt dazu, dass der Anpassungsbedarf bei den Sparbeiträgen erheblich ist.

Zur Schaffung eines marktkonformen Leistungsziels werden deutlich höhere prozentuale Sparbeiträge benötigt. Gemäss Vorschlag werden die Beiträge weiterhin ab dem Alter von 20 Jahren erhoben und steigen an bis zum Alter von 50 Jahren. Für die Versicherten zwischen 50 und 65 Jahren soll ein einheitlicher Beitragssatz festgelegt werden.

Im Gegensatz zu den Sparbeiträgen können die Risikobeiträge von heute 4 % (ab 25 Jahren) bzw. 2,5 % (20 bis 25 Jahre) um voraussichtlich 1,5 Prozentpunkte reduziert und zu den Sparbeiträgen umgelagert werden. Damit kann ein Teil der Kosten für die notwendigen höheren Sparbeiträge aufgefangen werden.

Aufgrund des vorgeschlagenen, mit dem Beschäftigungsgrad gewichteten Koordinationsabzugs von unverändert 25 Prozent des AHV-Lohnes steigt der versicherte Lohn für Teilzeitbeschäftigte. Mit dem Wegfall des betragsmässigen Minimums (Fr. 17 775.–) steigt der versicherte Lohn für tiefere Einkommen. Mit der Begrenzung des maximalen Koordinationsabzugs (Fr. 28 440.–) wird der versicherte Lohn bei den oberen Gehaltsklassen erhöht. Gemäss den Berechnungen der Experten steigt die versicherte Lohnsumme von 531 Millionen Franken auf 563 Millionen Franken bzw. um rund 6 % (berechnet für den Bestand der Aktivversicherten und Bezüger von temporären Invalidenrenten der Pensionskasse per 31. Dezember 2019). Die höhere Lohnsumme führt im Ergebnis zu höheren Sparbeiträgen.

Für die Umsetzung des marktkonformen Vorsorgemodells werden insgesamt höhere Sparbeiträge von jährlich 48,5 Millionen Franken benötigt. Davon entfallen im vorgesehenen Standard-Sparplan 25,8 Millionen Franken auf die Arbeitgebenden und 22,7 Millionen Franken auf die Arbeitnehmenden. Das Beitragsverhältnis verschiebt sich von heute 57 % zu 43 % hin zu 56 % zu 44 %. Nach Abzug der umgelagerten Risikoprämien (8,4 Mio. Fr.) verbleiben Mehraufwendungen von 21,0 Millionen Franken für die Arbeitgebenden und von 19,0 Millionen Franken für die Arbeitnehmenden.

Bezogen auf den Arbeitgeber Kanton belaufen sich die höheren Sparbeiträge nach Abzug der tieferen Risikoprämien (2,0 Mio. Fr.) auf 8,9 Millionen Franken pro Jahr. Die Arbeitnehmenden werden durch die Erhöhung der Sparbeiträge ebenso wie die Arbeitgebenden stark belastet. Sie tragen Mehrkosten von netto 8,0 Millionen Franken. Die höheren Sparbeiträge reduzieren die Nettolöhne bzw. das verfügbare Einkommen. Die Arbeitnehmenden leisten damit ihren Beitrag an die Sicherstellung einer angemessenen Höhe ihrer Renten.

Altersklasse	Mehrkosten AN	Mehrkosten AG	Risiko AN	Risiko AG	Total	Nettokosten AN	Nettokosten AG
unter 25	254'000	254'000	-58'000	-58'000	-117'000	196'000	196'000
25 – 34	2'021'000	2'021'000	-561'000	-561'000	-1'122'000	1'460'000	1'460'000
35 – 44	4'122'000	4'159'000	-878'000	-944'000	-1'822'000	3'244'000	3'215'000
45 - 54	7'876'000	10'334'000	-1'097'000	-1'473'000	-2'570'000	6'779'000	8'861'000
über 55	8'444'000	9'025'000	-1'080'000	-1'716'000	-2'796'000	7'364'000	7'309'000
Total	22'717'000	25'793'000	-3'675'000	-4'752'000	-8'427'000	19'043'000	21'040'000

Quelle: Allvisa AG, Zürich

V. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 5: Grundsätze

Gemäss Art. 5 Abs. 2 PKG wird eine temporäre Hinterlassenenrente ausgerichtet, die in Prozenten des versicherten Lohnes bestimmt wird (= Leistungsprimat). Die Hinterlassenenrente beträgt 60 % der versicherten Invalidenrente, welche wiederum 60 % des versicherten Lohnes entspricht. Die Hinterlassenenrente beträgt demnach 36 % des versicherten Lohnes.

Mit Erreichen des Alters 65 der verstorbenen versicherten Person wird die Hinterlassenenrente nach dem weiter geäußerten Altersguthaben umgerechnet und neu festgelegt (= Beitragsprimat). Diese kombinierte Lösung ist unter dem Begriff des Duopriamats bekannt.

In der Praxis führt diese Lösung dazu, dass für die Hinterlassenen beim Erreichen des theoretischen Rentenalters der verstorbenen versicherten Person eine teilweise massive Rentenkürzung resultiert. Diese Reduktion tritt allenfalls viele Jahre nach dem Tod der versicherten Person auf. Sie ist für die Betroffenen schwierig nachvollziehbar. Zudem ist die Überwachung und Umsetzung für die Verwaltung aufwendig.

Die neue Lösung sieht deshalb eine lebenslange Ehegatten-/Lebenspartnerrente vor, die im Zeitpunkt des Erreichens des Rentenalters der versicherten Person nicht mehr

verändert wird. Bei Hinterlassenenrenten gilt neu das Leistungsprimat. Das Duoprimat gilt nur bei Invalidenrenten.

Zudem soll die invalidenrentenbeziehende Person beim Erreichen des Altersrentenalters bzw. die Hinterlassenen beim Tod der versicherten Person die Option haben, zwischen dem Bezug des Kapitals oder einer Rente zu wählen.

Art. 6: Angeschlossene Arbeitgebende

Die bisherige Formulierung in Art. 6 Abs. 2 PKG «gelten als freiwillig angeschlossen» führt in der Praxis zu verschiedenen Interpretationen. Das BVG sieht bei Anschlüssen Anschlussverträge vor. Ein Vertrag als zweiseitiges Rechtsgeschäft setzt die Zustimmung und den Willen per Definition voraus, weshalb die Freiwilligkeit eingeschlossen ist.

Die Graubündner Kantonalbank, die Gemeinden, die Gemeindeverbände und andere Institutionen mit vorwiegend öffentlichen Aufgaben sollen vertraglich angeschlossen werden können. Die neue Formulierung fasst zudem die Absätze 2 und 3 zusammen.

Der Kreis der angeschlossenen Arbeitgebenden soll materiell nicht verändert werden.

Die Verwaltungskommission bestimmt, welche Arbeitnehmenden versichert werden. Eine positive Formulierung ist besser verständlich als eine verneinende Formulierung. Die Festlegung des Versichertenkreises zählt zu den nicht delegierbaren und unentziehbaren Aufgaben des obersten Organs.

Art. 7: Definition versicherter Lohn / Anpassung Koordinationsabzug

Die Betragslimite des Koordinationsabzugs von mindestens 125 Prozent der jährlichen minimalen einfachen AHV-Altersrente (derzeit 17 775 Franken) fällt weg. Damit erhöht sich für AHV-Löhne bis 71 100 Franken (Vollpensum) der versicherte Lohn. Versicherte mit kleineren Löhnen, darunter viele Teilzeitbeschäftigte und Frauen, erhalten eine bessere soziale Absicherung gegen Alter und Invalidität. Auch der Bundesrat schlägt in seinem BVG-Reformvorschlag eine Reduktion des Koordinationsabzugs vor.

Der Koordinationsabzug bleibt bei 25 Prozent des AHV-Lohns, wird aber betragsmässig bei der maximalen AHV-Altersrente (derzeit 28 440 Franken) begrenzt. Das verhindert, dass bei oberen Einkommen ein grosser Lohnanteil nicht mitversichert ist, was bisher bei Kaderstellen ein gravierender Konkurrenznachteil ist.

Für die AHV-Löhne zwischen 71 100 Franken und 113 760 Franken in einem Vollpensum ändert sich der versicherte Lohn nicht. Der Koordinationsabzug von 25 Prozent bleibt in dieser Lohnspanne unverändert, da er vom Wegfall des Minimums und der Limitierung des Maximums nicht betroffen ist.

Die Gewichtung des Koordinationsabzugs mit dem Beschäftigungsgrad erhöht die Attraktivität der Teilzeitbeschäftigung bzw. verbessert die Versicherungssituation auch

bei Mehrfachanstellungen. Der variable Koordinationsabzug ist in der heutigen Arbeitswelt ein Gebot der Stunde und wird bereits von vielen Pensionskassen angewendet.

Der minimal versicherbare Lohn ist bei der PKGR bisher nicht festgelegt. Das führt dazu, dass kleinste Löhne mit erheblichem administrativem Aufwand versichert und verwaltet werden müssen. Sie haben ein geringes Kapitalbildungspotenzial und ergeben ein so geringes Altersguthaben, dass die minimale Rente von 100 Franken in der Praxis nicht erreicht und als Kapitalabfindung ausbezahlt wird. Neu soll die Eintrittsschwelle gemäss BVG gelten (derzeit 21 330 Franken). Diese Lösung entspricht jener der Pensionskassen der RhB und der Stadt Chur.

Als Vorteil für die von der Versicherung ausgenommenen Lohnempfängerinnen und Lohnempfänger resultiert ein höherer Nettolohn, da die Spar- und Risikobeiträge entfallen.

Der höchstversicherbare Lohn entspricht dem maximalen Jahreslohn gemäss kantonalen Besoldungsskala abzüglich des Koordinationsabzugs. Aufgrund des limitierten Koordinationsabzugs bei höchstens 28 440 Franken steigt der maximal versicherbare Lohn von 166 520 Franken auf 193 587 Franken.

Art. 8: Beiträge

Die folgende Tabelle zeigt die gesamten Sparbeiträge (Arbeitgebende und Arbeitnehmende) gemäss geltendem Recht und die neuen Sparbeiträge. Der Beitrag des Arbeitgebers muss mindestens gleich hoch sein wie die gesamten Beiträge aller seiner Arbeitnehmer. (Art. 66 Abs. 1 BVG). Im kantonalen Gesetz ist diese Aufteilung wiederholt (Art. 8 Abs. 3 PKG). Die effektive Aufteilung der Sparbeiträge auf Arbeitgebende und Arbeitnehmende legt jeder Arbeitgebende im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben selbst fest.

Alter	Sparbeiträge heute	Sparbeiträge neu
20–24	7,0	12,0
25–29	9,0	14,0
30–34	11,0	16,0
35–39	13,0	18,0
40–44	15,0	22,0
45–49	18,0	27,0
50 bis 54	20,0	30,0
55 und älter	22,0	30,0

Die vorgeschlagene Staffelung der Sparbeiträge sieht eine flachere Kurve über die Alterskategorien vor. Jüngere Mitarbeitende leisten höhere Sparbeiträge. Das ergibt zwar mehr Abzüge aus Sicht der lohnempfangenden Person, führt aber zu höheren

Sparguthaben. Ein im jungen Alter in die Vorsorge einbezahlter Franken ist ökonomisch sinnvoll, da er über den Zins- und Zinseszins-Effekt langfristig mehr einbringt als ein am Ende der Berufskarriere angesparter Franken. Die höheren Sparbeiträge werden teilweise kompensiert durch eine Umlagerung aus der Risikoprämie. Zwischen den beiden Beiträgen besteht aus Sicht der Arbeitnehmenden ein wesentlicher Unterschied: Während die Risikoprämie als «Versicherungsprämie» (à-fonds-perdu) zu betrachten ist, fließt der Sparbeitrag in das persönliche Altersguthaben der versicherten Person und trägt zum Sparprozess bei.

Die bestehenden Altersklassen über 5 Jahre sollen beibehalten werden. Breitere Bänder (z. B. über 10 Jahre gemäss BVG) führen zu grossen Sprüngen bei den Sozialabzügen, was bei den Arbeitnehmenden unerwünscht ist. Eine feinere Gliederung (z. B. jährlich neuer Beitragssatz) ist demgegenüber aufwendig. Der Übergang zu stärker abgeflachten Altersgutschriften wäre mit sehr hohen Kosten für die Übergangsgeneration verbunden. Ältere Mitarbeitende werden wegen der demografischen Entwicklung attraktiver und damit gesucht werden. Die Besorgnis, die vorgesehene Anhebung der Arbeitgebersparbeiträge könne für ältere Versicherte auch Nachteile auf dem Arbeitsmarkt mit sich bringen, ist aus Sicht der Regierung unbegründet. Der Kanton setzt bei der Auswahl seines Personals stets auf die optimale Erfüllung des gesamten Anforderungsprofils – unbesehen des Alters der Bewerberin oder des Bewerbers.

Art. 10: Besitzstand mit Zusatzgutschriften

Die Verpflichtung stammt aus der Zeit des Wechsels vom Leistungs- zum Beitragsprimat. Die diesbezüglichen Ansprüche von wenigen Versicherten machen bei der PKGR nur noch eine Verpflichtung von total 264 500 Franken aus (Bilanz per 31.12.2019). Es ist der PKGR bekannt, um welche Aktivversicherten und um welchen Betrag es sich im Einzelnen handelt; somit können die entsprechenden Beträge per 31. Dezember 2021 jeder berechtigten versicherten Person bzw. deren Altersguthaben zugewiesen werden. Art. 10 PKG kann gestrichen werden.

Art. 10a: Einmaliger Kantonsbeitrag an die Finanzierung der Übergangslösung per 1. Januar 2022

Die Regierung ist gewillt, die Übergangslösung der PKGR mit einer Einmaleinlage finanziell zu unterstützen. Mit einer Einmaleinlage kann das Altersguthaben und die erworbene Austrittsleistung (Freizügigkeitsleistung) altersabhängig erhöht werden. Der Kantonsbeitrag ist für diejenigen Mitarbeitenden bestimmt, welche gemäss Personalgesetz obligatorisch bei der PKGR versichert sind.

Der notwendige Betrag für die Einmaleinlage wurde von den Experten der Allvisa AG mit 17 Millionen Franken berechnet.

VI. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Bezogen auf den Arbeitgeber Kanton belaufen sich die Mehraufwendungen auf 8,9 Millionen Franken pro Jahr. Die Arbeitnehmenden leisten einen ähnlich grossen Beitrag wie die Arbeitgebenden. Die Mitarbeitenden des Kantons Graubünden tragen höhere Sparbeiträge im Umfang von 8,0 Millionen Franken.

Im offiziellen mit dem Regierungsprogramm verknüpften Finanzplan 2021–2024 sind ab dem Jahr 2022 jährlich wiederkehrend 5 Millionen Franken enthalten. Es handelt sich hier um einen groben Richtwert, der im Zuge der Finanzplanüberarbeitung zu adjustieren sein wird.

Die Vorlage hat für den Kanton, die Gemeinden und die anderen angeschlossenen Arbeitgebenden keine personellen Auswirkungen.

VII. Übergangslösung

Per 1. Januar 2022 soll der Umwandlungssatz im Rentenalter 65 von 5,49 % (Jahrgang 1959 und jünger) auf 4,70 % gesenkt werden. Ohne geeignete flankierende Massnahmen führt diese Anpassung für die Aktivversicherten zu Renteneinbussen von bis zu 20 %.

Gleichzeitig sollen die Sparbeiträge so erhöht werden, dass das modellmässige Leistungsziel von 57 % auf 68 % des versicherten Lohnes steigt. Mit der Erhöhung des Leistungsziels wird erreicht, dass die heute im Vergleich mit dem näheren Umfeld unterdurchschnittlichen Leistungen der PKGR in Zukunft marktkonform sind. Jüngere Aktivversicherte, welche noch einen Grossteil ihrer Beitragsdauer in der Pensionskasse vor sich haben, profitieren von den höheren Sparbeiträgen, ihre modellmässige Altersrente ist nach der Anpassung des Reglements höher als heute und erreicht ein marktkonformes Niveau. Ältere Aktivversicherte, welche kurz vor der Pensionierung stehen, können nicht mehr lange von den höheren Sparbeiträgen profitieren: Ihre modellmässige Altersrente nimmt ohne Übergangslösung ab.

Die Verwaltungskommission der PKGR hat beschlossen, für die Übergangsgeneration eine Lösung auszuarbeiten. Die Folgen der Senkung des Umwandlungssatzes sollen so kompensiert werden, dass die Abnahme der modellmässigen Altersrente auf ein zumutbares Mass reduziert wird. Für die Jahrgänge kurz vor der Pensionierung soll eine hohe Planungssicherheit gewährleistet werden. Die Übergangslösung soll fair sein, indem sie ab dem Zeitpunkt der Senkung des Umwandlungssatzes für die Zukunft alle Versicherten gleichbehandelt.

Die Übergangslösung wird Kosten von über 100 Millionen Franken verursachen, was die unmittelbare Folge der notwendigen, starken Senkung des Umwandlungssatzes ist. Die PKGR wird diese zu einem grossen Teil selbst finanzieren und hat bereits entsprechende Rückstellungen gebildet. Es ist beabsichtigt, dass die Verwaltungskommission die Übergangslösung bis Ende 2020 beschliesst.

Die Regierung ist gewillt, die Übergangslösung der PKGR mit einer Einmaleinlage finanziell zu unterstützen. Mit einer Einmaleinlage kann das Altersguthaben und die erworbene Austrittsleistung (Freizügigkeitsleistung) altersabhängig erhöht werden. Der Kantonsbeitrag ist für diejenigen Mitarbeitenden bestimmt, welche gemäss Personalgesetz obligatorisch bei der PKGR versichert sind.

Der notwendige Betrag für die Einmaleinlage wurde von den Experten der Allvisa AG mit 17 Millionen Franken berechnet.

VIII. Terminplan

Die Regierung wird die Botschaft an den Grossen Rat voraussichtlich im Mai 2021 verabschieden. Die Beratung der Vorlage im Grossen Rat ist für die Augustsession 2021 vorgesehen. Es ist geplant, die Teilrevision des PKG per 1. Januar 2022 in Kraft zu setzen.