

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 2. April 2013

247

Botschaft betreffend die Änderung der Verordnung des Grossen Rates über die berufliche Vorsorge des Staatspersonals und der Lehrkräfte (Pensionskassenverordnung) vom 13. April 2005

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf betreffend die Änderung der Verordnung des Grossen Rates über die berufliche Vorsorge des Staatspersonals und der Lehrkräfte (Pensionskassenverordnung) vom 13. April 2005 (PKVO; RB 177.41).

I. Ausgangslage

1. Änderung des Bundesrechts

Am 17. Dezember 2010 hat das Eidgenössische Parlament verschiedene Anpassungen des Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge (BVG; SR 831.40) beschlossen, die insbesondere auch die Finanzierung der Vorsorgeeinrichtungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften betreffen. Die Neuerungen haben zum Ziel, die finanzielle Sicherheit dieser Vorsorgeeinrichtungen zu gewährleisten. Vorsorgeeinrichtungen, die sich im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes nicht im Zustand der Vollkapitalisierung befinden, können - unter restriktiven Bedingungen - weiterhin den Weg der Teilkapitalisierung wählen. Zu diesem Zweck wird das Modell des differenzierten Zieldeckungsgrades eingeführt und die Erreichung eines Deckungsgrades von 80 % innerhalb von 40 Jahren gefordert. Die Vorsorgeeinrichtungen müssen zudem organisatorisch und finanziell aus der Verwaltungsstruktur herausgelöst bzw. verselbständigt werden. Die neuen Gesetzesbestimmungen traten am 1. Januar 2012 in Kraft. Für den Vollzug der verschiedenen Anpassungen besteht eine Übergangsfrist bis Ende 2013.

2. Handlungsbedarf bei den öffentlich-rechtlichen Pensionskassen

Das BVG bestimmt, dass ab 1. Januar 2014 alle öffentlich-rechtlichen Pensionskassen rechtlich selbständig sein müssen und das Gemeinwesen nicht mehr Träger der Einrichtung sein darf (Art. 48 Abs. 2 Satz 1 BVG). Die PKTG ist seit der Fusion der Pensi-

onskasse des Thurgauischen Staatspersonals mit der Thurgauischen Lehrerpensionskasse am 1. Januar 2006 eine selbständige öffentlich-rechtliche Institution und erfüllt somit diese neue gesetzliche Anforderung bereits.

Im Weiteren müssen öffentlich-rechtliche Pensionskassen ab 1. Januar 2014 auch operationell sowie organisatorisch unabhängig sein (Art. 51a BVG). Dem obersten Pensionskassenorgan kommen neu nicht entziehbare und auch nicht delegierbare Führungskompetenzen zu. Mit Bezug auf die PKVO hat dies zur Folge, dass dem Regierungsrat inskünftig keine Entscheid- und Genehmigungsbefugnisse mehr zukommen. Seine Befugnisse werden sich im Wesentlichen auf die Nomination einzelner Organmitglieder (Arbeitgebervertreter des Kantons) beschränken. Ein besonderer Stellenwert kommt dem Kanton hinsichtlich der Handhabung der Staatsgarantie zu.

Eine weitere Anpassung der PKVO ergibt sich aus Art. 50 Abs. 2 BVG (in der Fassung per 1.1.2014), wonach Vorsorgeeinrichtungen des öffentlichen Rechts entweder die Bestimmungen über die Leistungen oder jene über die Finanzierung festlegen können. Die geltende PKVO ist diesbezüglich zu wenig präzise und enthält sowohl Bestimmungen zur Finanzierung als auch zu den angestrebten Leistungen. In diesem Punkt ist die PKVO folglich ebenfalls zu revidieren.

Die öffentlich-rechtlichen Pensionskassen haben im Grundsatz die Wahl zwischen den zwei Systemen

- a) Teilkapitalisierung mit Staatsgarantie (Erreichung einer Kapitaldeckung von mindestens 80 % innert längstens 40 Jahren) gemäss Art. 72a BVG;
- b) Vollkapitalisierung, d. h. mindestens 100 % Deckungsgrad (nötigenfalls mit einem von der Aufsichtsbehörde genehmigten Finanzierungsplan zur Erreichung eines Deckungsgrades von 100 % innert maximal 5 bis 7 Jahren mit Staatsgarantie).

Der kantonale Gesetzgeber muss sich für das eine oder andere System entscheiden. Die Vollkapitalisierung entspricht dem Finanzierungsmodell der privatrechtlichen Pensionskassen, während die Teilkapitalisierung ein relativ langfristiges Entgegenkommen an die öffentlich-rechtlichen Pensionskassen mit derzeit noch ungenügender Kapitaldeckung bedeutet, verbunden mit der entsprechenden Garantie des Gemeinwesens.

Eine neue Regelung ergibt sich aufgrund von Art. 72c BVG hinsichtlich der Staatsgarantie. Die neuen BVG-Bestimmungen präzisieren deren Wirkung:

- Bei Anwendung des Systems der Teilkapitalisierung ist das Vorhandensein der Staatsgarantie aufgrund des übergeordneten Rechts zwingend. Die Staatsgarantie erlischt, sobald die Pensionskasse eine volle Deckung inklusive erforderlicher Wertschwankungsreserven aufweist (Art. 72f BVG).
- Bei Anwendung des Systems der Vollkapitalisierung ist eine Ausfinanzierung auf einen Deckungsgrad von mindestens 100 % mittels eines Finanzierungsplanes über die nächsten 5 bis 7 Jahre zwingend, und die Staatsgarantie würde wegfallen. Der

Finanzierungsplan müsste von der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht genehmigt werden.

Gemäss Art. 51a Abs. 1 der Gesetzesnovelle nimmt das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung - bei der Pensionskasse Thurgau (PKTG) die Pensionskassenkommission - die Gesamtleitung der Vorsorgeeinrichtung wahr, sorgt für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben, bestimmt die strategischen Ziele und Grundsätze der Vorsorgeeinrichtung sowie die Mittel zu deren Erfüllung. Es legt die Organisation der Vorsorgeeinrichtung fest, sorgt für ihre finanzielle Stabilität und überwacht die Geschäftsführung. Das BVG räumt dem obersten Organ umfassende Kompetenzen ein, so dass dem kantonalen Gesetzgeber - wie bereits dargelegt - nur noch ein eingeschränkter Handlungsspielraum verbleibt.

3. Ausgangslage für die Pensionskasse Thurgau

3.1 Allgemeines

Bis 1994 wurde die Pensionskasse des Thurgauischen Staatspersonals (SPK) im Teilumlageverfahren (Rentendrittel) finanziert. Ab 1995 finanzierten sich die SPK und die Thurgauische Lehrerpensionskasse (LPK) im Sinne einer Vorsorgeeinrichtung mit Vollkapitalisierung. Dieser Grundsatz wurde auf den 1. Januar 2002 mit einer Einmalzahlung des Kantons an die SPK von 154 Mio. Franken zum Ausgleich des versicherungstechnischen Fehlbetrages, der über Jahrzehnte wegen zu tiefen Arbeitgeberbeiträgen entstanden war, bestätigt. Der Kanton löste damals mit der Einmalzahlung die früher praktizierte Teilumlagefinanzierung ab.

Auch bei der Fusion von SPK und LPK per 1. Januar 2006 wurde an dieser Vorgehensweise festgehalten. Es wurde erneut eine Nachzahlung durch den Kanton von 76,9 Mio. Franken (Angleichung des Deckungsgrades der SPK an jenen der LPK) geleistet und die Staatsgarantie auf die neue PKTG übertragen. Bei beiden Sonderbeiträgen 2001 und 2005 handelte es sich um Nachzahlungen früher nicht geleisteter Arbeitgeberbeiträge, nicht aber um Sanierungen.

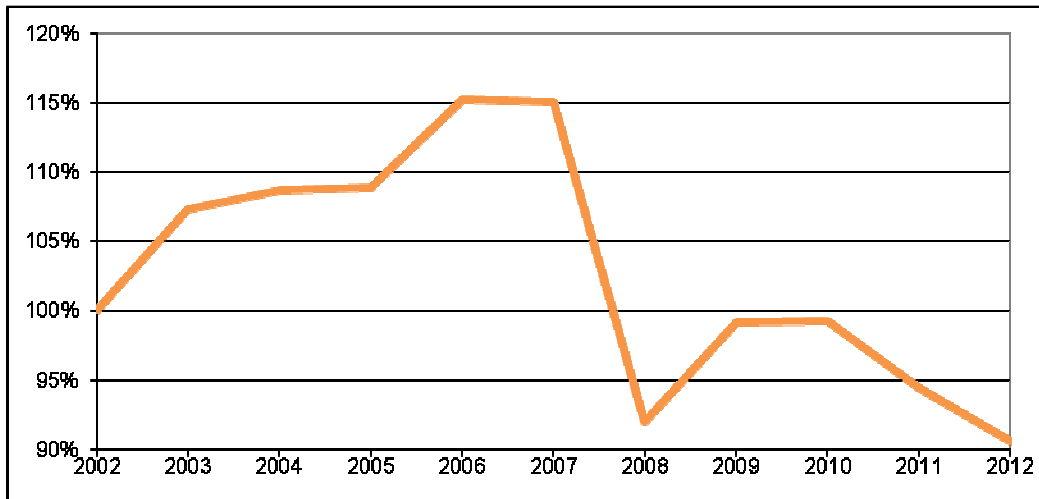
Die Staatsgarantie wurde mit einer Aufhebungsklausel versehen, wonach sie entfällt, wenn die PKTG drei Jahre hintereinander einen Deckungsgrad von mehr als 115 % aufweist.

Per 31. Dezember 2011 wies die PKTG einen Deckungsgrad von 94,5 % aus. Nach Verbuchung der mutmasslichen Gesamtverpflichtung aus der Reglementsrevision per 1. Januar 2012, mit belastenden Abfederungsmassnahmen von rund 61 Mio. Franken, ist der Deckungsgrad auf 91,6 % gesunken. Ausgehend von den verbindlichen Fachrichtlinien der Pensionskassenexperten (FRP 4) wird der technische Zinsfuss von derzeit noch 4,0 % auf 3,0 % reduziert. Diesen Schritt haben viele andere Pensionskassen schon vorgenommen oder sind im Begriff ihn zu vollziehen. Diese Reduktion des technischen Zinsfusses hat zur Folge, dass der Deckungsgrad auf 90,6 % zu liegen kommt. Gesamthaft resultiert auf 31. Dezember 2012 eine Deckungslücke von Fr. 267 Mio. In dieser Situation drängen sich Sanierungsmassnahmen zwangsläufig auf.

Der eingeschlagene Weg der Vollkapitalisierung soll nach Auffassung der Pensionskassenkommission wenn immer möglich beibehalten werden. Die daraus resultierenden finanziellen Konsequenzen sind nachfolgend unter Ziffer 8 umschrieben.

3.2 Deckungsgradentwicklung der letzten 10 Jahre

(bis 2005 SPK + LPK konsolidiert, ab 2006 pk.tg):

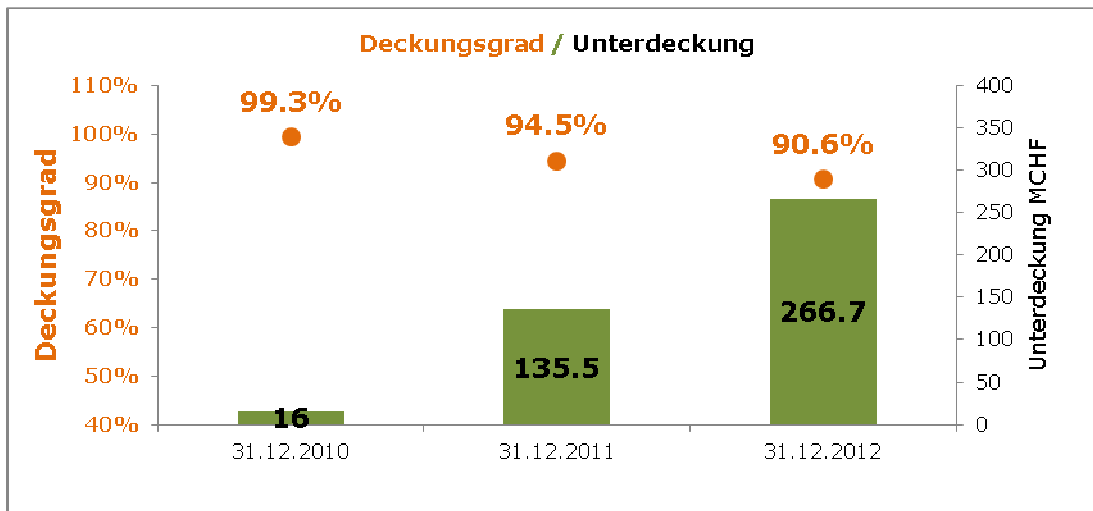


3.3 Herleitung der Deckungslücke

3.3.1 Unterdeckung

Ausgewiesene Unterdeckung am 31. Dezember 2011 (94,5 %)		MCHF -135.5
a. o. Belastungen per 1.1.2012		
./. Aufwertungseinlagen § 77a PK-Reglement ¹	MCHF	-56.5
./. Zusätzliche Äufnung Rentendeckungskapital infolge Reduktion des versicherungstechnischen Zinssatzes (VTZ)	MCHF	-99.9
./. Rückstellungen künftiger Pensionierungsverluste	<u>MCHF</u>	<u>-87.3</u> MCHF -243.7
 ordentlicher Ertragsüberschuss 2012		<u>MCHF 112.5</u>
Unterdeckung per 31. Dezember 2012 (90,6 %)		MCHF -266.7

¹ Abfederungsmassnahmen zur Milderung der Rentenreduktion für die Jahrgänge 1988-1954.



3.3.2 Reglementsrevision auf 1. Januar 2012

Die Hauptmassnahme der auf 1. Januar 2012 vollzogenen Reglementsrevision war die Senkung des Umwandlungssatzes von 6,80 % auf 6,21 % (im Alter 63). Die resultierenden Minderleistungen wurden durch Sondergutschriften und Übergangsregelungen massvoll kompensiert. Zur längerfristigen Sicherung des Leistungsziels wurden sowohl die Arbeitgeber- als auch die Arbeitnehmerbeiträge um je 0,5 % angehoben. Die Reglementsrevision wurde sowohl von den Versicherten als auch einer Vielzahl von angeschlossenen Arbeitgebern als gute und umsichtige Lösung gewürdigt.

Die Verpflichtung von rund 56.5 Mio. Franken, die der Pensionskasse durch die Abfederungsmassnahmen entstand, belastete die Pensionskassenrechnung erst am Stichtag 1. Januar 2012, weshalb der Deckungsgrad bei Jahresbeginn auf 90,6 % sank. Mit Ausnahme des derzeit noch zu hohen technischen Zinsfusses (die Anpassung liegt in der Kompetenz der Pensionskassenkommission) sind mit dieser Reglementsrevision die Parameter so gesetzt, dass keine technischen Verrentungsverluste mehr entstehen sollten. Die ungenügende Finanzierung der bereits laufenden Renten (Renten können nicht gekürzt werden) wurde mit dieser Reglementsrevision nicht behoben. Die Umverteilung von den Erwerbstätigen an die Rentner bleibt bestehen.

Gemäss den geltenden bundesrechtlichen Bestimmungen sind die Grundrenten der Rentenbezüger unantastbar. Es sind höchstens Kürzungen im Rahmen der freiwillig gesprochenen Rentenzulagen der letzten 10 Jahre möglich (Art. 65d Abs. 3 lit. b BVG). Die Auswirkungen dieser Kürzungen würden gemäss Berechnungen der Pensionskassenverwaltung mit 0,5 % Deckungsgraderhöhung nur sehr gering ausfallen und in keinem Verhältnis zu den Reaktionen der betroffenen Rentenbezüger stehen.

3.3.3 Fehlender dritter Beitragszahler (Kapitalertrag) vom 1.1.2006 bis 31.12.2011

	<u>Durchschnitt</u>	<u>Total in 6 Jahren</u>
Soll-Rendite: Aktive 2,0 bis 2,75 %, Rentner 4,5 % ²	3,4 % p.a.	20,6 %
Erreichte Performance pk.tg	-0,2 % p.a.	-1,5 %

Vergleich:

Pictet BVG-40 plus

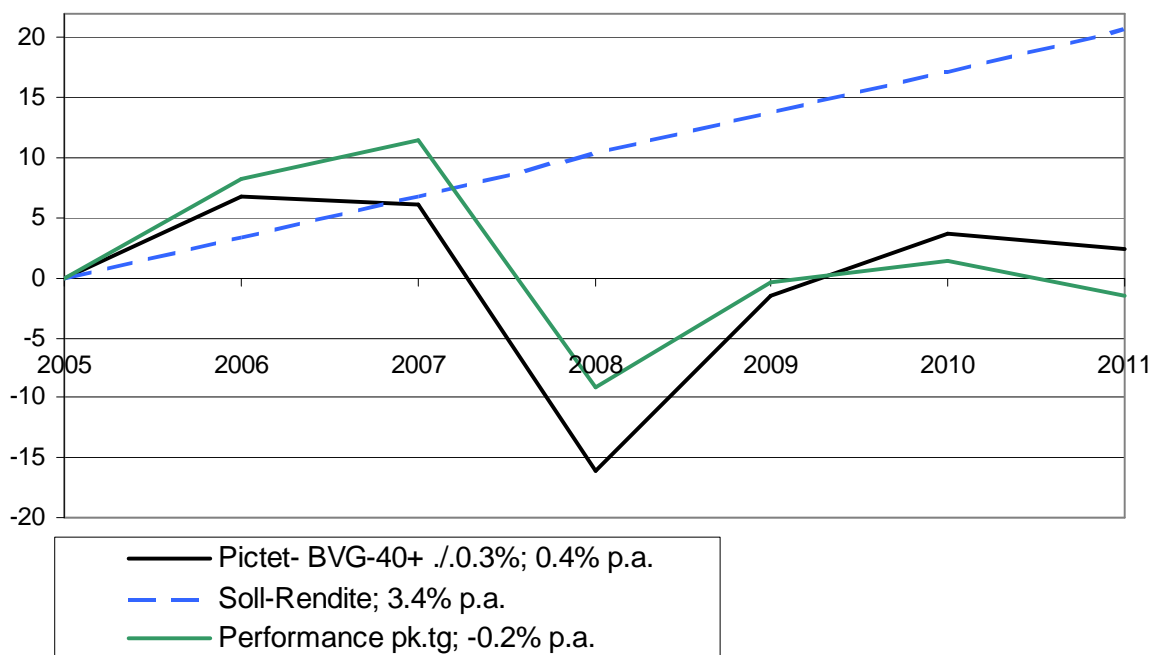
./. 0.3 % Vermögensverwaltungskosten	0,4 % p.a.	2,3 %
--------------------------------------	------------	-------

Um den Deckungsgrad von 108,9 % vom 1. Januar 2006 halten zu können, hätte bis am 31. Dezember 2011 ein kumulierter Ertrag von 20,6 % erreicht werden müssen. Erzielt wurden jedoch 22,1 % weniger, also -1,5 %. Der Deckungsgrad würde somit theoretisch bei 86,8 % liegen. Dass er bilanzmässig bei 94,5 % liegt, ist darauf zurückzuführen, dass versicherungstechnisch nur eine Soll-Rendite von 2,2 % nötig war. Gründe dafür sind unter anderem der Überschuss aus der Risikoversicherung und der Zuwachs bei den aktiv Versicherten.

Selbst bei einer Performance in der Höhe des Index „Pictet BVG-40 plus“ (+ 2,3 % zwischen 2006-2011) wäre die Soll-Rendite um 18,3 % (20,6 % - 2,3 %) verfehlt worden.

Dass dieser Index seit Anfang 2006 um 3,8 % (1,5 % + 2,3 %) unterschritten wurde, liegt an der vom Pictet-Index abweichenden Gewichtung der Aktien und Währungen durch den Anlageausschuss.

Soll-Rendite vs. Performance



² VT-Zins 4 % plus Verstärkung 0,5 % für Langlebigkeit (siehe auch Erläuterung 2.3.3)

3.3.4 Nicht erfolgter Aufbau von Wertschwankungsreserven seit 1995

Berechnungen der Pensionskassenverwaltung (PKV) zeigen, dass für die seit 1995 gewährten Altersrenten nicht finanzierte Kosten von hochgerechnet 231 Mio. Franken entstanden sind. Die Gründe dafür sind die verlängerte Lebenserwartung, der technische Zinssatz von 4,0 % und die auf 1. Januar 2012 in Kraft getretene Besitzstandswahrung und Abfederung:

- Der Umwandlungssatz von 7,2 % ab 1985 (6.8 % im 2006) basiert auf einem versicherungstechnischen Zins von 4,0 %.
- Die verlängerte Lebenserwartung, ein Lebensjahr pro Jahrzehnt, wird versicherungstechnisch mit 0,5 % zusätzlich nötiger Verzinsung des Rentendeckungskapitals pro Jahr ausgeglichen.

3.4 Leistungsniveau

Das Leistungsniveau der PKTG liegt knapp im Mittelfeld der herbeigezogenen Vergleichskassen. Das in § 6 der geltenden PKVO definierte Leistungsziel von 50 % der beitragspflichtigen Besoldung als Altersrente wird von vielen öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen überboten. Weit verbreitet sind 60 % Altersrente. Wichtig und entscheidend ist, dass das aktuelle Leistungsniveau mindestens gehalten wird. Die Wettbewerbsfähigkeit der angeschlossenen Arbeitgeber ist massgebend auch vom Leistungsniveau der Pensionskasse abhängig. Die Pensionskassenorgane mussten in letzter Zeit verschiedene Hinweise auf das eher bescheidene Niveau der Versicherungsleistungen der PKTG entgegennehmen. Aufgrund des revidierten Bundesrechts muss in der PKVO entweder die Leistung oder die Finanzierung definiert werden. Für eine Pensionskasse mit Beitragsprimat muss es sinnvollerweise die Finanzierung sein. Diese muss die Wettbewerbsfähigkeit der Versicherungsleistungen beinhalten und bei der Ordnungsrevision berücksichtigt werden.

3.5 Finanzierung/Beiträge

Die PKTG kennt seit jeher einen einheitlichen Arbeitgeberbeitragssatz für die Sparversicherung. Das ist zwar eher ungewöhnlich, hat aber den Vorteil, dass die Diskriminierung älterer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aus Gründen höherer Arbeitgeberbeiträge an die Pensionskasse ausgeschlossen ist. Die auf diese Weise „gepoolten“ Arbeitgeberbeiträge müssen in der Folge jedoch nach Alterskategorien gestaffelt als Spargutschriften individuell gutgeschrieben werden. In der Gesamtheit muss der Nachweis erbracht werden, dass der Gesamtbeitrag ausreichend und korrekt ist. Ab dem 1. Januar 2012 beträgt der Arbeitgeberbeitragssatz einheitlich 10 % der beitragspflichtigen Besoldung, was dem maximal möglichen Ansatz gemäss § 7 PKVO entspricht.

Die Arbeitnehmerbeiträge werden gemäss § 16 des Pensionskassenreglementes wie folgt gestaffelt:

23 - 32	6,5 %
33 - 52	7,5 %
53 - 65	8,5 %
66 - 68	4,5 %
Risikobeitrag für alle Alter	2,0 %

Für die Angehörigen der Polizei gilt eine Sonderregelung mit höheren Beitragssätzen.

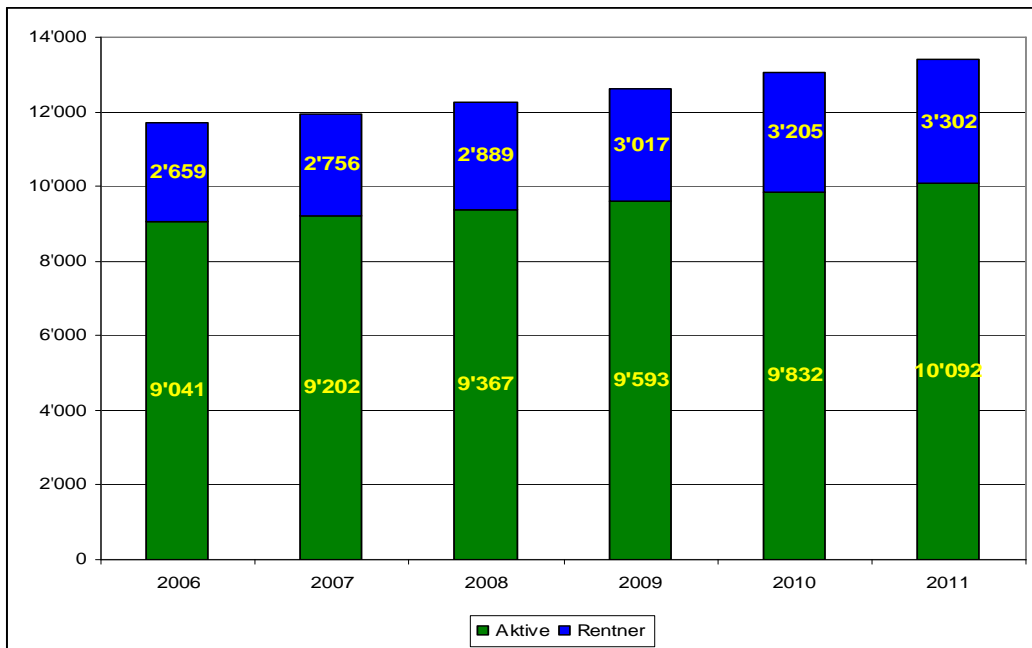
Die Finanzierung der Risikoversicherung erfolgt mit je 2,0 % Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrag. Der Risikoverlauf erlaubt eine Senkung dieser Beitragssätze. In der Folge wird vorgeschlagen, diese Beitragssätze um je 0,5 % zu senken, beziehungsweise auf die neu zu erhebenden Sanierungsbeiträge zu verlagern. Das Pensionskassenreglement lässt dies ausdrücklich zu.

Das Beitragsverhältnis beträgt bei der PKTG 56 % für Arbeitgeber und 44 % für Arbeitnehmer. Damit liegt die Arbeitgeberbeteiligung spürbar tiefer als beim Durchschnitt der in der Swisscanto-Studie 2011 untersuchten 373 privaten und öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen. Die Studie ermittelte ein Beitragsverhältnis von 61 zu 39 %.

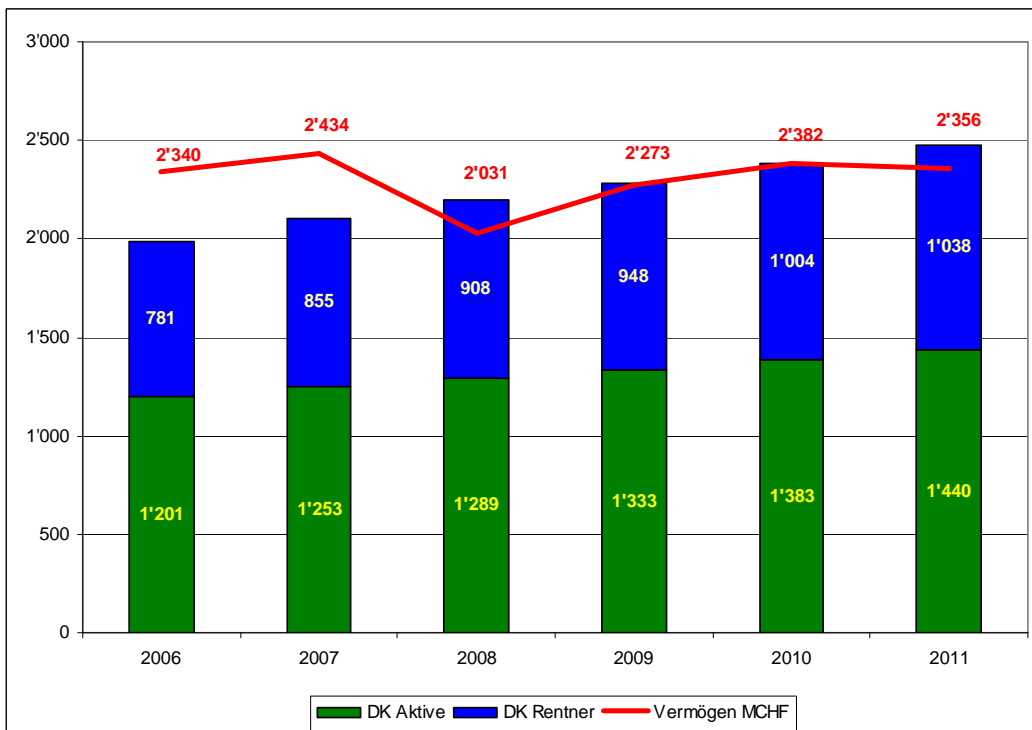
3.6 Statistische Angaben zur PKTG (2006-2011)

Die Entwicklung der PKTG zeigt sich am besten anhand einiger Vergleiche zwischen den Aktivversicherten und den Rentenbezügern. Der Geschäftsbericht 2012 ist noch nicht genehmigt, weshalb nur Zahlen bis zum Jahr 2011 verwendet werden können.

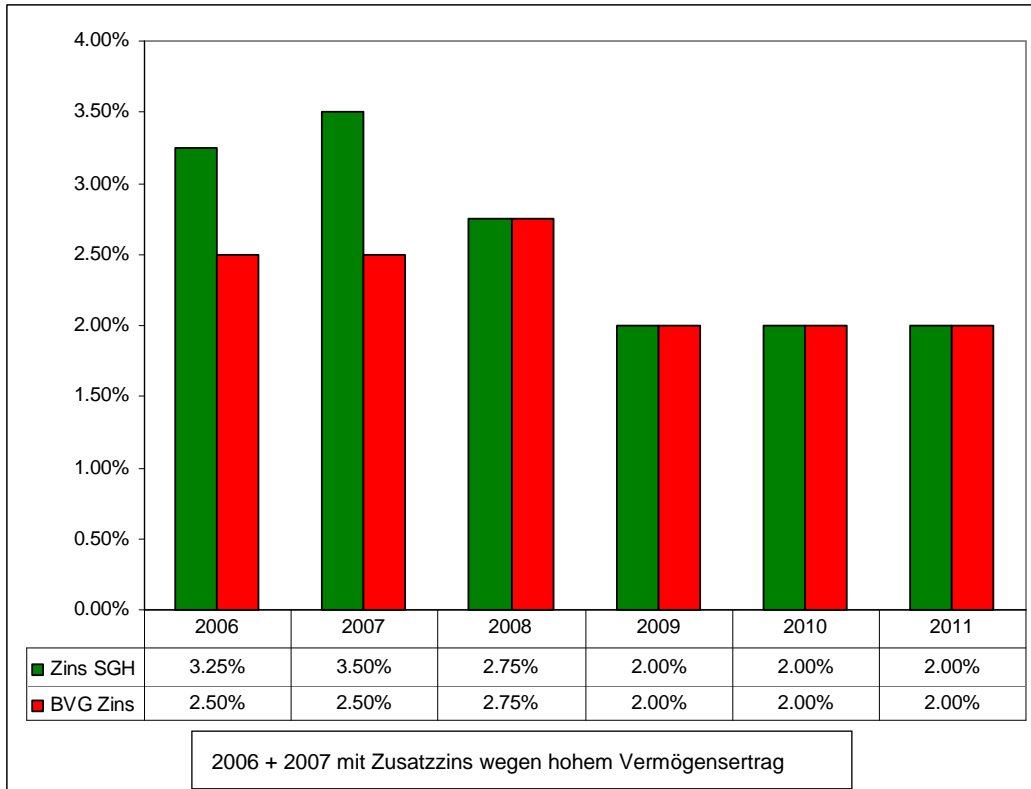
Verhältnis der Anzahl Aktivversicherten zu den Rentenbezügern:



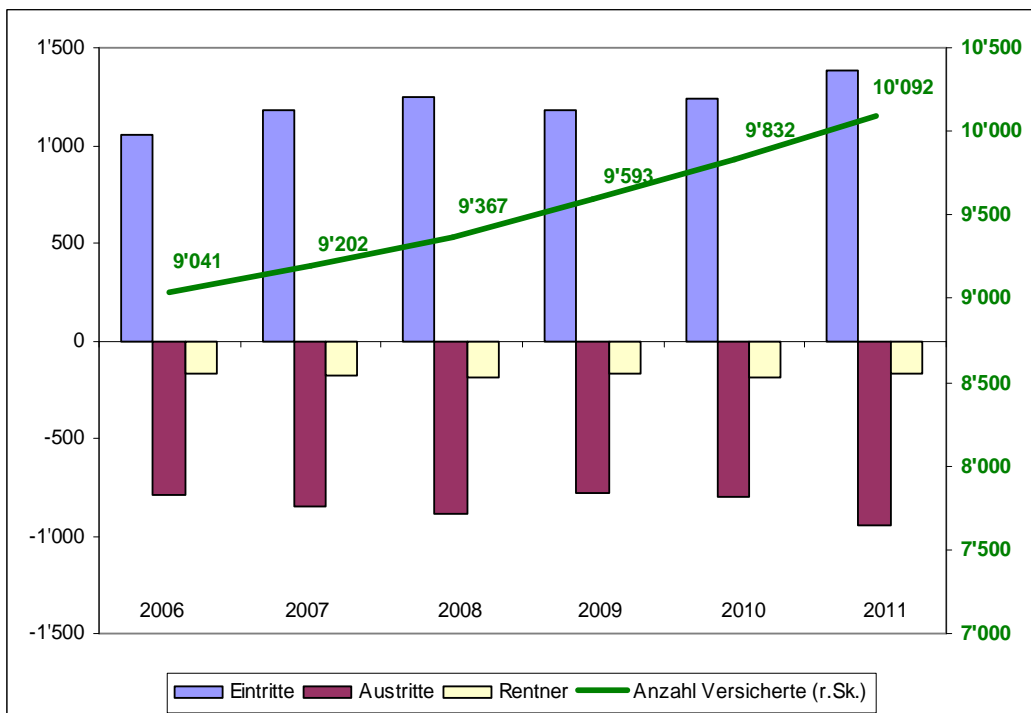
Verhältnis Sparguthaben der Aktiven zum Rentendeckungskapital:



Den aktiv Versicherten gutgeschriebene Verzinsung der Sparguthaben bei der pk.tg im Vergleich zum BVG-Mindestzinssatz:



Fluktuationsstatistik:



Die drei grössten Arbeitgeber sind der Kanton, die Thurgauer Schulgemeinden und die Spital Thurgau AG. Ebenfalls angeschlossen sind die Stiftung Mansio, die Pädagogische Hochschule Thurgau sowie weitere 27 Arbeitgeber (öffentlich-rechtliche Körperschaften und andere Institutionen, die eine kantonale Aufgabe erfüllen).

3.7 Rentenanpassungen

Bis 31. Dezember 2005 wurden die Renten der LPK und der SPK analog zum aktiven Personal jährlich der Teuerung angepasst. Die Finanzierung erfolgte im Umlageverfahren durch die Schulgemeinden und den Kanton (d. h. mit jährlicher direkter Belastung bei den betroffenen Körperschaften). Mit der Gründung der PKTG per 1. Januar 2006 wurde die Pensionskassenkommission für die Zusprechung von Rentenanpassungszulagen zuständig, wobei sie den Regierungsrat jeweils anzuhören hat. Die Finanzierungspflicht liegt gemäss geltender PKVO je nach Deckungsgrad

- bei den Arbeitgebern, wenn der Deckungsgrad unter 107,5 % liegt;
- bei der Pensionskasse, wenn der Deckungsgrad über 107,5 % liegt.

Die Finanzierung der bis 2006 gesprochenen Zulagen erfolgt nach wie vor im Umlageverfahren. Neue Zulagen werden im Kapitaldeckungsverfahren finanziert, d. h. die gesamte Verpflichtung für die lebenslange Ausrichtung wird in einem Einmalbetrag bezahlt. Die mit dem versicherungstechnischen Barwert berechneten Kosten werden damit einmalig durch die angeschlossenen Arbeitgeber finanziert.

Es wurden seither folgende Rentenanpassungen zugesprochen:

- 1.1.2007: 0,5 % zulasten der Pensionskasse, Deckungsgrad per 31.12.2006 = 115,2 %;
- 1.1.2008: 0,5 % zulasten der Pensionskasse, Deckungsgrad per 31.12.2007 = 115,1 %;
- 1.7.2011: 0,5 % zulasten der Arbeitgeber, Deckungsgrad per 31.12.2010 = 99,3 %.

Insgesamt sprach die Pensionskassenkommission in den vergangenen sechs Jahren 1,5 % zusätzliche Rentenanpassungszulagen aus. Im gleichen Zeitraum betrug die Teuerung gemäss Landesindex 4,4 %. Somit wurde die offizielle Teuerung zu rund einem Drittel ausgeglichen. Gegenüber dem vollen Teuerungsausgleich, der bis 2005 üblich war, bedeutet dieser Teilausgleich für die Rentnerschaft eine merkliche Einbusse. Es gab in diesem Zusammenhang auch etliche Gespräche und Diskussionen mit unzufriedenen Rentnern und Rentnerinnen sowie der Pensioniertenvereinigung. Weitergehende Rentenanpassungen waren angesichts der Finanzsituation und der zusätzlichen Belastungen für die aktiv Versicherten jedoch nicht vertretbar.

Die Pensionskassenkommission nimmt für sich in Anspruch, dass sie mit dem Thema Rentenanpassungen verantwortungsbewusst umgegangen ist, dies auch unter dem Gesichtspunkt, dass die heutigen Rentner und Rentnerinnen von höheren Umwandlungssätzen als die künftigen Generationen profitieren. Die Pensionskassenkommission wird diese Verantwortung auch in Zukunft übernehmen. Die geltende rechtliche Grundlage wird als sinnvoll und zweckmässig erachtet.

3.8 Versicherungstechnische Grundlagen

Das versicherungstechnische Deckungskapital wird jeweils per Ende Jahr mit den für das entsprechende Jahr gültigen Barwerten der Periodentafeln berechnet. Mit dieser Methode wird die verlängerte Lebenserwartung für das Rechnungsjahr - nicht aber für die künftigen Jahre - mitberücksichtigt. Die entstehenden Mehrkosten (ca. 5 Mio. Franken pro Jahr) für die Verlängerung der Rentenzahlungen werden auf der Passivseite der Bilanz berücksichtigt und zu Lasten der allgemeinen Betriebsrechnung finanziert.

Berechnungsbeispiel für einen Bezüger einer Altersrente (von Fr. 37'681.-- pro Jahr):

Versicherungstechnisches Deckungskapital 31.12.2010	Fr. 584'269.00
./. Altersrentenzahlungen 2011	Fr. 37'681.00
+ 4,0 % Zins von Fr. 584'269.00	<u>Fr. 23'370.00</u>
vorhandenes Deckungskapital am 31.12.2011	Fr. 569'958.00
 Notwendiges versicherungstechnisches Deckungskapital 31.12.2011	 <u>Fr. 573'582.00</u>
 Resultierende Nachfinanzierung pro Jahr (gilt jeweils für das aktuelle Alter)	 <u>Fr. 3'624.00</u>

Solange diese Altersrente ausbezahlt wird, belastet die jährliche Verlängerung der Rentenzahlungsdauer die allgemeine Betriebsrechnung mit Fr. 3'624.-- für eine solche Rente. Die Belastung für die Kasse nimmt jährlich leicht ab. Seit 2006 wurden dem Renten-deckungskapital Zuschüsse im Total von 25,5 Mio. Franken gutgeschrieben.

4. Ziele und Massnahmen der Pensionskasse

Die PKTG setzt sich für die mittel- und längerfristige Entwicklung folgende Ziele:

- a) Erreichen eines Verhältnisses von 60 % Arbeitgeber zu 40 % Arbeitnehmer bei den Risiko- und Sparbeiträgen;
- b) Anwendung eines einheitlichen Arbeitgeberbeitrages;
- c) Führung der Kasse als umhüllende Vorsorgeeinrichtung auch in Zukunft;
- d) Attraktives Versicherungsniveau bzw. Finanzierungs-/Leistungsverhältnis, das mindestens dem Durchschnitt relevanter Vergleichskassen entspricht;
- e) Erzielung einer optimalen Performance unter Beachtung der eigenen Risikofähigkeit und des Customized-Benchmark;
- f) Optimierung der Kassen- und Mitgliederstruktur durch Aufnahme weiterer geeigneter Arbeitgeber aus dem öffentlich-rechtlichen Bereich im Kanton Thurgau;
- g) Vermeidung von Abgängen angeschlossener Arbeitgeber (Teilliquidations-Risiko).

5. Handlungsbedarf

Der Handlungsbedarf der PKTG lässt sich wie folgt zusammenfassen:

5.1 Senkung des technischen Zinsfusses von bisher 4,0 % auf 3,0 %

Die verbindlichen FRP 4 (Expertenrichtlinien) sehen für das Jahr 2012 einen technischen Zinssatz von 3,5 % und in den folgenden Jahren eine Absenkung auf 3,0 % vor. Eine Verminderung dieses Zinssatzes bedingt die Erhöhung des Rendendeckungskapitals und in der Folge eine weitere Senkung des Umwandlungssatzes. Die daraus resultierenden Verpflichtungen belaufen sich auf rund 187 Mio. Franken (siehe S. 4), was zu einer Reduktion des Deckungsgrades um rund 6 % führt.

Die Senkung des technischen Zinsfusses liegt in der Kompetenz der Pensionskassenkommission. Über Zeitpunkt, Umfang und Ausgestaltung einer erneuten Senkung des Umwandlungssatzes ist im Rahmen einer weiteren Reglementsrevision zu entscheiden.

5.2 Systementscheid Kapitalisierung

Vollkapitalisierung

Die PKTG hat seit der rechtlichen Verselbständigung stets die Vollkapitalisierung als richtig erachtet und diese auch angestrebt. Die Pensionskassenkommission befürwortet die Beibehaltung dieses Zieles. Die gesamte ausgewiesene Deckungslücke kann jedoch innert der gesetzlichen Frist von fünf bis sieben Jahren nicht allein mit wiederkehrenden Sanierungsbeiträgen geschlossen werden. Derzeit besteht im Hinblick auf die Vollkapitalisierung eine Deckungslücke von rund 267 Mio. Franken (siehe S. 4). Ohne eine Einlage des Kantons müsste das System der Teilkapitalisierung beantragt werden.

Teilkapitalisierung

Das System der Teilkapitalisierung hätte, nebst der latenten Ausfinanzierungspflicht bei einer Teilliquidation, den Nachteil, dass der Soll-Zins auf dem Unterdeckungsbetrag zusätzlich finanziert werden müsste. Es gilt die Staatsgarantie nach Art. 72c BVG. Gemäss BVG sind Sanierungsbeiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern erst bei Unterschreiten des Ausgangsdeckungsgrades zwingend (Art. 72a ff BVG). Allerdings ist der kantonale Gesetzgeber frei, Sanierungsbeiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern auch bei einem Deckungsgrad von über 80 Prozent zu erheben. Die Kosten für den Kanton (Staatsgarantie) und Arbeitgeber (Sanierung und evtl. Teilliquidation) sind schwierig zu berechnen.

Sollte die Teilkapitalisierung in Betracht gezogen werden, müssten zusätzlich komplexe Kriterien definiert und weitere Berechnungen erarbeitet werden.

5.3 Einleitung von Sanierungsmassnahmen bei Vollkapitalisierung

In Anbetracht der dargestellten finanziellen Situation sind aus Sicht der PKTG Sanierungsmassnahmen zu ergreifen. Diese können in Form einer Einmaleinlage des Kantons und/oder durch befristete, jährliche Sanierungsbeiträge von Arbeitgeber und Arbeitnehmern erfolgen. Die PKTG schlägt vor:

a) Einlage 2014: 200 Mio. Franken durch den Kanton

b) Sanierungsbeitrag

	Bisher		neu	
	<u>Arbeit-</u> <u>geber</u>	<u>Arbeit-</u> <u>nehmer</u>	<u>Arbeit-</u> <u>geber</u>	<u>Arbeit-</u> <u>nehmer</u>
bei Unterdeckung	0 %	0 %	bis 2,0 %	bis 2,0 %

c) Anpassung Risikobeitrag

	2 %	2 %	1,5 %	1,5 %
--	-----	-----	--------------	--------------

6. Rahmenbedingungen

Wie dargelegt, beruht die PKTG rechtlich auf einer Verordnung des Grossen Rates. Die Verordnungsform wurde gewählt, weil der Grosse Rat gemäss § 40 Abs. 3 der Kantonsverfassung (KV; SR 101) die Besoldungen, Pensionen und Ruhegehälter abschliessend regelt. An dieser Erlassform ist festzuhalten und die PKVO auf dem Weg der Teilrevision lediglich den neuen bundesrechtlichen Gesetzesbestimmungen anzupassen.

Die Aktualität des Themas Pensionskasse hat auch zu politischen Vorstössen in Form von Motionen im Grossen Rat geführt. Diese Vorstösse sollen zeitgleich mit der Zustellung der Botschaft betreffend die Revision der PKVO beantwortet werden.

Zu den Rahmenbedingungen gehört auch das Umfeld der vergleichbaren - vor allem öffentlich-rechtlichen - Pensionskassen. Eine entsprechende Übersicht wird in der nachfolgenden Ziffer 6 geboten. Es kann zusammenfassend festgestellt werden, dass sich die Leistungen der PKTG im Mittelfeld vergleichbarer Kassen bewegen. Ein Absinken des Leistungsniveaus sollte verhindert werden, da sonst die Wettbewerbsfähigkeit der Kasse und somit auch der angeschlossenen Arbeitgeber beeinträchtigt würde. Im gleichen Sinne soll nach Auffassung der Pensionskassenkommission das Beitragsverhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht weiter zulasten der Arbeitnehmer verschoben werden. Sie fordert inskünftig ein Beitragsverhältnis von 60 zu 40 % Arbeitgeber-/Arbeitnehmerbeiträge. Der Regierungsrat vertritt die Auffassung, es solle das heutige Verhältnis von 56 zu 44 % beibehalten werden.

7. Vergleich mit anderen öffentlich-rechtlichen Pensionskassen

Eine Auswahl von anderen kantonalen Pensionskassen (Stand am 12.10.2012):

<u>PK</u>	<u>DG</u> <u>31.12.11</u>	<u>Beitrags-</u> <u>Verhältnis</u> Risiko + Sparen	<u>VTZ</u>	<u>Voll-/Teil-Kap.</u>	<u>Sanierung MCHF</u>
PKTG		56 : 44			
AR	101.1 %	50 : 50	3.5 % (2011) 3.0 % (2014)	VollK	
BE	87 %		3.5 % (2011) 2.5 % oder 3.0 % (2014)	2 Varianten	500 Übergangseinlage und 2'820 Schuldaner- kennung mit 2.5 %- Annuitätendarlehen in- nert 40 Jahren vom Kan- ton zu begleichen. AN: 0%
BL	77 %		3.5 % (2011) 3.0 % (2014)	Sammelstiftung, VollK	1'600 wird bezahlt durch Kanton und Ge- meinden mit 3 %- Annuitätendarlehen in- nert 40 Jahren. AN: 0%
GR	98 %	56 : 44	3.5 (2011)	% Staatsgarantie läuft 2015 aus, daher VollK	Sanierungsbeiträge in der Kompetenz der VK.
LU	96.1 %	56 : 44	3.5 (2011)	% VollK	AN: 0.5%, max. 3 % AG: 1.0%, max. 3 %
SG Staat	90.9 %	52 : 48	4.0 (2011)	% VollK durch Aus- finanzierung auf	270 - 600 AN: 0%, es ist keine Sa- nierung durch AN vorge- sehen.
SG VK Leh- rer	92.5 %	54 : 46	4.0 % (2011)	100% DG per 1.1.2014	
SH	93.1 %	58 : 42	3.5 (2011)	% VollK	200 Ausfinanzierung auf DG 100%. Sanierungsbeiträge: DG < 100%: AN 0,5%, AG 4,0% DG > 100%: AN 0,0%, AG 3,0% DG > 115%: AN 0,0%, AG 2,0% in Teuerungsf.
SO	70.8 %	61 : 39	3.5 (2011)	% VollK	Annuitätendarlehen 3,5%, 40 x MCHF 30 . AN: 0%

<u>PK</u>	<u>DG</u> 31.12.11	<u>Beitrags-Verhältnis</u> Risiko + Sparen	<u>VTZ</u>	<u>Voll-/Teil-Kap.</u>	<u>Sanierung MCHF</u>
PKTG		56 : 44			
SZ	94.7 %	58 : 42	4.0 % (2011) 3.0 % (2014)		110 Einlage Staat Sanierung: AG 1-3%, AN 1%
TI	62.7 %			TeilK	478 vom Kanton AG: 2 % San.B. bis 2051 AN: höhere Finanzierung der Überbrückungsrente
ZG	93.6 %	61 : 39	3.5 % (2011) 3.0 % (2014)	TeilK	AG: 1.4 – 2% Umlagebeitrag AN: 0%
ZH	83.4 %	60 : 40	4.0 % (2011)	privat-rechtliche Stiftung, VollK	Staat: 2 Mrd (2012) zur Verselbständigung, anschl. AG für Sanierung. AN: 0%
Stadt Amriswil	88,1 %	62 : 38	4,0% (2011) 3,0% (2014)	VollK	Sanierungsbetrag noch offen, Idee Darlehen mit Ausfinanzierung über 40 Jahre (?). Zugleich Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat
Stadt Ar- bon	104,4 %	56 : 44	3,5% (2011) 3,0% ab ??	VollK	Cash von MCHF 0,121 durch alle angeschlossenen Arbeitgeber (interne); keine Beteiligung der Arbeitnehmer
Stadt Frauenfeld	89,5 %	60 : 40	3,5% (2011) 3,0% (2014)	TeilK; 74% Ausgangsdeckungsgrad	Keine Einlage; keine Sanierungsmassnahmen
Gemeinde Weinfelden	96,2 %	60: 40	4,0%	Tendenz TeilK	Bericht noch offen
Stadt Winterthur	83,4 %	64 : 36	4,0% (2011) 3,25% (2014)	VollK	Cash 150 von Stadt Winterthur; AN: 0,95% Sanierungsbeitrag; voraussichtlich 7 Jahre

II. Handlungsoptionen gemäss BVG

1. Systeme der Kapitalisierung

Wie bereits erläutert, sind inskünftig für eine Sanierung öffentlich-rechtlicher Kassen alternativ zwei Systeme der Kapitalisierung erlaubt, nämlich die Vollkapitalisierung (Art. 65 Abs. 2bis BVG) und die Teilkapitalisierung (Art. 72a bis g BVG)

1.1 Vollkapitalisierung

Sämtliche Verpflichtungen einer Vorsorgeeinrichtung müssen gedeckt sein. Die Vorsorgeeinrichtung muss einen Deckungsgrad von mindestens 100 % ausweisen. Bei einem Deckungsgrad von 100 % besteht allerdings noch keine finanzielle Risikofähigkeit, da keine Wertschwankungsreserve vorhanden ist.

Im Teilliquidationsfall, beispielsweise infolge Auflösung eines Anschlussvertrags, werden bei gleichzeitiger Unterdeckung die zu überweisenden Freizügigkeitsguthaben des austretenden Kollektivs gekürzt. Genauso müssen bei Überdeckung Rückstellungen, Reserven und freie Mittel anteilmässig mitgegeben werden.

Wählt die PKTG den Weg der Vollkapitalisierung und befindet sie sich in Unterdeckung, bestehen folgende Möglichkeiten zum Erreichen des Deckungsgrades von 100 %:

- Sanierung mit einem Sanierungsplan, gemäss dem 100 % nach fünf bis sieben Jahren, spätestens aber nach zehn Jahren erreicht sein müssen. Diese Vorgaben sind dieselben, die auch für privatrechtliche Einrichtungen gelten. Für eine solche Sanierung stehen als mögliche Instrumente entweder Sanierungsbeiträge, wovon der Arbeitgeber mindestens die Hälfte zu leisten hat, oder Leistungsreduktionen, z. B. über Minderverzinsungen, zur Verfügung.
- Anerkennung der Unterdeckung durch den Kanton und die angeschlossene Arbeitgeber als Schuld, sodass die PKTG den Fehlbetrag als verzinsliche Forderung (mit oder ohne Amortisation) einstellt und damit einen Deckungsgrad von 100 % ausweist. Der Arbeitgeber kann die Arbeitnehmer an der Rückzahlung dieser Forderung beispielsweise über eine Beitragsverschiebung beteiligen - im gleichen Umfang, wie die Arbeitnehmer während der Amortisationsdauer höhere Beiträge als bisher leisten, wird der Arbeitgeber entlastet. Dieselbe Wirkung hätte eine sofortige Tilgung des Fehlbetrags.
- Anerkennung und sofortige Finanzierung der Unterdeckung durch den Kanton und die angeschlossenen Organisationen.

Die Staatsgarantie fällt grundsätzlich sofort weg. Gemäss Revisionsentwurf wird die Staatsgarantie erst bei Erreichen eines Deckungsgrades von 115 % mit Arbeitgeberbeitragsreserve bzw. eines solchen von 107 % ohne Arbeitgeberbeitragsreserve wegfallen.

1.2 Teilkapitalisierung

Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften, die bei Inkrafttreten der BVG-Änderung vom 17. Dezember 2010 die Anforderungen der Vollkapitalisierung nicht erfüllen und für die eine Staatsgarantie nach Art. 72c besteht, können mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde vom Grundsatz der Vollkapitalisierung abweichen (System der Teilkapitalisierung), sofern ein Finanzierungsplan vorliegt, der ihr finanzielles Gleichgewicht langfristig sicherstellt.

Das BVG sieht vor, dass künftig bei Vorsorgeeinrichtungen in Teilkapitalisierung und mit Staatsgarantie die Ausgangsdeckungsgrade nicht mehr unterschritten werden dürfen. Die Ausgangsdeckungsgrade sind innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes vom obersten Organ zu bestimmen. Es besteht nur noch vom Niveau dieser Ausgangsdeckungsgrade bis zu 100 % eine Staatsgarantie. Bei Unterschreitung der Ausgangsdeckungsgrade sind hingegen Sanierungsmassnahmen zu ergreifen.

Dabei sind zwei Ausgangsdeckungsgrade zu unterscheiden: Einerseits derjenige für die gesamte Vorsorgeeinrichtung („globaler Ausgangsdeckungsgrad“) und andererseits derjenige für die aktiven Versicherten, nachdem sämtliche Verpflichtungen gegenüber den Rentnern und Rentnerinnen vollumfänglich gedeckt sind. Damit das oberste Organ diese Ausgangsdeckungsgrade - zumindest teilweise - festlegen kann, sind neu die Instrumente einer Wertschwankungsreserve (trotz Unterdeckung) und einer Umlageschwankungsreserve vorgesehen. Allerdings gehen diese zulasten des Deckungsgrades: Weist eine Vorsorgeeinrichtung z. B. einen Deckungsgrad von 90 % aus und werden Reserven von 20 % beschlossen, sinkt der globale Ausgangsdeckungsgrad auf 70 %. Damit ergibt sich für das oberste Organ im Hinblick auf den zu erreichenden Mindestdeckungsgrad von 80 % ein Zielkonflikt zwischen höheren Reserven einerseits und tieferen Ausgangsdeckungsgraden andererseits: denn ein höherer Ausgangsdeckungsgrad liegt zwar näher bei den zu erreichenden 80 %, ohne Reserven ist aber die Wahrscheinlichkeit für die Unterschreitung des Ausgangsdeckungsgrads infolge eines schlechten Anlagejahrs deutlich höher.

Neu dürfen künftig bei Teilliquidationen, z. B. wegen Auslagerungen von einzelnen Personalbeständen, auch in öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen mit Teilkapitalisierung die Freizügigkeitsguthaben gekürzt werden, sofern der Deckungsgrad unter dem Ausgangsdeckungsgrad liegt. Als weitere wesentliche materielle Änderungen sind die beiden Regelungen zu erwähnen, wonach der zur Erreichung des Zieldeckungsgrads vorgesehene Finanzierungsplan auch den jeweils erreichten Deckungsgrad gewährleisten soll und die Staatsgarantie erst bei Erreichung eines Deckungsgrads von 100 % und zusätzlich vollständiger Wertschwankungsreserve wegfallen kann. Im Gegensatz zu den bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits vollkapitalisierten Kassen, die keine Staatsgarantie benötigen, kann es somit sehr lange dauern, bis auf eine solche verzichtet werden kann.

Aus versicherungstechnischer Sicht ist die anspruchsvollste von diesen neuen gesetzlichen Vorgaben diejenige, dass der Ausgangsdeckungsgrad der aktiven Versicherten nicht mehr unterschritten werden darf. Folgendes Beispiel verdeutlicht dies: Angenom-

men, bei einer öffentlich-rechtlichen Pensionskasse seien die Vorsorgekapitalien für die Rentenbeziehenden und für die aktiven Versicherten gleich gross, d. h. ihr Anteil betrage je 50 % - es gibt zahlreiche Kassen, bei denen der Rentneranteil bereits höher ist - und der globale Deckungsgrad belaufe sich auf 70 %. Zur Bestimmung des zweiten Ausgangsdeckungsgrads, desjenigen für die aktiven Versicherten, sind nun die Rentenbeziehenden voll zu kapitalisieren, womit für die Aktiven noch 20 % des Vermögens verbleiben, was nur noch einen Deckungsgrad von 40 % für die aktiven Versicherten ergibt (= 20 %:50 %). Bei jeder Pensionierung eines aktiven Versicherten sind damit nur 40 % des bei Pensionierung erforderlichen Kapitals vorhanden, die restlichen 60 % sind von den verbleibenden Aktiven im Umlageverfahren zu finanzieren. Damit ist jede Kasse mit tiefem Deckungsgrad und hohem Anteil an Rentenbeziehenden auf einen stetigen Zustrom von aktiven Versicherten angewiesen, um den Ausgangsdeckungsgrad für die aktiven Versicherten halten zu können.

Diese strenge Restriktion ist begrüssenswert, da damit sichergestellt wird, dass auf eine Verschlechterung einer Bestandesstruktur bzw. auf einen Anstieg des Anteils an Rentenbeziehenden trotz Teilkapitalisierung rechtzeitig reagiert wird und die notwendigen Massnahmen eingeleitet werden. Damit wird ein Hinausschieben auf eine spätere Generation oder in letzter Konsequenz auf das Gemeinwohl als Garantieträger verhindert.

2. Gegenüberstellung der Voll- und der Teilkapitalisierung

Vollkapitalisierung	Teilkapitalisierung
Staatsgarantie: - Keine	Staatsgarantie: - Voraussetzung, bis Vollkapitalisierung inkl. Wertschwankungsreserve erreicht ist - Garantie des Teils zwischen Ausgangsdeckungsgrad und 100 % plus Wertschwankungsreserve
Deckungsgrad: - Ausweisen wie bisher (ein Deckungsgrad) - 100 % Deckungsgrad darf nicht unterschritten werden bzw. es sind entsprechende Sanierungsmassnahmen zu ergreifen	Deckungsgrad: - Zwei Deckungsgrade: Globaler und derjenige für die aktiven Versicherten, nachdem die Rentenbeziehenden auf 100 % gestellt sind (somit beläuft sich der Grad für die aktiven Versicherten zu Beginn auf unter 100 %) - Ausgangsdeckungsgrade dürfen nicht unterschritten werden; erreichte Deckungsgrade sollen beibehalten werden (Zahnradsystem) ³

³ gemäss BSV-Mitteilung Nr. 124 vom 15. September 2011, wonach weder die Ausgangsdeckungsgrade noch die bestehenden Deckungsgrade unterschritten werden dürfen, ansonsten Sanierungsmassnahmen notwendig sind; a.M. Jürg Brechbühl, Die BVG-Revision zur Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen, in: Ueli Kieser/Miriam Lendfers (Hrsg.), Jahrbuch zum Sozialversicherungsrecht 2012, Zürich/St. Gallen 2012, S. 117, wonach Sanierungsmassnahmen ausdrücklich der Unterschreitung der Ausgangsdeckungsgrade vorbehalten sind.

Vollkapitalisierung	Teilkapitalisierung
Sanierungsmassnahmen: <ul style="list-style-type: none"> - Unterschreiten 100 % Deckungsgrad 	Sanierungsmassnahmen: <ul style="list-style-type: none"> - Unterschreiten der Ausgangsdeckungsgrade sowie bei Abweichen vom Finanzierungsplan auf den Zieldeckungsgrad
Aufsicht:	Aufsicht: <ul style="list-style-type: none"> - Genehmigt Führung der Kasse im teilkapitalisierten Verfahren - Genehmigt Finanzierungsplan
Umsetzung: <ul style="list-style-type: none"> - Kanton gleicht allenfalls bestehende Deckungslücke per 1. Januar 2014 aus (über Schuldanerkennung oder Einlage; auf 100 % Deckungsgrad) und sorgt für eine genügende Wertschwankungsreserve; alternativ sind Sanierungsmassnahmen bis zum Deckungsgrad von mindestens 100 % zu beschliessen 	Umsetzung: <ul style="list-style-type: none"> - Kanton und Gemeinden bestätigen Staatsgarantie für denjenigen Teil der Verbindlichkeiten, die durch die Ausgangsdeckungsgrade nicht gedeckt sind. - Kanton und Gemeinden tragen allfällige Kosten bei Teilliquidationen (auch für angeschlossene Arbeitgebende).
Vorteil: <ul style="list-style-type: none"> - Keine Abhängigkeit von der Bestandesstruktur (Aktive - Rentenbeziehende), sofern die „richtigen“ technischen Parameter gewählt werden (technischer Zinssatz etc.) - Wegfall der Staatsgarantie - Attraktivität für Neuanschlüsse - Klare Verhältnisse: Gleiche Stellung wie eine privatrechtliche Stiftung - Bessere Entwicklungsmöglichkeiten (Weg zu einer Sammeleinrichtung offen) 	Vorteil: <ul style="list-style-type: none"> - Keine einmalige hohe Kapitalkosten - Mit Deckungsgrad von 80 % Mindestziel erreicht, danach ist gesetzlich nur noch dieser Grad sicherzustellen
Nachteil: <ul style="list-style-type: none"> - Einmalig hohe Kostenbelastung, insbesondere wenn die Pensionskasse auf gesunde Füsse gestellt werden soll (Finanzierung einer Wertschwankungsreserve); oder alternativ - Möglicherweise lange Sanierungsdauer und damit unattraktive Pensionskasse für die Versicherten, wenn Kasse mittels Sanierungsmassnahmen ohne Einlage oder Schuldanerkennung des Arbeitgebenden die 100 % plus Wertschwankungsreserve erreichen soll 	Nachteil: <ul style="list-style-type: none"> - Zusatzkosten für den Arbeitgebenden bei Teilliquidationen - Nur Kanton und Gemeinden sind garantiefähig; heikle Frage, wer die notwendige Garantie mit Kostenfolgen bei Teilliquidationen für die restlichen Anschlüsse übernimmt - Anfälligkeit auf demographische Veränderungen innerhalb der Kasse, da Rentenbeziehende immer zu 100 % zurückgestellt sein müssen; Verschlechterung des Aktiven - Rentenverhältnisses führt zu erhöhtem Umla-

	<p>gebeitrag und somit zur Verteuerung der laufenden Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fehlende Attraktivität für Neuan-schlüsse (Gefahr der Verwässerung der Mittel) - Offene Fragen in der Umsetzung, da dieses System so bisher nicht bekannt ist - Staatsgarantie fällt sehr spät weg
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

III. Vernehmlassungsverfahren

Mit RRB Nr. 1019 vom 11. Dezember 2012 ermächtigte der Regierungsrat das DFS, über den Entwurf ein externes Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Dieses wurde am 12. Dezember 2012 eröffnet und endete am 28. Februar 2013. Die Revisionsvorlage wurde einem breiten Vernehmlassungsverfahren unterstellt. Entwurf und Bericht wurden insbesondere sämtlichen im Grossen Rat vertretenen Parteien, diversen Verbänden, der Pensionskassenkommission, allen an die Pensionskasse Thurgau (PKTG) angeschlossenen Arbeitgebern sowie den Departementen und der Staatskanzlei zur Stellungnahme unterbreitet. Dabei wurde den Vernehmlassungsadressaten die Möglichkeit eingeräumt, einen Fragebogen auszufüllen.

Innerhalb der Vernehmlassungsfrist bis zum 28. Februar 2013 gingen insgesamt 32 (mit Ämtern DFS 40) Antworten ein. Nebst einigen generell zustimmenden Stellungnahmen (v. a. von an die Pensionskasse Thurgau angeschlossenen Arbeitgebern und einigen Departementen) überwiegt die ganzheitliche oder zumindest teilweise Ablehnung des Verordnungsentwurfs. Diejenigen Vernehmlassungsadressaten, welche die Vorlage befürworteten, begnügten sich in der Regel mit dem Ausfüllen des Fragebogens. Ablehnende Stellungnahmen (v. a. der Parteien und Verbände) fielen teils sehr umfangreich aus.

Zusammenfassend äussern sich die Vernehmlassungsteilnehmer wie folgt:

Frage 1: Stimmen Sie dem beantragten System der Vollkapitalisierung zu?

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten befürwortet das System der Vollkapitalisierung. Einzig die *SVP* und *der Verband Thurgauer Gemeinden* sprechen sich für das System der Teilkapitalisierung aus. Daneben schlagen die *GLP* sowie *personalthurgau* und *Bildung Thurgau* eine dem System der Teilkapitalisierung folgende Lösung bzw. das System der Teilkapitalisierung vor, sollten die von ihnen für das System der Vollkapitalisierung geltend gemachten Voraussetzungen nicht erfüllt werden.

Frage 2: Stimmen Sie der beantragten Einmaleinlage von 50 % des Fehlbetrages, höchstens Fr. 200 Mio. zu?

Rund 2/5 der Vernehmlassungsadressaten befürworten die beantragte Einmaleinlage von 50 % des Fehlbetrages, höchstens Fr. 200 Mio. Bei den ablehnenden Antworten wird vor allem darauf hingewiesen, der Fehlbetrag sei vollumfänglich vom Kanton als Arbeitgeber zu übernehmen. Die Einmaleinlage müsse mindestens Fr. 200 Mio. betra-

gen. Demgegenüber bringt der *Thurgauer Gewerbeverband* vor, die PKTG habe den fehlenden Deckungsgrad aus eigener Kraft auszugleichen, sei dies durch Beitragserhöhungen oder Leistungsanpassungen. Die *FDP*, die *GLP* und die *IHK* machen geltend, die notwendige Leistung durch den Kanton müsse in Form einer Arbeitgeberbeitragsreserve (mit Verwendungsverzicht) erfolgen. Schliesslich führt die *EDU* aus, die finanziellen Lücken seien nicht mit Steuergeldern, sondern durch die Arbeitgeber, die Versicherten und/oder durch entsprechende Reglementsanpassungen auszugleichen.

Frage 3: Erachten Sie die Beibehaltung der Staatsgarantie bis zum Erreichen eines Deckungsgrades von 110 % als richtig?

Diese Frage wird in den Vernehmlassungsantworten kontrovers beurteilt. Mehrheitlich wird die Ansicht vertreten, die Staatsgarantie dürfe erst dann aufgegeben werden, wenn der Deckungsgrad der PKTG während drei aufeinanderfolgenden Jahren über 115 % liege (bisherige Regelung). Die Wertschwankungsreserve müsse vollständig gebildet sein. Daneben finden sich aber auch Vernehmlassungsadressaten, welche die sofortige Aufhebung der Staatsgarantie fordern sowie solche, welche die Beibehaltung der Staatsgarantie bis zum Erreichen eines Deckungsgrades von 100 %, 105 % oder 110 % befürworten.

Frage 4: Stimmen Sie der Erhöhung des Beitragsrahmens auf 11 % zu?

Diverse Vernehmlassungsadressaten stimmen einer Erhöhung des Beitragsrahmens auf 11 % zu. Vereinzelt heisst es, auf Arbeitgeberseite sei eine merkliche Erhöhung des Beitragsrahmens erforderlich und/oder der Beitragsrahmen dürfe nicht zu Ungunsten der Arbeitnehmer ausfallen. Demgegenüber gibt es einzelne Stimmen, welche zusätzliche finanzielle Leistungen durch den Staat als Arbeitgeber ablehnen oder von den Arbeitnehmern einen höheren Beitrag fordern. Einige Adressaten sprechen sich für einen Beitragsrahmen von 6-13 % aus, andere befürworten einen Beitragsrahmen von mindestens 12 %. Schliesslich bringen die *SP*, der *Thurgauer Gewerkschaftsbund* und der *vpod ostschweiz* vor, der Beitragsrahmen müsse auf 13 % erhöht werden, damit das Rentenziel 50 % der versicherten Besoldung erreicht werde.

Frage 5: Erachten Sie die vorgeschlagenen wiederkehrenden Sanierungsbeiträge bis zum Deckungsgrad von 100 % von 1.5 % für Arbeitgeber und 1.0 % für Arbeitnehmer als vertretbar?

Auch diese Frage wird kontrovers beurteilt. Vereinzelt wird das vorgeschlagene Beitragsverhältnis begrüsst. Daneben wird jedoch auch die Meinung vertreten, der Kanton als Arbeitgeber müsse die Sanierungsbeiträge im Umfang des Ausstandes bzw. von 2 % oder gar 2.5 % übernehmen, während von den Arbeitnehmern grundsätzlich keine Sanierungsbeiträge verlangt werden dürften. Allenfalls dürfe der Beitrag für die Arbeitnehmer max. 0.5 % betragen. Die *PKTG* schlägt vor, anstatt eines absoluten Prozentsatzes ebenfalls einen Beitragsrahmen festzulegen. In Abhängigkeit des Deckungsgrades solle dieser für Arbeitnehmer bei max. 1 % und für Arbeitgeber bei max. 2.5 % liegen. Andere Stimmen befürworten paritätische Sanierungsbeiträge. Schliesslich lehnen einzelne Vernehmlassungsadressaten jegliche Sanierungsbeiträge ab.

Frage 6: Welchem der zur Diskussion stehenden Beitragsverhältnisse der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge (56 % zu 44 % oder 60 % zu 40 %) geben Sie den Vorzug?

Die Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten begrüsst ein Beitragsverhältnis von 56 % zu 44 % oder ein solches von 60 % zu 40 % (je in etwa gleich viele befürwortende Stimmen). Bezüglich letzterem findet sich häufig der Hinweis auf den schweizerischen Durchschnitt bzw. auf die Swisscanto-Studie 2011 (61 % zu 39 %). Vereinzelt wird allerdings auch die Ansicht vertreten, das Beitragsverhältnis der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge müsse 70 % zu 30 % oder paritätisch (50 % zu 50 %) ausfallen.

Zusammenfassung

Es bleibt festzustellen, dass die Vorlage umstritten ist. Die Personalverbände fordern vehement die Sanierung durch den Arbeitgeber, indem eine à fonds perdu-Einlage von mindestens Fr. 200 Mio. geleistet werde. Ebenso solle die Staatsgarantie erst ab einem Deckungsgrad von 115 % wegfallen. Zudem wird erwartet, dass das Beitragsverhältnis (Arbeitgeber/Arbeitnehmer) auf 60 % zu 40 % geändert werde. Die Arbeitnehmervertreter betonen, dass alle bisherigen Sonderzahlungen an die PKTG in den Jahren 2001 und 2005 die Nachzahlung früher nicht geleisteter Arbeitgeberbeiträge darstellten. Eine Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten stimmt jedoch in den folgenden vier Punkten überein:

1. Es soll die Vollkapitalisierung gewählt werden.
2. Es soll die Staatsgarantie aufgehoben werden.
3. Es soll eine Schwankungsreserve von 5-10 % aufgebaut werden.
4. Das Beitragsverhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge von 56 % auf 44 % soll beibehalten werden.

IV. Lösungsvorschlag des Regierungsrates

1. Vollkapitalisierung

Für die PKTG schlägt die Pensionskassenkommission die Variante Vollkapitalisierung mit einer Einmaleinlage à fonds perdu vor. Diese entspricht der bisherigen Strategie, den bis anhin getroffenen Massnahmen und Vorgaben sowie den Zielsetzungen der PKTG. Der Regierungsrat schliesst sich diesem Vorschlag an, ist aber der Auffassung, dass die Einlage in Form einer Arbeitgeberbeitragsreserve (AGBR) mit Verwendungsverzicht erfolgen soll (Art. 65e BVG).

Die Vollkapitalisierung macht eine Einlage des Kantons, in welcher Form auch immer, notwendig. Nur mit einer solchen Zahlung kann ein vertretbarer Sanierungsplan, der die Erreichung der vollen Deckung innert 5 bis 7 Jahren ermöglicht, bei der Aufsichtsbehörde mit Aussicht auf Erfolg erreicht werden. Der Fehlbetrag per 1.1.2013 betrug rund 270 Mio. Franken. Der regierungsrätliche Vorschlag geht von einer Einmaleinlage von 200 Mio. Franken aus.

Zusammengefasst stehen hinter dem Lösungsvorschlag des Regierungsrates folgende Parameter:

Performance p. a.	2,8 %
Technischer Zinsfuss	Reduktion von 4,0 % auf 3,0 %
Verzinsung Sparguthaben (BVG-Mindestzins)	1,5 %
Risikobeiträge	Reduktion von 2,0 % auf 1,5 % (Verlagerung von je 0,5 % zum Sanierungsbeitrag)
Sanierungsbeiträge bei einem DG < 100 %	Arbeitgeber: bis 2,0 % Arbeitnehmer: bis 2,0 %
Einlage Kanton als AGR mit Verwendungsverzicht	200 Mio. Franken

Mit diesem Vorschlag leistet der Kanton einen einmaligen Sanierungsbeitrag und sämtliche Arbeitgeber und Arbeitnehmer wiederkehrende Sanierungsbeiträge. Mit dieser Massnahme sollte im Jahre 2019 der Deckungsgrad von 100 % erreicht sein.

2. Finanzierungsmöglichkeiten

2.1 Einzahlung einer Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht

Bei dieser Variante hinterlegt der Kanton die vereinbarte Summe bei der Pensionskasse. Sobald der Deckungsgrad 115 % übersteigt, kann der Verwendungsverzicht aufgehoben werden. Ab diesem Zeitpunkt kann der Kanton als Arbeitgeber seine ordentlichen Beiträge aus der AGR finanzieren. Die AGR wird gemäss Gesetz nicht verzinst, solange ein Verwendungsverzicht besteht (Art. 65e Abs. 2 BVG). Dies erleichtert der Pensionskasse den Aufbau einer Wertschwankungsreserve.

Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen finden sich im BVG sowie in der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV2; SR 831.441.1) und lauten wie folgt:

Art. 65e BVG Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht bei Unterdeckung

¹ Die Vorsorgeeinrichtung kann in ihrem Reglement vorsehen, dass der Arbeitgeber im Fall einer Unterdeckung Einlagen in ein gesondertes Konto Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht (AGR mit Verwendungsverzicht) vornehmen und auch Mittel der ordentlichen Arbeitgeberbeitragsreserve auf dieses Konto übertragen kann.

² Die Einlagen dürfen den Betrag der Unterdeckung nicht übersteigen und werden nicht verzinst. Sie dürfen weder für Leistungen eingesetzt, verpfändet, abgetreten noch auf andere Weise vermindert werden.

³ Der Bundesrat regelt die Einzelheiten, insbesondere:

- a. die Auflösung der AGR mit Verwendungsverzicht, deren Übertragung in die ordentliche Arbeitgeberbeitragsreserve und die Verrechnung mit fälligen Arbeitgeberbeiträgen;
- b. den möglichen Gesamtbetrag der Arbeitgeberbeitragsreserven und deren Behandlung bei einer Gesamt- und Teilliquidation.

⁴ Der Arbeitgeber und die Vorsorgeeinrichtung können vertraglich zusätzliche Regelungen treffen.

Art. 44a BVV2 Arbeitgeberbeitragsreserven mit Verwendungsverzicht bei Unterdeckung

(Art. 65e Abs. 3 BVG)

¹ Nach vollständiger Behebung der Unterdeckung ist die Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht (AGBR mit Verwendungsverzicht) aufzulösen und in die ordentliche Arbeitgeberbeitragsreserve zu übertragen. Eine vorzeitige Teilauflösung ist nicht möglich.

² Der Experte äussert sich über die Zulässigkeit der Auflösung der AGBR mit Verwendungsverzicht und bestätigt dies gegenüber der Aufsichtsbehörde.

³ ...

⁴ Besteht eine AGBR mit Verwendungsverzicht, berechnet der Experte je einen Deckungsgrad mit und ohne Zurechnung dieser Reserve zum verfügbaren Vermögen.

2.2 Finanzielle Auswirkungen

Der Kanton beabsichtigt, eine Staatsanleihe in der Höhe von Fr. 200 Mio. für eine Laufzeit von 15 bis 20 Jahren aufzunehmen. Aufgrund der momentanen Situation an den Finanzmärkten wird von einem Zinssatz von 1.5 % ausgegangen. Mit dieser Staatsanleihe soll die Arbeitgeberbeitragsreserve finanziert werden. Bei einem Zinssatz von 1.5 % wird die Erfolgsrechnung somit jährlich mit Fr. 3 Mio. belastet. Zusätzlich zu dieser Arbeitgeberbeitragsreserve wird die PKTG Sanierungsbeiträge bis ins Jahr 2019 erheben müssen. Dies wird die Erfolgsrechnung des Kantons zusätzlich mit rund Fr. 2 Mio. belasten. Im Gegenzug beabsichtigt die Pensionskassenkommission, den Risikobeitrag von je 2 % auf je 1.5 % zu senken. Dies würde den Kanton wiederum um Fr. 1.5 Mio. entlasten.

2.3 Beurteilung der Arbeitgeberbeitragsreserve

Die AGBR mit Verwendungsverzicht erschwert der PKTG den Aufbau einer Wertschwankungsreserve. Die AGBR verlangt, dass stets zwei Deckungsgrade berechnet werden, einer mit AGBR und einer ohne die AGBR. Massgebend für den Wegfall der Sanierungsbeiträge und den Wegfall der Staatsgarantie ist immer der Deckungsgrad ohne AGBR. Der Regierungsrat zieht es deshalb vor, dass die Staatsgarantie und der Verwendungsverzicht der AGBR bei einem Deckungsgrad mit AGBR von 115 % wegfällt; der Deckungsgrad ohne AGBR liegt diesfalls bei ca. 107 %. Diese Lösung fordert von den übrigen Arbeitgebern und den Arbeitnehmern ebenfalls einen Sanierungsbeitrag bis zu diesem Deckungsgrad. Mit dem geforderten Deckungsgrad von 115 % wird der Aufbau einer Wertschwankungsreserve ermöglicht.

V. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1 Pensionskasse Thurgau

Der Hauptinhalt des bisherigen § 4 und § 1 Absatz 1 werden neu in konzentrierter Form zusammengefasst. § 4 wird aufgehoben.

§ 2 Aufsicht

Im Sinne des übergeordneten Bundesrechts entfällt die Aufsichtsfunktion des Regierungsrates. Die Kenntnisnahme der Jahresrechnung ist für alle angeschlossenen Arbeitgeber ein Informationsrecht (Absatz 1).

§ 3 Staatsgarantie

Die Grenze für den Wegfall der Staatsgarantie wird neu bei erstmaligem Erreichen von 115 % Deckungsgrad angesetzt, anstatt wie bisher 115 % während drei Jahren (Absatz 2). Der Deckungsgrad ohne AGBR beträgt beim Wegfall der Staatsgarantie ca. 107 %.

Das Bekenntnis zur Vollkapitalisierung entspricht der bisherigen Geschäftsstrategie. In Ziffer II. des vorliegenden Berichts sind die Merkmale ausführlich beschrieben (Absatz 3).

Im neuen Absatz 4 wird für den Fall einer vom Kanton erbrachten Garantieleistung im Zuge einer Teilliquidation ein Rückgriffsrecht auf die betroffenen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber aufgenommen. Ein solcher Rückgriff ist nach geltendem Recht nicht möglich.

§ 5 Kreis der Versicherten

In Absatz 1 sind die obligatorisch zu versichernden Personen genannt. Die Kompetenz zur Aufnahme weiterer Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber liegt neu folgerichtig beim obersten Organ, der Pensionskassenkommission. Die Verordnung gibt mit der öffentlichen Aufgabenerfüllung oder dem Bezug zum Kanton den Rahmen vor. Der Regierungsrat sichert sich in Absatz 2 eine Mitsprache bei der freiwilligen Aufnahme neuer Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, solange die Staatsgarantie gilt.

§ 6 Versicherungsgrundsätze

Das bisher in Absatz 2 genannte Leistungsziel kann nicht mehr in der Verordnung festgeschrieben werden. Gemäss übergeordnetem Recht kann entweder die Leistung oder die Finanzierung gesetzlich geregelt werden. Für eine Beitragsprimatkasse ist es logischerweise die Finanzierung. Das bisherige Leistungsniveau soll nach Meinung des Regierungsrates im Grundsatz jedoch erhalten bleiben. Eine entsprechende Absichtserklärung hat die PKTG allenfalls im Reglement aufzunehmen.

§ 7 Finanzierung

Bisher wurde die Aufteilung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge von der Pensionskassenkommission im Reglement festgelegt. Der Regierungsrat musste dieses Reglement jeweils genehmigen und hatte damit Einfluss auf die Aufteilung der Beiträge. Nach Art. 51a Abs. 2 lit. c BVG fallen Erlass und Änderung von Reglementen neu unter die unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des obersten Organs der PKTG. Somit entfällt die bisherige Genehmigungskompetenz des Regierungsrates. Es ist daher notwendig, die Aufteilung der Beiträge in der PKVO festzulegen.

Zum Erhalt des bisherigen Leistungsniveaus muss der Beitragsrahmen für die Sparversicherung auf maximal 12 % erweitert werden (siehe Ziffer I. 3.5 des Berichts). Damit nötigenfalls für freiwillig angeschlossene Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ein erweiterter Leistungsplan angewendet werden kann, soll für diese Kategorie auch ein höherer Beitragsrahmen möglich sein

§ 8 Anpassung der Renten

Die bisherige, bewährte Regelung soll im Grundsatz beibehalten werden. Weggelassen wird die Berücksichtigung der effektiven Lohnanpassungen bei den aktiven Versicherten, da diese systemfremd ist. Aufgehoben wird zudem Absatz 5, da die Kasse neu frei entscheiden kann, ob eine Anpassung der Renten vorzusehen ist. Eine Mitfinanzierung durch den Arbeitgeber ist daher ebenfalls systemfremd.

§ 11 Übergangsrecht

Es handelt sich um eine formelle Präzisierung in Absatz 2. Die Absätze 3 bis 6 können infolge Ablaufs der darin enthaltenen Fristen aufgehoben werden. Absatz 7 wird erst 2015 hinfällig.

Mit dem neuen Absatz 8 wird die Grundlage für die im Bericht (Ziffer IV.) beschriebene Einmaleinlage geschaffen. Die Einlage erfolgt als Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht. Der Verwendungsverzicht wird bei einem Deckungsgrad von 115 % aufgehoben.

VI. Fazit

Der Regierungsrat vertritt die Auffassung, die PKTG solle auch in Zukunft im System der Vollkapitalisierung geführt werden. Zur Erreichung dieser Zielsetzung schlägt er die unter Ziffer IV. erläuterte Lösung vor.

VII. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Verordnungsentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üb-

licher Weise zu benachrichtigen. Der Regierungsrat erachtet die Motion von Daniel Wittwer, Walter Marty und Richard Nägeli vom 23. November 2011 „Sicherung der beruflichen Vorsorge für das Staatspersonal und die Lehrkräfte“ in jenen Teilen, in welchen er Erheblicherklärung beantragt, als erfüllt.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

Beilagen

- Entwurf des Regierungsrates
- Synopse