

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 6. November 2018

948

Botschaft zur Änderung der Verordnung des Grossen Rates über die berufliche Vorsorge des Staatspersonals und der Lehrpersonen (Pensionskassenverord- nung)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zur Änderung der Verordnung des Grossen Rates über die berufliche Vorsorge des Staatspersonals und der Lehrpersonen (RB 177.41; Pensionskassenverordnung, PKVO).

I. Ausgangslage

1. Rechtliche Situation

Die PKVO als rechtliche Grundlage der Pensionskasse Thurgau (pk.tg) wurde im Jahre 2013 aufgrund der neuen Bundesbestimmungen (Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge; BVG, SR 831.40) revidiert und ist seit dem 1. Januar 2014 in Kraft. Dabei wurden in den Übergangsbestimmungen auch ausserordentliche Sanierungsmassnahmen aufgenommen, die neben der guten Börsenentwicklung zum inzwischen zufriedenstellenden Deckungsgrad der pk.tg von 100.5 % (31. Dezember 2017) wesentlich beigetragen haben. Die letzten Teile dieser Sanierungsmassnahmen werden umgesetzt, falls der Deckungsgrad wieder unter 100 % fallen sollte.

Die PKVO hat sich somit seit ihrer Revision bewährt. Einzig der festgelegte Rahmen für Sanierungsbeiträge erweist sich im Hinblick auf mögliche Krisenszenarien als zu eng. Er soll in der vorgeschlagenen Teilrevision massvoll erweitert werden.

2. Pensionskasse Thurgau (pk.tg)

Obligatorisch bei der pk.tg versichert sind alle vom Kanton besoldeten Personen sowie die Lehrpersonen an den Volksschulen. Der pk.tg angeschlossen haben sich weitere Institutionen, die eine öffentliche Aufgabe erfüllen oder in einem Bezug zum Kanton oder zu den Gemeinden stehen. Dazu gehören die thurmed AG mit ihren Tochterge-

sellschaften (insbesondere die Spital Thurgau AG), die Stiftung Mansio, die Pädagogische Hochschule Thurgau, die Kantonale Gebäudeversicherung sowie 32 weitere kleinere Arbeitgeber.

Die pk.tg weist per Ende 2017 einen Deckungsgrad von 100.5 % aus, was im Vergleich mit anderen Pensionskassen des öffentlichen Rechts als solide bezeichnet werden kann. Nur ansatzweise gelungen ist es bisher, eine Wertschwankungsreserve (von bis zu 15 %) aufzubauen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die nötigen Rückstellungen für die bevorstehende Reglementsrevision bereits vollständig vorgenommen werden können (vgl. Seite 3).

Der Bestand nimmt sowohl bei den Aktivversicherten als auch den Rentenbezügern laufend zu:

| Anzahl Aktivversicherte | 2017 | | | 2016 | | |
|--------------------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|---------------|
| | Männer | Frauen | Total | Männer | Frauen | Total |
| Bestand am 1.1. | 3'840 | 7'349 | 11'189 | 3'834 | 7'177 | 11'011 |
| Eintritte | 348 | 977 | 1'325 | 348 | 985 | 1'333 |
| Austritte | -224 | -704 | -926 | -225 | -660 | -885 |
| Todesfälle | -4 | -6 | -10 | -2 | -5 | -7 |
| Neurentner | -104 | -128 | -232 | -115 | -148 | -263 |
| Bestand am 31.12. | 3'856 | 7'490 | 11'346 | 3'840 | 7'349 | 11'189 |

| Anzahl Rentenbezüger | 2017 | | | 2016 |
|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Männer | Frauen | Total | Total |
| Altersrenten | 1'635 | 1'662 | 3'297 | 3'160 |
| Invalidenrenten | 47 | 124 | 171 | 174 |
| Ehegattenrenten | 70 | 526 | 596 | 580 |
| Total Rentenbezüger | 1'752 | 2'312 | 4'064 | 3'914 |
| Kinderrenten | 64 | 68 | 132 | 128 |

Die Kennzahlen der pk.tg sind auf einem guten Niveau, insbesondere weil im Geschäftsjahr 2017 aufgrund der sehr guten Performance (7.9 %) die nötigen technischen Rückstellungen für die anstehende Reglementsrevision bereits getätigt werden konnten:

| Kennzahlen der pk.tg | 2017 | 2016 |
|--|---------|--------|
| Deckungsgrad 31.12. (ohne AGBRmVv) | 100.5 % | 97.7 % |
| BVG-Mindestzinssatz | 1.00 % | 1.25 % |
| Verzinsung pk.tg | 0.50 % | 1.25 % |
| Technischer Zinssatz | 3.00 % | 3.00 % |
| Kosten technische Verwaltung: in % der beitragspflichtigen Besoldung pro Destinatär in Fr. | 0.24 % | 0.26 % |
| | 111 | 116 |
| Vermögensverwaltungskosten in % der Anlagen | 0.47 % | 0.59 % |
| Kostentransparenz Art. 48a Abs. 3 BVV2 | 99.8 % | 99.0 % |

3. Revision und Vollkapitalisierung per 1. Januar 2014

Der Grosse Rat hat am 23. Oktober 2013 der Revision der Pensionskassenverordnung und damit der Überführung der Pensionskasse in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt, die als vollkapitalisiert gilt, zugestimmt.

Zur Finanzierung der Verselbständigung leistete der Kanton Thurgau per 1. Januar 2014 eine einmalige Abgeltung von 53 Mio. Franken für den versicherungstechnischen Barwert der aufgelaufenen Teuerungszulagen per 31. Dezember 2013 und für die gleitende Absenkung des Umwandlungssatzes bis zum Ende 2015. Per 1. Januar 2016 überwies der Kanton Thurgau vereinbarungsgemäss eine Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht über 50 Mio. Franken. Bei einem Deckungsgrad über 105 % wird diese in zwei Schritten in eine Arbeitgeberbeitragsreserve ohne Verwendungsverzicht überführt, womit der Kanton diese zur Bezahlung seiner Arbeitgeberbeiträge verwenden kann. Die Arbeitnehmer und -geber leisteten seit 2014 Beiträge zur Sanierung in Form von Minderverzinsungen auf dem BVG-Mindestzinssatz. Der Kanton Thurgau stellte dafür 56 Mio. Franken zurück, wovon heute noch 14.5 Mio. Franken nicht ausbezahlt sind.

Parallel zur vereinbarten Sanierung zur Verselbständigung kamen in den Jahren 2014, 2015 und 2017, aufgrund des Deckungsgrades, ordentliche Sanierungsbeträge der Arbeitnehmer und -geber im Umfang von 32.9 Mio. Franken (Arbeitnehmer: 14.5; Arbeitgeber: 18.4) dazu.

4. Reglementsrevision per 1. Januar 2020

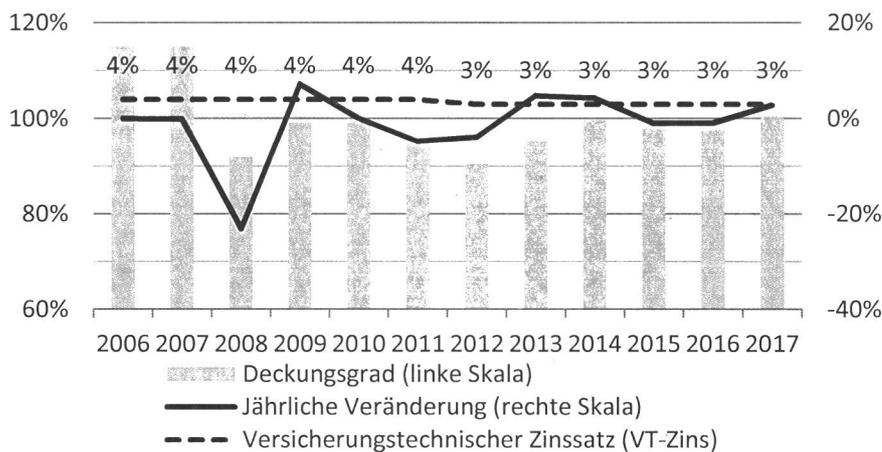
Nach den Revisionen des Pensionskassenreglements (R PKTG; RB 177.42) per 1. Januar 2012 und 1. Januar 2016) mit der Anpassung des Umwandlungssatzes von 6.21 % auf 5.79 % beabsichtigt die Pensionskassenkommission (PKK) der pk.tg eine weitere Revision per 1. Januar 2020. Dabei ist unter anderem vorgesehen, den technischen Zinssatz von 3 % auf 2.5 % und den Umwandlungssatz von 5.79 % auf 5.15 % zu senken. Bereits beschlossen ist die schrittweise Abschaffung der Zusatzrente bei vorzeitiger Pensionierung. Dank der guten Performance 2017 von 7,9 % konnten die notwendigen technischen Rückstellungen für die Reglementsrevision bereits vollumfänglich gebildet werden.

Insgesamt tangieren die Neuerungen im Reglement den Rahmen nicht, den die PKVO festlegt. Gleichzeitig mit der Reglements-Revision möchte die PKK jedoch das Sanierungskonzept anpassen, um auch bei einem Krisenszenario wie anlässlich der Finanzkrise von 2008 (Börseneinbruch USA/Schweiz um 38 %/34 %) adäquat und im Sinne des BVG handeln zu können.

II. Anpassung des Rahmens für allfällige Sanierungsbeiträge

§ 7 der PKVO sieht für Sanierungsbeiträge für Arbeitnehmer und Arbeitgeber einen Beitragsrahmen von je 0 bis 2 % der beitragspflichtigen Besoldung vor. Mit diesem Rahmen ist es jedoch nicht möglich, bei einem grossen Börseneinbruch innert der vom BVG geforderten Frist von maximal zehn Jahren wieder einen Deckungsgrad von 100 % zu erreichen. Würde die Börse beispielsweise analog von 2008 einbrechen, was den Deckungsgrad der pk.tg um 22 Prozentpunkte reduzieren würde, wäre unter den heutigen Bedingungen innert zehn Jahren nur eine Sanierung bis zu einem Deckungsgrad von 93 % möglich.

2008 resultierte für die pk.tg aufgrund des Börseneinbruchs ein Verlust von rund 424 Mio. Franken, was zu einer Senkung des Deckungsgrades von 115% auf 92% führte. Die daraus resultierende Unterdeckung von 8 % betrug rund 175 Mio. Franken. An den Aktienmärkten dauerte es darauf rund fünf Jahre, bis sich diese erholt hatten. Dank der damals noch vorhandenen Staatsgarantie für die pk.tg mussten bis zu deren Aufhebung per 1. Januar 2014 keine sofortigen Sanierungsmassnahmen ergriffen werden. Dies verschaffte der pk.tg genügend Zeit, um sich finanziell zu erholen, wie die nachfolgende Grafik zeigt.



Ohne Staatsgarantie sieht heute die Situation grundlegend anders aus. Die Pensionskassenkommission (PKK) hat deshalb gestützt auf die Grundsätze gemäss Art. 65d BVG und der Weisung der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) vom 24. Oktober 2017 ein neues Sanierungskonzept ausgearbeitet. Dieses soll

- gesetzeskonform sein;
- auf einer reglementarischen Grundlage beruhen;
- der besonderen Situation der Vorsorgeeinrichtung Rechnung tragen;
- verhältnismässig sein;
- dem Grad der Unterdeckung angemessen sein;
- Teil eines ausgewogenen Gesamtkonzeptes sein;
- geeignet sein, die Unterdeckung in einer Frist von 5 bis 7, maximal 10 Jahren zu beheben.

Je nach der sich bei einem Börseneinbruch ergebenden Unterdeckung sind entsprechende Mittel notwendig:

- | | |
|---------------------------------|--------------|
| ▪ 1 % Unterdeckung entspricht | 37 Mio. Fr. |
| ▪ 5 % Unterdeckung entsprechen | 186 Mio. Fr. |
| ▪ 10 % Unterdeckung entsprechen | 373 Mio. Fr. |

In Zusammenarbeit mit dem versicherungstechnischen Experten der pk.tg. wurden entsprechende Szenarien gerechnet und daraus ein Massnahmenkatalog abgeleitet. Die nachfolgende Übersicht zeigt das neue Sanierungskonzept mit den notwendigen Beiträgen von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite im Verhältnis von 44 % zu 56 % gemäss § 7 PKVO. Wie bisher ist vorgesehen, dass sich die Arbeitnehmerbeiträge aus ei-

ner Minderverzinsung des Altersguthabens (AGH) und Lohnabzügen zusammensetzen sollen, was neu auch explizit in der PKVO festgehalten werden soll.

| Deckungsgrad | Sanierungsbeitrag Arbeitnehmer | | | | | Sanierungsbeitrag Arbeitgeber | | Statistisch berechnete Dauer bis DG 100% |
|--------------|------------------------------------|----------------------|---------------------|-------------------------|--------|-------------------------------|--------|--|
| | AGH-Verzinsung | AGH-Minderverzinsung | Lohn-Abzug | Total Sanierungsbeitrag | Anteil | | Anteil | |
| > 120 % | 2.0 % (RZ) plus ¼ DG-Überschuss | 0 % | 0 % | 0 | | 0 % | | |
| 100% - 120 % | 2.0 % (RZ) | 0 % | 0 % | 0 | | 0 % | | |
| 95 % – 100 % | 1.5 % (max. BVG-Z) | 0.5 % 8 Mio. Fr. | 0 % | 8 Mio. Fr. | 44% | 1.5 % 10 Mio. Fr. | 56% | 4 Jahre |
| 90 % - 95 % | 1.2 % (max. BVG-Z) | 0.8 % 13 Mio. Fr. | 0 % | 13 Mio. Fr. | 44% | 2.5 % 17 Mio. Fr. | 56% | 7 Jahre |
| 85 % - 90 % | 0.9 % (max. BVG-Z) | 1.1 % 18 Mio. Fr. | 0.5 % 3 Mio. Fr. | 21 Mio. Fr. | 44% | 4.0 % 28 Mio. Fr. | 56% | 8 Jahre |
| 77 % - 85 % | 0.6 % (max. BVG-Z) | 1.4 % 23 Mio. Fr. | 0.5 % 3 Mio. Fr. | 26 Mio. Fr. | 44% | 5.0 % 34 Mio. Fr. | 56% | 10 Jahre |

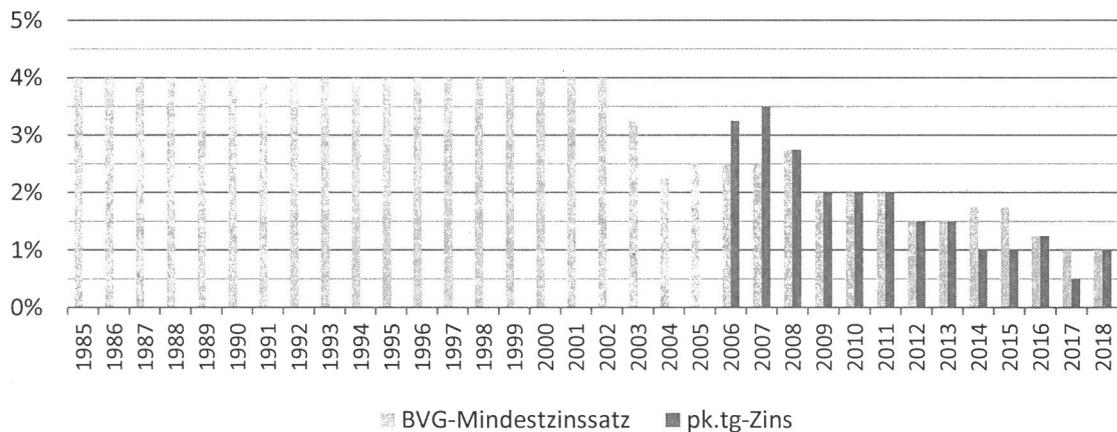
Erläuterungen:

| | | | |
|-----|--|-------|--------------|
| AG | Arbeitgeber | BVG-Z | BVG-Zins |
| AGH | Altersguthaben | DG | Deckungsgrad |
| AN | Arbeitnehmer | RZ | Realzins |
| BVG | Bundesgesetz über die berufliche Hinterlassen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40) | | |

Die vorgesehenen Sanierungsbeiträge der Arbeitgeber verteilen sich in etwa zu je einem Drittel auf die kantonale Verwaltung (inkl. Lehrpersonen), auf die thurmed AG und die Schulgemeinden. Die übrigen angeschlossenen Arbeitgeber partizipieren mit ihrem Anteil, welcher in der Gesamtsumme jedoch untergeordnet ist.

Durch die Minderverzinsung werden die Altersguthaben der Versicherten vorübergehend mit einem tieferen Zinssatz verzinst als mit dem zur Erreichung des Leistungsziels vorgesehenen Realzinses. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei einem Beschluss zur Minderverzinsung der festgelegte Zinssatz für die AGH-Verzinsung den BVG-Mindestzinssatz (BVG-Z) nicht übersteigen darf.

Seit der Revision der PKVO im 2014 wird bei der pk.tg eine Minderverzinsung als Verzinsung unterhalb des BVG-Zins betrachtet.



Der BVG-Mindestzinssatz ist jedoch eine politische Referenzgrösse, die keine ökonomische Relevanz hat. Für ein Leistungsziel von 50 % im Alter 63 ist bei einer durchschnittlichen Lohnkarriere ein Realzins von 2 % notwendig. Jede Verzinsung unterhalb dieser Zielverzinsung reduziert die Rentenleistung. Die Minderverzinsung orientiert sich deshalb neu am Realzins, der durch die Pensionskassenkommission zur Erreichung des Leistungsziels der Pensionskasse festgelegt wird.

Mit diesem Sanierungskonzept ist die pk.tg in der Lage, bei einem plötzlichen drastischen Einbruch des Deckungsgrads von 100 % auf 77 % (- 23 %) adäquat und im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen zu reagieren. Damit wäre auch ein verheerender Börsencrash wie 2008 vollumfänglich abgedeckt (Deckungsgradreduktion von 22 %). Bei einem Ereignis, das den Deckungsbeitrag sogar unter 77% reduzieren würde, müssten Notmassnahmen mit direkter Abstützung auf das BVG ergriffen werden, wobei zu vermuten ist, dass in einer solchen Situation der Bundesrat die Regeln mittels einer Notverordnung vorübergehend anpassen würde.

III. Stellungnahmen

1. Pensionskasse Thurgau (pk.tg)

Die Pensionskassenkommission hat unter Beizug des versicherungstechnischen Experten ein Sanierungskonzept erarbeitet. Dieses wurde mit dem Bericht an den Regierungsrat am 26. April 2018 eingereicht. In dieses Sanierungskonzept sind unter anderem folgende Überlegungen eingeflossen:

- Bis zu welcher Unterdeckung soll das Sanierungskonzept «Sicherheit» für Arbeitgeber und Arbeitnehmer bieten?
- Bei welcher Unterdeckung soll wie stark saniert werden? Dabei gilt es abzuwägen, ob bereits bei einer geringen Unterdeckung sehr stark saniert werden soll oder erst ab einer erheblichen Unterdeckung.

Der Vorschlag der Pensionskassenkommission vom April 2018 sieht eine Sanierungsfähigkeit bis 70 % mit einem Beitragsrahmen von 0 bis 7 % der beitragspflichtigen Besoldung vor. Die Pensionskassenkommission gewichtet diese Sicherheit bis 70 % und

eine damit verbundene geringere Sanierungslast von Arbeitgebern und -nehmern bei kleinerer Unterdeckung stärker.

Sie erachtet jedoch das vorliegende Sanierungskonzept mit einem Sanierungsbeitragsrahmen von 0 % bis 5 % als einen gangbaren Weg, bei welcher die Arbeitnehmer und Arbeitgeber früher in die Pflicht genommen werden und eine Sanierungsfähigkeit bis 77 % dem Sicherheitsbedürfnis genügt.

2. *personalthurgau* und Personalkommission

Der Verband *personalthurgau* und die Personalkommission sind mit dem regierungsrätlichen Vorschlag, die Obergrenze für Sanierungsbeiträge moderat auf 5 % zu erhöhen, einverstanden.

IV. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 7 Finanzierung

Mit der heutigen Regelung können von Arbeitnehmern und Arbeitgebern Sanierungsbeiträge von je maximal 2 % der beitragspflichtigen Besoldung erhoben werden. Dies ist für Extremsituationen nicht ausreichend bzw. die Pensionskasse kann nicht in der gesetzlichen Frist saniert werden.

Damit die pk.tg genügend Spielraum erhält, soll der Sanierungsbeitragsrahmen auf je maximal 5 % der beitragspflichtigen Besoldung erhöht werden. Damit kann die Pensionskasse auch bei Extremereignissen, die zu einem Absinken des Deckungsgrads bis 77 % führen, rasch und zielgerichtet saniert werden.

Neu wird die bisherige Praxis gesetzlich verankert, wonach der Sanierungsbeitrag der Arbeitnehmer neben Lohnabzügen auch eine Minder- oder Nullverzinsung der Alterssparguthaben umfassen kann. Umhüllende Vorsorgeeinrichtungen im Beitragsprimat können bei einer Unterdeckung eine Minder- oder Nullverzinsung nach dem Anrechnungsprinzip durchführen, sofern diese Massnahme reglementarisch vorgesehen ist und die Informationspflichten gegenüber den Versicherten sowie der Aufsichtsbehörde wahrgenommen wurden (Weisung des Bundesrates an die Aufsichtsbehörden über die Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge vom 27. Oktober 2004). Auf dieser Grundlage soll § 7 der PKVO entsprechend ergänzt werden.

V. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Die Präsidentin des Regierungsrates



Der Staatschreiber





Beilage

- Entwurf des Regierungsrates