



Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 2/2021–2022

	Inhalt	Seite
2.	Teilrevision des Gesetzes über die Pensionskasse Graubünden (PKG)	31

Inhaltsverzeichnis

2.	Teilrevision des Gesetzes über die Pensionskasse Graubünden (PKG)	
I.	Die berufliche Vorsorge in der Schweiz	32
	1. Das Drei-Säulen-Konzept	32
	2. Die berufliche Vorsorge	33
	3. Reform der beruflichen Vorsorge in der Schweiz	34
	4. Technischer Zinssatz und Zinsniveau	36
	5. Demografische Entwicklung	38
	6. Umwandlungssatz	38
	7. Zwischenfazit	39
II.	Pensionskasse Graubünden (PKGR)	40
	1. Primatwechsel im Jahr 2000	40
	2. Ausfinanzierung per 1. Januar 2005	41
	3. Staatsgarantie	42
	4. Verselbstständigung per 1. Januar 2008	42
	5. Aktuelle Situation	43
	6. Handlungsbedarf	45
	6.1 Konkurrenzfähigkeit der Leistungen nicht mehr gegeben	45
	6.2 Anpassungsbedarf bei den versicherungstechnischen Grundlagen	45
	6.3 Leistungen sinken noch weiter	46
	6.4 Benachteiligung der Aktivversicherten	46
	6.5 Dringender Handlungsbedarf	47
	6.6 Kein Sanierungsfall	48
III.	Massnahmen der Pensionskasse Graubünden	48
	1. Anpassung der technischen Grundlagen	49
	2. Übergangsregelung für die Jahrgänge 1957–1966	50
	3. Ab 1. Januar 2022 PKGR als Sammeleinrichtung	51
	4. Flexibilität und Wahlmöglichkeiten	51
IV.	Vernehmlassungsverfahren	52
	1. Vorgehen und Rücklauf	52
	2. Eckpunkte der Vernehmlassungsvorlage	53
	3. Generelle Beurteilung der Vorlage	53
	4. Umgang mit den Anliegen	54

4.1	Berücksichtigte Anliegen.....	55
4.2	Nicht berücksichtigte Anliegen.....	57
V.	Benchmark	61
1.	Vergleich öffentlich-rechtliche Kassen.....	61
1.1	Benchmarkanalyse 2019.....	61
1.2	Massnahmen von Vergleichskassen.....	64
2.	Vergleich privatrechtliche Kassen.....	65
VI.	«Attraktiver Arbeitgeber»	67
1.	Entwicklungsschwerpunkt «Attraktivität des Arbeitgebers».....	67
2.	Revision des Personalgesetzes (PG)	68
3.	Abstimmung mit der PG-Revision.....	69
VII.	Revisionsvorlage	69
VIII.	Kommentierung der einzelnen Bestimmungen	70
IX.	Finanzielle und personelle Auswirkungen	78
1.	Finanzielle Auswirkungen	78
1.1	Insgesamt	78
1.2	Kanton	79
1.3	Anstalten, Gemeinden und übrige angeschlossene Arbeitgebende	80
2.	Personelle Auswirkungen	80
X.	Gute Gesetzgebung	81
XI.	Regierungsrätliche Ausführungsverordnung	81
XII.	Inkrafttreten der Teilrevision	82
XIII.	Anträge	82

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

2.

Teilrevision des Gesetzes über die Pensionskasse Graubünden (PKG)

Chur, den 4. Mai 2021

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft und den Entwurf für eine Teilrevision des Gesetzes über die Pensionskasse Graubünden (PKG; BR 170.450).

Die berufliche Altersvorsorge in der Schweiz wird durch die demografische Entwicklung einerseits und durch die Veränderungen an den Finanzmärkten andererseits stark herausgefordert. Die Schweizer Bevölkerung wird immer älter. Seit der Einführung des Pensionskassenobligatoriums im Jahr 1985 ist die Lebenserwartung im Alter 65 für Männer um über 5 Jahre auf 20,0 Jahre und für Frauen um fast 4 Jahre auf 22,7 Jahre gestiegen (Quelle: Bundesamt für Statistik, Lebenserwartung 1981–2019). Die Rentenbezugsdauer nimmt entsprechend zu. Die nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanzierten Vorsorgeeinrichtungen sind von einer längeren Rentenbezugsdauer stark betroffen; die individuellen Guthaben müssen während eines längeren Zeitraums die Renten finanzieren. Die berufliche Vorsorge ist seit Jahren zugleich mit einem konstanten Rückgang der durchschnittlichen Kapitalrendite konfrontiert. Der Zinssatz der 10-jährigen Bundesobligationen sank seit dem Jahr 2000 von 4,0 Prozent auf –0,5 Prozent im Jahr 2020.

Aufgrund dieser Entwicklungen werden die Pensionskassen genötigt, ihre einst in Aussicht gestellten, im Lichte der Realitäten aber wesentlich zu hohen Renten, anzupassen. Diesem Trend kann sich auch die Pensionskasse

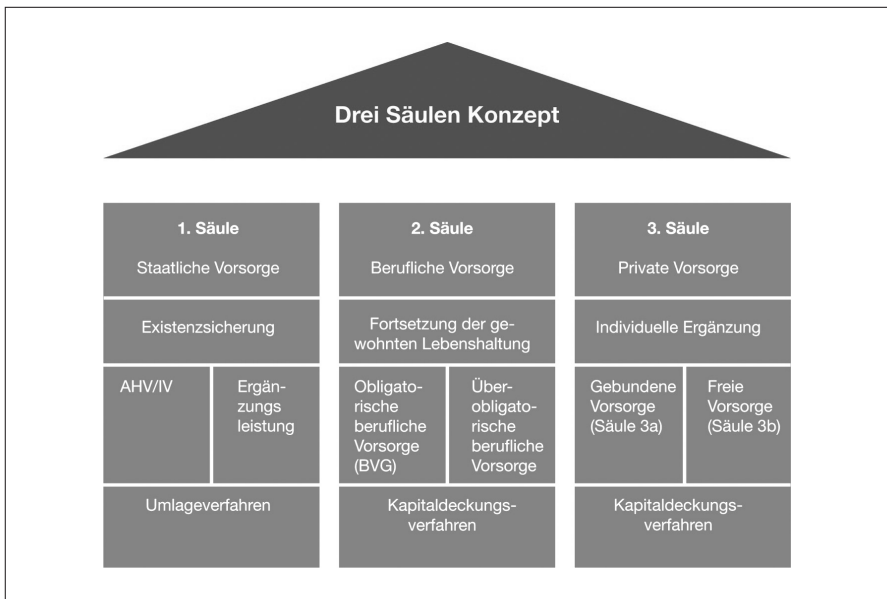
Graubünden (PKGR) nicht entziehen. In mehreren Schritten senkte die PKGR die Renten bzw. die Umwandlungssätze zwischen 2006 und 2016 (mit Umsetzung bis 2024) um 24 Prozent. Diese Reduktionen erfolgten jeweils ohne flankierende Massnahmen zur Kompensation der Renteneinbussen.

Eine neuerliche Senkung des technischen Zinssatzes und damit verbunden der Umwandlungssätze per 31. Dezember 2021 ist aufgrund der weiterhin zunehmenden Lebenserwartung und der tiefen Renditeaussichten unumgänglich und erfolgt auf Empfehlung des Experten für berufliche Vorsorge. Diese weitere Leistungsreduktion soll abgefedert werden. Die Regierung will konkurrenzfähige Leistungen der PKGR sicherstellen und die von der PKGR ergriffenen flankierenden Massnahmen unterstützen. Da die Festlegung der Sparbeiträge im PKG dem Gesetzgeber zugewiesen wird, ist für deren Erhöhung eine Teilrevision des PKG erforderlich.

I. Die berufliche Vorsorge in der Schweiz

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).



Um die gewohnte Lebenshaltung weiterführen und Bedürfnisse, die über die Existenzgrundlage hinausgehen, abdecken zu können, bedarf es zusätzlich zur AHV (maximale Rente für Einzelpersonen 2390 Franken pro Monat, Stand 2021) 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 des obligatorischen Teils 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 Prozent.

Der Schweizer Gesetzgeber führte mit dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) auf den 1. Januar 1985 die berufliche Vorsorge ein. 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 Graubünden mit der 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 überwiegende Mehrheit der Vorsorgeeinrichtungen kennt Leistungen, welche die Mindestvorgaben des BVG übersteigen. Nur 14 Prozent der aktiven Versicherten sind in Vorsorgeeinrichtungen versichert, die sich nahe am BVG-Obligatorium befinden (Quelle: Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV, Bericht finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen 2019). Die Pensionskassen mit weitergehenden Leistungen 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 ihr 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 im Zeitpunkt der Pensionierung. Die Kapitalrenditen haben in den letzten Jahren stark 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 (Quelle: OAK BV, Bericht finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen 2019).

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 lehnte 2017 die Gesetzesvorlage zur Altersvorsorge 2020 ab und damit auch die darin vorgesehene Senkung des BVG-Mindestumwandlungssatzes von 6,8 Prozent auf 6,0 Prozent. Daraufhin beschloss der Bundesrat, für die 1. und 2. Säule zwei getrennte Vorlagen zu erarbeiten. Die Botschaft an das Parlament zur Stabilisierung der 1. Säule (AHV 21) verabschiedete der Bundesrat bereits 2019 und diejenige für die BVG-Reform folgte am 25. November 2020. Darin beantragt der Bundesrat,

das Modell zu übernehmen, das auf seinen Wunsch von den Sozialpartnern – dem Schweizerischen Arbeitgeberverband (SAV), dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) und Travail.Suisse – entwickelt wurde. Dieses sieht vor, den Umwandlungssatz auf 6 Prozent zu senken. Der Mindestumwandlungssatz, mit dem das angesparte Kapital in eine Rente umgewandelt wird, liegt aktuell bei 6,8 Prozent und ist angesichts der demografischen Entwicklung und der niedrigen Zinsen zu hoch.

Die Erhaltung des Leistungsniveaus ist für den Bundesrat von zentraler Bedeutung. Um die tieferen Renten infolge der Herabsetzung des Umwandlungssatzes abzufedern, wird mit der Vorlage gleichzeitig ein Ausgleichsmechanismus eingeführt. Künftige Bezügerinnen und Bezüger von Alters- und Invalidenrenten der beruflichen Vorsorge werden einen lebenslangen monatlichen Rentenzuschlag erhalten. Für eine Übergangszeit von 15 Jahren ist dessen Höhe im Gesetz festgelegt: Der Zuschlag beträgt für die ersten fünf Neurentner-Jahrgänge nach Inkrafttreten 200 Franken pro Monat, für die weiteren fünf Jahrgänge 150 Franken und für die letzten fünf Jahrgänge 100 Franken. Danach legt der Bundesrat den Betrag jährlich neu fest. Dieser Rentenzuschlag ist unabhängig von der Höhe der Rente und wird solidarisch über einen Beitrag von 0,5 Prozent auf dem AHV-pflichtigen Jahreseinkommen bis 860 400 Franken (Stand 2021) finanziert.

Um die Vorsorge von Personen mit tiefem Einkommen zu verbessern, soll mit der Vorlage zudem der Koordinationsabzug von heute 25 095 Franken auf 12 548 Franken halbiert werden. Dadurch wird ein höherer Lohn versichert. Versicherte mit kleineren Löhnen, darunter insbesondere Frauen und Teilzeitbeschäftigte, erhalten so eine bessere soziale Absicherung gegen Alter und Invalidität.

Der Entwurf sieht ausserdem vor, Beitragsunterschiede zwischen jüngeren und älteren Versicherten zu verringern. Die Altersgutschriften werden angepasst und gegenüber heute weniger stark gestaffelt. Damit werden die Lohnkosten für die Älteren gesenkt.

Das Geschäft wird in der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats behandelt (Eintreten am 5. Februar 2021 beschlossen). Die Kommission hat die Bundesverwaltung mit umfangreichen Vertiefungsabklärungen beauftragt. Es ist davon auszugehen, dass das Geschäft frühestens in der Herbst- oder Wintersession 2021 im Nationalrat (Erstrat) behandelt wird. Anschliessend folgt die Beratung in der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats (SGK-S).

Der vorgeschlagene Umwandlungssatz von 6 Prozent ist versicherungstechnisch überholt. Er impliziert eine Verzinsung von 3,7 Prozent. Durch den hohen Anteil der überobligatorischen Altersguthaben der Versicherten haben viele umhüllende Vorsorgeeinrichtungen ihre reglementarischen Umwandlungssätze in den letzten Jahren sukzessive gesenkt. Lag der durch-

schnittliche normierte Umwandlungssatz im Alter 65 per 2014 noch bei 6,29 Prozent, so betrug er per 2019 nur noch 5,71 Prozent. (Quelle: OAK BV, Bericht finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen 2019). Dieser Prozess wird weitergehen und weitere Senkungen dürften 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 notwendigen Kapitalien für die Finanzierung der versprochenen Leistungen einer Pensionskasse 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 er gesenkt wird, müssen die Vorsorgekapitalien für die laufenden Renten erhöht werden. Als «Faustregel» gilt, dass bei Senkung des technischen Zinssatzes um einen Prozentpunkt die Rentenskapitalien um 10 Prozent erhöht werden müssen.

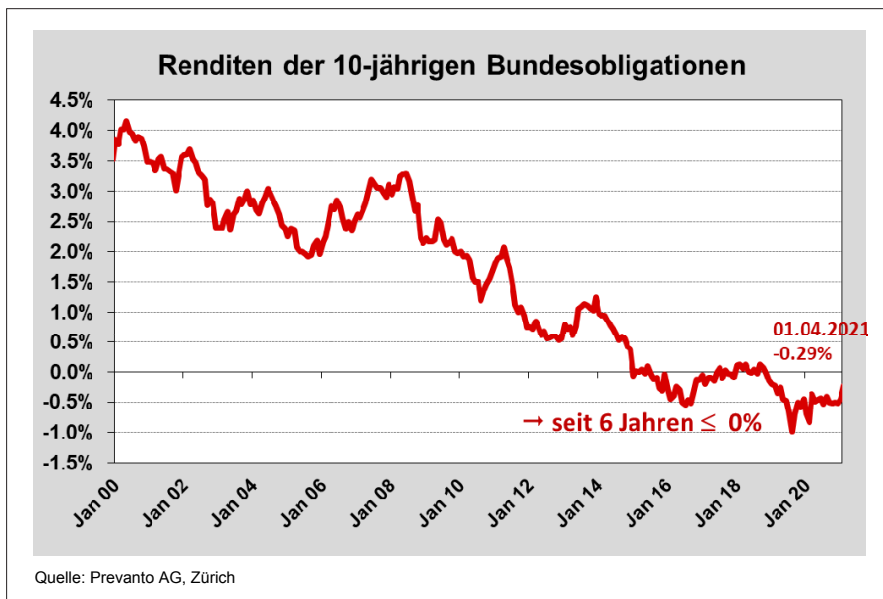
Eine notwendige Erhöhung der Vorsorgekapitalien geht zulasten der Wertschwankungsreserve bzw. führt, wenn keine oder nur eine ungenügende Reserve vorhanden ist, zu einer Unterdeckung der Kasse. Dies geschieht, weil die laufenden Rentenleistungen gemäss Bundesrecht und Rechtsprechung nicht mehr verändert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

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 die berufliche Vorsorge.

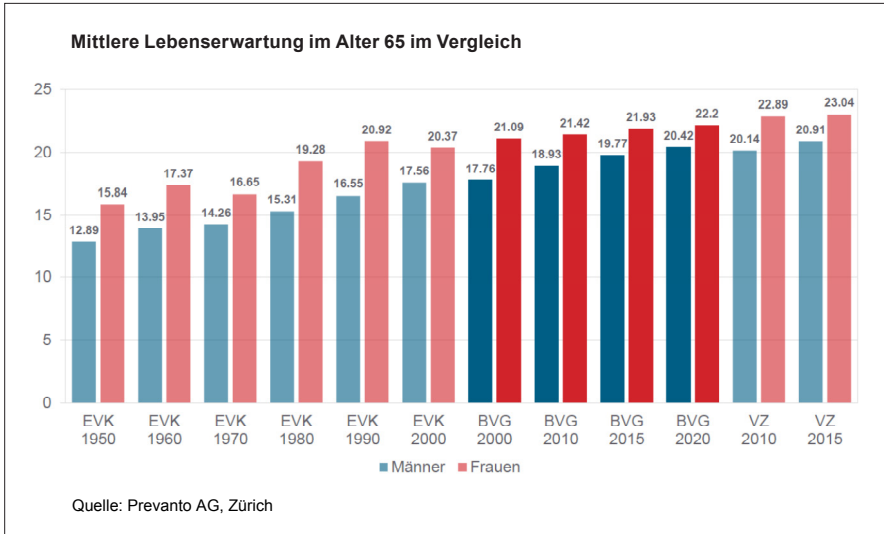
Die Schweizerische Kammer der Pensionskassen-Experten (SKPE) beschloss 2019 die Revision der Fachrichtlinie 4 (FRP 4) zum technischen Zinssatz. Die revidierte FRP 4 ist von der OAK BV für allgemeinverbindlich erklärt worden. Sie ist von allen zugelassenen Pensionskassen-Experten in der Schweiz verbindlich einzuhalten. Die gemäss FRP 4 berechnete Obergrenze für den technischen Zinssatz lag für den Jahresabschluss 2020 bei 1,68 Prozent ($-0,52\%$ durchschnittliche Rendite 10-jährige Bundesobligationen $+2,5\%$ Zuschlag $-0,3\%$ Verwendung Periodentafeln = 1,68%). Diese Obergrenze gilt für alle Vorsorgeeinrichtungen mit Verwendung von Periodentafeln. Mit Generationentafeln liegt sie bei 1,98 Prozent, 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 Prozent lag, wie es für einen Umwandlungssatz von 6,8 Prozent notwendig ist. Seither ist sie stark gesunken. Nach der Einführung der Negativzinsen durch die Schweizerische Nationalbank im Jahr 2015 lag die Rendite meistens ebenfalls im negativen Bereich, 2019 zeitweise sogar bei –1 Prozent. Im April 2021 beträgt die Rendite ca. –0,3 Prozent.



5. Demografische Entwicklung



Die obige Grafik zeigt die Entwicklung der mittleren Lebenserwartung im Alter 65 nach verschiedenen Sterbetafeln (Eidgenössische Versicherungskasse, EVK; BVG von 15 grossen autonomen Pensionskassen; Versicherungskasse der Stadt Zürich, VZ). Die PKGR verwendet wie viele Schweizer Pensionskassen die technischen Grundlagen «BVG».

Die mittlere Lebenserwartung im Alter 65 ist gemäss den neuesten, Ende 2020 erschienenen, versicherungstechnischen Grundlagen «BVG 2020» erneut gestiegen: Bei den Männern beträgt sie 20,4 Jahre, bei den Frauen 22,2 Jahre. Die Altersrenten müssen also immer länger ausgerichtet werden. Dies schlägt sich in höheren notwendigen Vorsorgekapitalien und Rückstellungen nieder und stellt für eine Pensionskasse eine grosse finanzielle Belastung dar.

6. Umwandlungssatz

Der Umwandlungssatz ist derjenige Prozentsatz, mit dem das vorhandene Altersguthaben 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 6 Jahre wurden gemäss OAK BV jährlich 6,8 Milliarden Franken umverteilt. Die zu hohen Umwandlungssätze sind nach Auffassung der OAK BV das dominante Risiko in der 2. 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. Pensionskasse Graubünden (PKGR)

1. Primatwechsel im Jahr 2000

Die Pensionskassen in der Schweiz unterscheiden zwischen zwei Systemen: dem Leistungsprimat und dem Beitragsprimat. Das Leistungsprimat war lange das System der öffentlichen Hand. Die Leistungen werden im Versicherungsfall zum Voraus aufgrund des versicherten Lohnes festgelegt. Beim Beitragsprimat werden diese nicht wie im Leistungsprimat in Prozenten des Einkommens, sondern aufgrund des tatsächlich angesparten Kapitals berechnet.

Bis zum 31. Dezember 2000 wurden die Leistungen der PKGR nach dem Leistungsprimat bemessen. Wer im Alter 65 eine Versicherungsdauer von 35 Jahren und 4 Monaten oder mehr erfüllte, hatte Anspruch auf eine Altersrente von 60 Prozent seines letzten versicherten Lohnes. Der Trend zum Individualismus und die Veränderungen in der Arbeitswelt mit Teilzeitbeschäftigungen, flexiblen Arbeitszeiten, schwankenden Arbeitspensen sowie neuen Gehaltssystemen führten zu einem vermehrten Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat. Dieser Primatwechsel beschloss der kantonale Gesetzgeber im Jahr 2000. Seit dem 1. Januar 2001 werden die Altersleistungen der PKGR nach dem Beitragsprimat berechnet. Im Zeitpunkt der Pensionierung wird das angesammelte Kapital mit einem Umwandlungssatz¹ in eine Jahresrente umgewandelt. Bis 2005 betrug der Umwandlungssatz im Alter 65 7,2 Prozent.

Damals war es erklärtes Ziel des Gesetzgebers, das bisherige Leistungsziel aufrecht zu erhalten. Der Versicherungsmathematiker legte die Sparbeiträge so fest, dass bei Durchlaufen einer «Normkarriere» in der Regel das Leistungsniveau der bisherigen Leistungsprimat-Kasse erreicht wurde. Wurde in Einzelfällen unter Berücksichtigung der angenommenen Prämissen die bisherige anwartschaftliche Altersrente nicht erreicht, wurden zur Besitzstandswahrung Zusatzgutschriften gesprochen. In der damaligen Botschaft wurde darauf hingewiesen, dass das Leistungsziel unter- oder überschritten werde, falls die Wirklichkeit von den getroffenen Annahmen abweiche (Botschaft Heft Nr. 3/2000–2001, Seite 235). Die Normkarriere bildete Grundlage für die Berechnung der Pensionskassenleistungen. Ein Versicherter erreichte im Pensionsalter eine Altersrente von 60 Prozent des letzten versicherten Lohnes.

¹ Ein Beispiel zum Umwandlungssatz: Eine versicherte Person verfügt im Pensionsalter 65 über ein Alterssparkapital von 500'000 Franken. Bei einem Umwandlungssatz von 6 Prozent würde eine Jahresrente von 30'000 Franken resultieren, nämlich 6 Prozent von 500'000 Franken.

2. Ausfinanzierung per 1. Januar 2005

Im Jahr 2000 beschloss der Grosse Rat, die damalige kantonale Pensionskasse Graubünden (KPG) durch Kapitaleinschüsse der obligatorisch angeschlossenen Arbeitgebenden auszufinanzieren. Im total revidierten Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden (Finanzhaushaltsgesetz, FHG; BR 710.100) vom 18. Juni 2004, das auf den 1. Januar 2005 in Kraft trat, wurden die Modalitäten der Ausfinanzierung auf Gesetzesstufe geregelt. Die obligatorisch angeschlossenen Arbeitgebenden wurden verpflichtet, bis spätestens Ende 2011 je anteilmässig den Deckungsfehlbetrag der Kasse 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 Kasse anerkannt hatten, konnte die Ausfinanzierung bereits 2005 abgeschlossen werden. Die Ausfinanzierung beschränkte sich auf die Deckung des versicherungstechnischen Fehlbetrags per Ende 2004 und betrug 549 Millionen Franken (zuzüglich einer Abgeltung der bis 1974 eingebauten und nicht direkt finanzierten Teuerung von 16 Millionen Franken).

Der Fehlbetrag war nicht die Folge von Misswirtschaft, sondern die versprochenen Renten waren von allem Anfang an nicht ausreichend finanziert. So wies die KPG seit ihrer Errichtung im Jahre 1902 eine Unterdeckung auf. Das effektiv vorhandene Vermögen der KPG lag mit andern Worten von Anbeginn an immer unter dem notwendigen – versicherungsmathematisch ermittelten – Deckungskapital (Gegenwert sämtlicher Leistungsverpflichtungen gegenüber den Aktiven und Rentenbeziehenden). Der Fehlbetrag entstand als Folge von Leistungen, die über Beiträge und Vermögenserträge nicht finanziert waren. Der Fehlbetrag wurde bewusst in Kauf genommen.

Mit der Ausfinanzierung erreichte die Kasse einen Deckungsgrad von 100 Prozent, auf die Finanzierung einer Wertschwankungsreserve wurde verzichtet. 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 geht seitdem jeweils zu Lasten der PKGR und der Aktivversicherten.

3. Staatsgarantie

Die Staatsgarantie hat in der beruflichen Vorsorge je nach rechtlicher Ausgestaltung eine unterschiedliche Bedeutung. Sie kann eine Leistungsgarantie, eine Deckungsgradgarantie, eine Teilliquidationsgarantie oder eine Kombination hiervon beinhalten. Im Fall der Leistungsgarantie richtet primär die Vorsorgeeinrichtung die Leistungen aus, das Gemeinwesen haftet subsidiär, das heisst bei Zahlungsunfähigkeit der Vorsorgeeinrichtung. Die Wahrscheinlichkeit, dass dieser Fall bei einer öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung eintritt, ist äusserst klein. Eine Deckungsgradgarantie ist gegeben, wenn eine Unterdeckung Nachfinanzierungspflichten des Garanten bzw. der Arbeitgebenden auslöst. Eine Teilliquidationsgarantie verpflichtet den Garanten, im Fall einer Teilliquidation die Deckungslücke auf dem Deckungskapital des austretenden Versicherungsbestands zu decken.

Seit dem Start der PKGR im Jahre 1902 bestand eine Unterdeckung der Kasse und der Kanton war der vorbehaltlose Garant für sämtliche Verpflichtungen der Kasse. Mit der Ausfinanzierung der PKGR im Jahr 2005 änderte sich dies. Ins Finanzhaushaltsgesetz wurde eine betraglich limitierte und befristete Staatsgarantie aufgenommen. Der Kanton gewährte der PKGR zum Aufbau von Wertschwankungsreserven während maximal 10 Jahren eine Garantie von höchstens 15 Prozent des Deckungskapitals. Bei der Festlegung der strategischen Anlagestruktur konnte diese Garantie berücksichtigt werden, woraus eine höhere Renditeerwartung resultierte. Die bis längstens 31. Dezember 2015 geltende Staatsgarantie wurde per 1. Januar 2008 ins Pensionskassengesetz (PKG) überführt. Mit der Teilrevision des PKG vom 23. April 2013 wurde die Staatsgarantie vorzeitig per 31. Dezember 2013 aufgehoben, da sie als Leistungsgarantie (oder Ausfallgarantie) 2 Jahre vor Fristablauf faktisch unwirksam geworden war und nur im theoretischen Fall der Zahlungsunfähigkeit der PKGR zum Tragen gekommen wäre (Botschaft Heft Nr. 14/2012–2013, Seiten 901 f.).

4. Verselbstständigung per 1. Januar 2008

Gemäss Artikel 40 Absatz 2 FHG vom 18. Juni 2004 überführte der Grosse Rat nach erfolgter Ausfinanzierung die PKGR 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 in 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).

5. Aktuelle Situation

Die PKGR ist die Vorsorgeeinrichtung vieler öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber im Kanton Graubünden und deren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Zu den 147 angeschlossenen Arbeitgebenden gehören der Kanton Graubünden und seine selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, 71 Bündner Gemeinden, andere öffentlich-rechtliche Körperschaften sowie privatrechtliche Institutionen, die vorwiegend öffentliche Aufgaben erfüllen. Mit 12 450 Aktivversicherten und Rentenbeziehenden und einem Vorsorgekapital von 3,3 Milliarden Franken ist die PKGR die grösste Pensionskasse in Graubünden. Gesamtschweizerisch gehört sie zu den grössten 10 Prozent aller Vorsorgeeinrichtungen (Stand 2020).

Kennzahlen aus dem Geschäftsbericht 2020 der PKGR

	2020	Vorjahr
Bestände	Anzahl	Anzahl
Aktive Versicherte	8'842	8'674
Rentenbeziehende	3'608	3'512
Angeschlossene Arbeitgeber	147	148
Kapitalien	in Mio. CHF	in Mio. CHF
Vorhandenes Vorsorgekapital	3'292	3'072
Vorsorgekapital aktive Versicherte	1'512	1'480
Vorsorgekapital Rentenbeziehende	1'179	1'191
Versicherungstechnische Rückstellungen	305	302
Wertschwankungsreserve	295	100
Deckungsgrad	109,8%	103,4%
Vermögensaufteilung		
Liquidität	5,6%	3,8%
Anlagen beim Arbeitgeber	1,5%	4,2%
Obligationen	30,6%	29,4%
Hypotheken	2,2%	2,4%
Aktien	30,2%	29,6%
Immobilien Schweiz	26,5%	27,6%
Immobilien Ausland	0,0%	0,0%
Infrastruktur	2,8%	2,5%
Alternative Anlagen	0,5%	0,5%
Rendite der Vermögensanlagen	6,4%	9,2%
Zinssätze		
Zinssatz auf Sparguthaben	1,0%	1,0%
Technischer Zinssatz	2,0%	2,0%
Verwaltungsaufwand	CHF	CHF
Verwaltungsaufwand Allgemein pro Person	122	118
davon für Versicherung	75	72

6. Handlungsbedarf

6.1 Konkurrenzfähigkeit der Leistungen nicht mehr gegeben

Von verschiedener Seite – Versicherten, Stellenbewerbenden, selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (Graubündner Kantonbank, Fachhochschule Graubünden, Psychiatrische Dienste Graubünden), Gemeinden und 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 umfassend berücksichtigen. Auch für die 71 angeschlossenen Gemeinden ist mehr Flexibilität wichtig, damit sie über passende Vorsorgelösungen für ihr Gemeindepersonal und die notwendige Wettbewerbsfähigkeit verfügen.

In der PKGR kommt zurzeit ein einheitlicher Vorsorgeplan zur Anwendung. Dieser erweist sich für verschiedene Arbeitgebende als ungenügend. Die fast 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.

6.2 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 Prozent und BVG 2015 mit Periodentafeln) liegt der versicherungstechnisch korrekte Umwandlungssatz bei 5,10 Prozent. Der reglementarische Umwandlungssatz beträgt im Jahr 2021 6,00 Prozent. Somit resultiert 2021 ein Pensionierungsverlust von 17,65 Prozent (= 6,00 % dividiert durch 5,10 % minus 1) bzw. ab 2024 von 7,65 Prozent (= 5,49 % dividiert durch 5,10 % minus 1).

Die PKGR hat unter den verglichenen öffentlichen Ostschweizer Vergleichskassen die höchsten Pensionierungsverluste zu tragen.

6.3 Leistungen sinken noch weiter

Bis 2005 lag der Umwandlungssatz der PKGR bei 7,2 Prozent. Seither musste er kontinuierlich gesenkt werden. Die Verwaltungskommission der PKGR beschloss letztmals 2015 eine Reduktion. Bis 2024 sinkt der regulatorische Umwandlungssatz von 6,55 Prozent kontinuierlich auf 5,49 Prozent. 2021 gilt noch ein Umwandlungssatz von 6,00 Prozent.

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 Prozent und Generationentafeln (derzeit 2,0% mit Periodentafeln) und ergeben einen Umwandlungssatz von 4,7 Prozent.

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

6.4 Benachteiligung der Aktivversicherten

Die bisherigen Senkungen des technischen Zinssatzes von 4 Prozent (bis 2007) auf 2 Prozent (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. Die Vorsorgekapitalien der aktiven Versicherten wurden in den Jahren 2016 bis und mit 2020 total mit 5,9 Prozent verzinst, das Vorsorgekapital der Rentnerinnen und Rentner mit 15,4 Prozent (inkl. Rückstellung für die Zunahme der Lebenserwartung). Damit sind die Rentenbeziehenden gegenüber den aktiven Versicherten in den Genuss einer Höherverzinsung von 9,5 Prozentpunkten gekommen.

Die PKGR hat für die Verstärkung der Deckungskapitalien der Rentenbeziehenden bis Ende 2020 Kapitaleinschüsse bzw. Rückstellungen von über 270 Millionen Franken bereitgestellt. Die Aktivversicherten haben zudem im Jahr 2010 vollständig 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 Arbeitgebenden

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.

Der Experte für berufliche Vorsorge der PKGR beurteilt die Sanierungsfähigkeit der PKGR (per 31.12.2020) wie folgt: «Wird zur Beurteilung der Sanierung allein die Höhe des notwendigen Sanierungsbeitrages betrachtet [um den Deckungsgrad um 1%-Punkt zu erhöhen], sind mit 5,6 Prozent der versicherten Lohnsumme substanzielle Mittel von Arbeitgeber und aktiven Versicherten einzufordern. Dies ist als kritisch zu beurteilen. Wird aber auch das Verhältnis des obligatorischen Anteils des Sparkapitals am gesamten Sparkapital berücksichtigt [Umhüllungsgrad], wird ersichtlich, dass auch mehrjährige Minderverzinsungen gegenüber der gesetzlichen Mindestverzinsung möglich sind. Gesamthaft ist die Sanierungsfähigkeit der PKGR gegeben».

6.5 Dringender Handlungsbedarf

Die PKGR verfügt über eine starke «Babyboomer-Generation» unter ihren Versicherten. Per 31. Dezember 2020 waren knapp 42 Prozent der Aktivversicherten 50 Jahre alt oder älter und vereinen ein Altersguthaben von 74 Prozent. Die Aktivversicherten ab 55 Jahren (26 %) vereinen 53 Prozent der Altersguthaben auf sich. Wenn viele Versicherte mit einem zu hohen Umwandlungssatz in Rente gehen, ergeben sich hohe Pensionierungsverluste, die von den verbleibenden Aktivversicherten getragen werden müssen. Diese müssen auf Kapitalerträge bzw. auf eine höhere Verzinsung ihrer Sparguthaben zugunsten der Verstärkung der Vorsorgekapitalien der (Neu-)Rentnerinnen und Rentner verzichten.

Zur Illustration diene die Berechnung der effektiven Pensionierungsverluste im Jahr 2020: Das kumulierte Altersguthaben der 2020 Pensionierten betrug 74,5 Millionen. Versicherungstechnisch korrekt bewertet müsste dieses 88,8 Millionen betragen. Die Pensionierungsverluste belaufen sich auf 14,3 Millionen Franken oder 19,2 Prozent. Sie bedeuten, dass für die notwendige Verstärkung der Vorsorgekapitalien des Pensionierungsjahrgangs 2020 Rückstellungen von 14,3 Millionen Franken benötigt werden. Die vorhandenen Sparguthaben betragen nur 80 Prozent der notwendigen Summe für die im Jahr 2020 begonnenen Neurenten. Jede Neurente musste zulasten der Kasse mit durchschnittlich 62 000 Franken nachfinanziert werden.

Da diese Pensionierungsverluste aufgrund der alters- und kapitalmässigen Versichertenstruktur in den nächsten Jahren noch stark zunehmen wer-

den, 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.

6.6 Kein Sanierungsfall

Die PKGR weist per Ende 2020 einen Deckungsgrad von 110 Prozent auf und hat ausreichend Rückstellungen für die Umsetzung der beschlossenen Massnahmen wie Anpassung der technischen Grundlagen und Finanzierung einer Übergangslösung gebildet. Die Wertschwankungsreserve beläuft sich auf 295 Millionen Franken. Sie erzielte 2020 auf ihren Vermögensanlagen von 3,3 Milliarden Franken eine Gesamrendite von 6,4 Prozent und liegt damit an der Spitze der Schweizer Pensionskassen. Die PKGR ist kein Sanierungsfall. Ihre Verpflichtungen sind solide finanziert. Der Handlungsbedarf besteht bei den Leistungen. Diese sind nicht mehr konkurrenzfähig, was auch die Benchmark-Studie bestätigt. Mit den heutigen Sparbeiträgen lassen sich konkurrenzfähige Leistungen nicht finanzieren. Bessere Leistungen sind nur mit höheren Sparbeiträgen möglich.

III. Massnahmen der Pensionskasse Graubünden

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. 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 sowie eine mögliche Umsetzungsstrategie definiert.

Die Verwaltungskommission hat im März 2020 die folgenden strategischen Handlungsschienen beschlossen:

- Massnahmen zur Stabilisierung und zum Fortbestand der Kasse bzw. Anpassung der technischen Grundlagen mit Senkung der Umwandlungssätze;
- Übergangslösung für die älteren Jahrgänge;
- Schaffung einer neuen, zukunftsgerichteten Struktur (Sammeleinrichtung);
- Umsetzung eines neuen Vorsorgemodells mit einem marktgerechten Leistungsziel.

1. Anpassung der technischen Grundlagen

Gemäss den Beschlüssen der Verwaltungskommission werden die versicherungstechnischen Parameter wie folgt angepasst:

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

Diese Anpassungen der versicherungstechnischen Parameter sind zwingend notwendig, unabhängig von den beantragten Änderungen der Finanzierung und den Leistungen gemäss neuem Vorsorgemodell. Sie umfassen die Umstellung von Perioden- auf Generationentafeln und die Reduktion des technischen Zinssatzes von auf 1,75 Prozent. Damit einhergehend muss der Umwandlungssatz auf 4,7 Prozent gesenkt werden, damit er versicherungstechnisch korrekt ist. Mit diesem Beschluss nimmt die Verwaltungskommission als oberstes Organ die ihr vom BVG 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). Ein Unterlassen dieser von den Experten dringend empfohlenen Massnahmen könnte aufgrund der sehr strengen und umfassenden BVG-Bestimmungen Verantwortlichkeiten und Haftungen der Verwaltungskommission und ihrer Mitglieder nach sich ziehen.

Das erarbeitete neue Vorsorgemodell mit einer «Gleichgewichtsstrategie» (Technischer Zinssatz 1,75 % mit Generationentafeln, Umwandlungssatz 4,7 %) ist mit der heutigen Anlagestrategie finanzierbar und praktisch umverteilungsfrei. Die Gleichgewichtsstrategie passt aus Sicht der Experten ideal ins Risikoprofil der PKGR.

Die Umsetzung der Massnahme führt gemäss Berechnungen der beigezogenen externen Experten zu einer massiven Leistungseinbusse mit einer bis zu 20 Prozent tieferen Altersrente. Zudem muss die Kasse in der heutigen Form als Risikogemeinschaft 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.

2. Übergangsregelung für die Jahrgänge 1957–1966

Für ältere Versicherte sinkt die Altersrente ohne flankierende Massnahmen aufgrund des tieferen Umwandlungssatzes. Zur Abfederung der tieferen Altersrente hat die Verwaltungskommission eine Übergangslösung für die Jahrgänge 1957–1966 beschlossen. Diese Jahrgänge machen über einen Viertel des gesamten Versichertenbestands aus und vereinen über die Hälfte der gesamten Sparguthaben der aktiven Versicherten.

Für die aktiven Versicherten sowie die Invalidenrentnerinnen und Invalidenrentner ab Alter 55 wird zur Berechnung der Altersrente das am 31. Dezember 2021 vorhandene persönliche Sparguthaben mit dem schrittweise tieferen Umwandlungssatz gemäss untenstehender Tabelle multipliziert. Das ab dem 1. Januar 2022 erworbene Sparguthaben wird mit dem einheitlichen Umwandlungssatz von 4,7 Prozent in eine Rente umgerechnet. Aufgrund der Zweiteilung handelt es sich um eine «Split-Lösung». Bei vorzeitiger oder aufgeschobener Pensionierung werden die Umwandlungssätze entsprechend angepasst. Die Umwandlungssätze (UWS) werden jeweils auf Monate genau berechnet.

Jahrgang	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67+
UWS auf Guthaben bis 31.12.2021	5.89 %	5.78 %	5.49 %	5.40 %	5.30 %	5.20 %	5.10 %	5.00 %	4.90 %	4.80 %	4.70 %
UWS auf Guthaben ab 1.1.2022	4.70 %	4.70 %	4.70 %	4.70 %	4.70 %	4.70 %	4.70 %	4.70 %	4.70 %	4.70 %	4.70 %

Mit dieser Split-Lösung kann das Leistungsniveau für die Übergangsgeneration weitgehend gewahrt werden. Bei den jüngeren Versicherten steigt die Altersrente gegenüber dem heutigen Reglement dank erhöhter Sparbeiträge. Die Übergangslösung ist fair, weil sie ab dem Einführungszeitpunkt alle Versicherten ungeachtet ihres Alters gleichbehandelt.

Für die Versicherten der Jahrgänge 1957–1961 gibt es eine betragsmässige Besitzstandsgarantie per 31. Dezember 2021. Sie erhalten bei einer Pensionierung nach dem 31. Dezember 2021 mindestens diejenige Altersrente wie bei einer vorzeitigen Pensionierung per 31. Dezember 2021. Per 1. Januar 2022 garantiert die PKGR, dass die modellmässige Altersrente nach dem neuen Reglement für alle Versicherten um maximal 7 Prozent tiefer sein wird als

nach dem heutigen Reglement, sofern der Gesetzgeber die höheren Sparbeiträge beschliesst. Ohne höhere Sparbeiträge kann diese Garantie aus finanziellen Gründen nicht gewährleistet werden. Die Kosten für eine Renteneinbusse von höchstens 7 Prozent für alle Versicherten würden 270 Millionen Franken betragen.

Um von der Übergangslösung zu profitieren, müssen Versicherte bis zum 31. Dezember 2020 in die Kasse eingetreten sein. Bei einem Neueintritt ab dem 1. Januar 2021 besteht kein Anspruch auf die Übergangslösung.

Einen vollständigen Ausgleich für die älteren Jahrgänge kann und will die PKGR nicht finanzieren. Der vollständige Ausgleich für die Übergangsgeneration (Jahrgänge 1957–1966) würde die PKGR 123 Millionen Franken kosten (abdiskontiert per 1.1.2022 bzw. 132 Mio. Fr. im Zeitpunkt der Pensionierung). Die PKGR darf nicht alle Reserven für eine Übergangsregelung zugunsten weniger Jahrgänge verwenden. Die Reserven der PKGR haben der Gesamtheit der Versicherten zu dienen.

3. Ab 1. Januar 2022 PKGR als Sammeleinrichtung

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.

4. Flexibilität und Wahlmöglichkeiten

Neu werden die Versicherten vor der Pensionierung entweder die Standard-Altersrente, eine höhere Hinterbliebenenleistung oder eine höhere Altersrente wählen können. Wenn sich die versicherte Person für die Standard-

Altersrente entscheidet, beträgt die Partnerrente wie heute 60 Prozent der Altersrente (UWS 4,7%).

Neu kann sich die versicherte Person vor der Pensionierung entscheiden, dass der überlebende Ehegatte/Lebenspartner keinen Rentenrückgang erleidet, die Partnerrente also 100 Prozent der Altersrente beträgt. Damit verbunden ist allerdings eine tiefere Altersrente basierend auf einem tieferen, kostenneutralen Umwandlungssatz von 4,4 Prozent.

Als weitere Option besteht die Möglichkeit, eine tiefere Leistungshöhe für die Partnerrente zu wählen (30%). Dadurch fällt die Altersrente höher aus, weil der kostenneutrale Umwandlungssatz bei 5 Prozent liegt.

Neu können die Versicherten auch aus drei verschiedenen Sparplänen auswählen:

- Basic entspricht bezogen auf die Sparbeiträge der Versicherten dem heutigen Vorsorgeplan.
- Standard ist der mittlere Plan gemäss dem neuen Vorsorgemodell. Er beinhaltet auch für die Versicherten höhere Sparbeiträge. Alle Berechnungen betreffend das neue Vorsorgemodell basieren auf dem Standardbeitragsplan.
- Plus bedeutet freiwillig persönlich höhere Sparbeiträge durch den Versicherten.

Die versicherte Person kann jeweils auf das nächste Kalenderjahr den passenden Sparplan wählen. Die Beiträge der Arbeitgebenden sind in allen Plänen identisch. Die Arbeitgebenden bezahlen für eine versicherte Person den altersabhängigen Beitragssatz unabhängig davon, welchen Sparplan die versicherte Person für sich wählt.

IV. Vernehmlassungsverfahren

1. Vorgehen und Rücklauf

Am 30. September 2020 gab das Departement für Finanzen und Gemeinden nach Freigabe durch die Regierung einen Revisionsentwurf zusammen mit einem erläuternden Bericht in die Vernehmlassung. Diese dauerte bis zum 10. Januar 2021. Zur Stellungnahme eingeladen wurden die politischen Parteien inkl. Jungparteien, die angeschlossenen Arbeitgebenden, die Dachorganisationen der Wirtschaft Graubünden, Personalverbände, das Kantons- und das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, die Departemente der kantonalen Verwaltung, die Standeskanzlei und die Finanzkontrolle Graubünden. Die Vernehmlassungsunterlagen waren im Internet öffentlich aufgeschaltet und so auch den Versicherten zugänglich. Insgesamt sind

124 Stellungnahmen eingegangen: 5 von Parteien, 27 von Gemeinden, 6 von selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, 11 von den Gerichten und der Verwaltung, 6 von anderen angeschlossenen Arbeitgebenden, 61 von Lehrpersonen(-Teams) und weiteren Versicherten sowie 8 von Verbänden. Über eine Umfrage der Personalverbände sind zudem 174 Rückmeldungen eingegangen, welche in deren Stellungnahmen eingeflossen sind.

2. Eckpunkte der Vernehmlassungsvorlage

In der umfassenden Benchmarkanalyse 2019 mit vergleichbaren öffentlichen Pensionskassen hat sich gezeigt, dass die PKGR bei vielen Leistungskomponenten das Schlusslicht bildet. Mit der beschlossenen Anpassung der technischen Grundlagen wird der Abstand zu den Vergleichskassen noch grösser. Die PKGR weist die prozentual tiefsten Sparbeiträge auf. Dadurch fallen die über ein ganzes Erwerbsleben angehäuften Spargutschriften bei der PKGR im Vergleich mit 20 kantonalen Pensionskassen am niedrigsten aus.

Damit die Leistungen nicht noch weiter reduziert werden müssen, werden deutlich höhere Sparbeiträge und eine Anpassung des versicherten Lohns vorgeschlagen. Der Sparprozess soll schon in jungen Jahren deutlich verstärkt und die Beiträge der älteren Personen ab 50 bis auf 30 Prozent angehoben werden. Der Kanton, die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und die angeschlossenen Gemeinden sollen attraktive Arbeitgebende bleiben. Die Finanzierung und die Sparbeiträge werden im PKG festgelegt, deshalb ist eine Teilrevision notwendig. Die Regierung stellte zudem für die Unterstützung der Übergangslösung für ältere Jahrgänge des Kantons und seinen Anstalten einen einmaligen Beitrag von 17 Millionen Franken in Aussicht.

3. Generelle Beurteilung der Vorlage

Alle Vernehmlassungsteilnehmenden anerkennen den Handlungsbedarf. Die Revision des Pensionskassengesetzes sei notwendig, wichtig und dringlich. Es brauche mehr finanzielle Mittel im System. Mit höheren Sparbeiträgen und einem tieferen Koordinationsabzug sind die Vernehmlassungsteilnehmenden einverstanden. Unterschiedliche Auffassungen gibt es betreffend das Ausmass der Anhebung der Sparbeitragsätze und der Beschränkung des Koordinationsabzugs.

Die teilnehmenden Gemeinden befürworten im Grundsatz die Revision und beurteilen diese als dringlich. Sie halten den unterbreiteten Vorschlag

für vernünftig. Eine Mehrheit schlägt aus Kostengründen eine moderatere Lösung vor. Insbesondere die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (Fachhochschule Graubünden, Gebäudeversicherung Graubünden, Graubündner Kantonalbank, Pädagogische Hochschule Graubünden, Psychiatrische Dienste Graubünden, Sozialversicherungsanstalt Graubünden) weisen mit Nachdruck darauf hin, dass die Verbesserung der Vorsorgeleistungen ein wichtiger Bestandteil für die Konkurrenzfähigkeit in ihrem relevanten Arbeitsmarkt ist. Andere angeschlossene Arbeitgebende halten gute, konkurrenzfähige Pensionskassenleistungen für mitentscheidend, um Fachkräfte rekrutieren zu können, insbesondere auch in peripheren Regionen.

Die Verbesserungen für Teilzeitbeschäftigte und Kaderangestellte sind erwünscht und stossen bei den Vernehmlassungsteilnehmenden auf Zustimmung. Ebenso wird die Sammeleinrichtung als neue Verwaltungsform ausdrücklich begrüsst, um die notwendige Flexibilität für die PKGR und ihre angeschlossenen Arbeitgebenden zu schaffen und gleichzeitig die Attraktivität für neue Anschlüsse zu erhöhen. Das Angebot der PKGR von zusätzlichen Vorsorgeplänen für Arbeitgebende und Wahlplänen für Arbeitnehmende wird ebenfalls unterstützt.

Kritisiert wird der vorgeschlagene einmalige Kantonsbeitrag von 17 Millionen für die Mitfinanzierung der Übergangslösung, welcher für einen gemäss Personalgesetz eingeschränkten Begünstigtenkreis vorgesehen ist. Diese Lösung schaffe eine «Zweiklassengesellschaft» unter den Versicherten der PKGR.

Verschiedene Stellungnehmende vermissten in der Vernehmlassungsvorlage einerseits die Abstimmung mit der geplanten Revision des Personalgesetzes und andererseits vertiefte Angaben zur Übergangslösung, welche die PKGR zur Abfederung der Renteneinbusse infolge der beschlossenen Anpassungen der technischen Grundlagen ergreift.

Einzelne weitere Vorbringen betreffen Anliegen, die nicht im Zusammenhang mit der vorliegenden Teilrevision des Pensionskassengesetzes stehen.

4. Umgang mit den Anliegen

Nachfolgend wird auf die wesentlichen von den Vernehmlassungsteilnehmenden eingebrachten Anliegen eingegangen, soweit dies nicht in den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen erfolgt.

4.1 Berücksichtigte Anliegen

Kostengünstigere Lösung

Diverse Vernehmlassungsteilnehmende lehnen die Erhöhung der Sparbeiträge im beantragten Umfang aus Kostengründen ab. Der von Gemeinden eingebrachte Vorschlag sieht eine moderatere Erhöhung der Beitragsätze um 25 Prozent der heutigen Sätze über alle Altersklassen vor (20 Gemeinden + Region Imboden, CVP). Andere Teilnehmende bevorzugen eine zeitliche Staffelung der Erhöhung (BDP, FDP, GVG, SVA). Die Mehrkosten zulasten des Kantons müssten sich an den Finanzplan 2021–2024 (CHF 5 Mio.) anlehnen (CVP) bzw. diesen einhalten (Dachorganisationen Wirtschaft).

Dem Anliegen nach einer kostengünstigeren Lösung wird Rechnung getragen. Der optimierte Vorschlag der Regierung hat die Mehrkosten für den Kanton gegenüber der Vernehmlassung von 8,9 Millionen auf 6,5 Millionen deutlich reduziert. Für Arbeitgebende, welche tiefere als die im Standardbeitragsplan enthaltenen Sparbeiträge leisten möchten, kann die PKGR zusätzliche Vorsorgepläne anbieten. Diese Möglichkeit wurde mit der Aufnahme des Artikels 11 PKG im Jahr 2010 geschaffen. Die Materialien zeigen, dass der Gesetzgeber die Attraktivität der Kasse steigern und mehr Flexibilität und Marktnähe schaffen wollte. «Das kann eine andere Koordinationsregelung oder eine etwas andere Beitragsstaffelung sein. Die vorgesehene neue Bestimmung verschafft der KPG eine gewisse Flexibilität, die sie im umkämpften Vorsorgemarkt benötigt» (Botschaft Heft Nr. 17/2008–2009, S. 929). Denkbar ist auf dieser Grundlage zum Beispiel ein Vorsorgeplan, welcher tiefere Sparbeiträge im Vergleich zum Standardbeitragsplan des Kantons beinhaltet.

Breiterer Benchmark

Verschiedene Teilnehmende verlangten zusätzliche Vergleiche mit Pensionskassen ausserhalb der Benchmarkanalyse (CVP, SP, SVP, Dachorganisationen Wirtschaft, SBK). In die Botschaft wurden deshalb schweizweite und repräsentative Vergleiche anhand der Schweizer Pensionskassenstudie (Ausgabe 2020) aufgenommen, um insbesondere das angestrebte Leistungsziel beurteilen zu können.

Weitere Reduktion des Koordinationsabzugs

In verschiedenen Stellungnahmen wird ein tieferer maximaler Koordinationsabzug gefordert, wobei die Forderungen von einer Limitierung auf der Höhe des BVG-Abzugs (26 Gemeinden, Region Imboden, GVG, SVA), über die Halbierung (BDP, VBS, BKV) bis hin zur Abschaffung des Koordinationsabzugs gehen (SP, VPOD). Dem Begehren, den maximalen Koordina-

tionsabzug nochmals zu reduzieren und dem BVG-Abzug gleichzusetzen, wird zugestimmt. Diese Massnahme erhöht den versicherten Lohn und verbessert die Leistungen.

Weitere Annäherung der Beitragshöhe bzw. flachere Beitragskurve

Mehrere Teilnehmende befürworten eine gegenüber dem Vernehmlassungsvorschlag flachere Beitragskurve (Gemeinde Samedan, Dachorganisationen Wirtschaft) oder verlangen den Verzicht auf eine altersabhängige Staffelung der Sparbeiträge (SP). Damit sollen ältere Mitarbeitende auf dem Arbeitsmarkt nicht benachteiligt werden. Das Anliegen auf eine weitere Annäherung der Beitragssätze kann aufgenommen werden. Der Unterschied zwischen dem tiefsten Satz bei den jüngsten Versicherten und dem höchsten, ab dem Alter 50 nicht mehr ansteigenden Satz wird auf das Zweifache reduziert.

Überarbeitung des Vorsorgemodells

Aufgrund der in der Vernehmlassung eingebrachten, breit abgestützten Anliegen wurde das Vorsorgemodell überarbeitet und optimiert. Der angepasste Vorschlag kombiniert die Anliegen eines tieferen maximalen Koordinationsabzugs und einer flacheren Beitragsstaffelung, behält das Leistungsziel und das kumulierte Beitragsverhältnis zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden bei und führt insgesamt zu tieferen Gesamtkosten.

Keine Mitfinanzierung der Übergangslösung

Der von der Regierung vorgeschlagene einmalige Beitrag von 17 Millionen zur Mitfinanzierung der Übergangslösung für die dem Personalgesetz unterstellten Mitarbeitenden beurteilen die Stellungnehmenden sehr unterschiedlich. Mehrere Parteien (BDP, CVP, FDP, SVP) sowie der Grossteil der teilnehmenden Gemeinden lehnen den einmaligen Kantonsbeitrag ab (ebenso Dachorganisationen Wirtschaft). Mehrere Gemeinden verlangen, dass der Kanton zusätzlich einen analogen Beitrag für die Versicherten bei den angeschlossenen Gemeinden übernimmt. Zahlreiche Stellungnehmende kritisieren den Vorschlag aufgrund des beschränkten Begünstigtenkreises. Der Beitrag müsste allen Versicherten der PKGR zukommen, ansonsten eine «Zweiklassengesellschaft» entstünde. Demzufolge fordern sie entweder einen entsprechend höheren Beitrag des Kantons oder eine Verpflichtung der Gemeinden durch den Kanton, dass diese für ihre Mitarbeitenden einen äquivalenten Beitrag leisten (SP, Personalverbände und Lehrpersonen).

Aufgrund dieser Rückmeldungen verzichtet die Regierung auf den einmaligen Beitrag. Die zwischenzeitlich von der PKGR beschlossene und finanzierte Übergangsregelung ist aus Sicht der Regierung angemessen und bedarf keines zusätzlichen Kantonsbeitrags (vgl. Ausführungen in Kapitel III. 2.).

4.2 Nicht berücksichtigte Anliegen

Anpassung der Aufteilung der Sparbeiträge

Bei der Aufteilung der Sparbeiträge zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden gehen die Anliegen auseinander. Einige Teilnehmende verlangen eine Anpassung in Richtung oder mit einer paritätischen Aufteilung und deren gesetzliche Statuierung (BDP, FDP, Dachorganisationen Wirtschaft). Andere fordern dagegen einen höheren Anteil der Arbeitgebenden, z.B. 60 Prozent über alle Altersklassen, und verweisen dabei auf die Pensionskassen der Rhätischen Bahn oder des Kantons Zürich (SP, GVG, VBS, BKV, VPOD). Einzelne sprechen sich dafür aus, dass die Beitragsaufteilung wie bisher Sache jedes einzelnen Arbeitgebenden sein soll. Die gleichen Anliegen wurden schon bei früheren Revisionen des Pensionskassengesetzes anhängig gemacht (z.B. Botschaft Heft Nr. 12/2013–2014).

Das Bundesrecht schreibt vor, dass die Arbeitgebenden mindestens 50 Prozent der Beiträge leisten müssen. Die Prämienaufteilung zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden ist nicht Gegenstand dieser Vorlage. Die bisherige Lösung, gemäss welcher der einzelne angeschlossene Arbeitgebende die Aufteilung bestimmt, soll beibehalten werden. Grundlage hierfür bildet Artikel 8 Absatz 3 des Pensionskassengesetzes, der auf Artikel 66 Absatz 1 BVG basiert.

Abschaffung des Koordinationsabzugs

Die Gewichtung mit dem Beschäftigungsgrad führt bereits zu einer starken Reduktion des Koordinationsabzugs. Die Halbierung oder die Abschaffung des Koordinationsabzugs geht nach Auffassung der Regierung zu weit. Nebst den damit verbundenen Mehrkosten aufgrund des deutlich höheren versicherten Lohns ist auch der Grundgedanke der Koordination mit der 1. Säule zu beachten. Der Koordinationsabzug in der beruflichen Vorsorge dient dazu, die Leistungen der AHV im BVG zu berücksichtigen.

Pensionierungsalter für Frauen senken

Die SP Graubünden fordert im Zuge der Teilrevision des PKG eine Fremdänderung des Personalgesetzes, um das heute einheitliche Pensionierungsalter von 65 Jahren für Frauen und Männer auf 64 Jahre für Frauen zu senken. Eine Senkung des im kantonalen Personalrecht seit 1993 bestehenden einheitlichen Rentenalters ist nicht angezeigt und steht diametral im Widerspruch zu den auf Bundesebene laufenden Reformen in der 1. und 2. Säule.

Vorgabe von ESG-Kriterien gesetzlich verankern

Die SP Graubünden verlangt in ihrer Stellungnahme, im Pensionskassengesetz eine neue Bestimmung aufzunehmen, welche scharfe ESG-Kriterien verlangt (E=Environment/Umwelt; S=Social/Soziales; G=Governance/Unternehmensführung). Sie begründet ihre Forderung damit, dass eine kantonale Pensionskasse ethischen Richtlinien entsprechen sollte, u. a. mit einem Verbot von Investitionen in Rüstungsgüter, Kohleenergie etc. Die Regierung lehnt dieses Anliegen ab, einerseits aus formellen Gründen und andererseits mit materiellen Argumenten. Formell hat die Regierung in ihrer Antwort vom 13. April 2018 auf die Anfrage Deplazes betreffend «Ist die Pensionskasse Graubünden für die Zukunft gerüstet?» auf die bundesrechtlich vorgegebenen Zuständigkeiten hingewiesen. Eines der Ziele der Strukturreform im BVG 2011/2012 war die Entpolitisierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen in der Schweiz. In Artikel 51a BVG wurden die unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des obersten Organs einer Vorsorgeeinrichtung festgelegt. Die Festlegung der Ziele und der Grundsätze der Vermögensverwaltung sowie der Durchführung und Überwachung des Anlageprozesses zählen dazu (Art. 51a Abs. 2 lit. m BVG).

Auch aus gesetzestechnischen Gründen ist es für die Regierung nicht sinnvoll, «ESG» in das PKG aufzunehmen. Es handelt sich nicht um klar definierte Kriterien und es gibt keinen einheitlichen Massstab für diese. Die Entwicklung des Themas Nachhaltigkeit schreitet fort und wird aufgrund von europäischen Regulatorien möglicherweise auch auf Bundesebene neue Bestimmungen hervorbringen.

Wichtiger sind jedoch für die Regierung die materiellen Argumente, die gegen eine neue Bestimmung betreffend ESG im PKG sprechen. Die PKGR berücksichtigt von sich aus ESG-Kriterien in ihrer gesamten Geschäftstätigkeit, nicht nur bezogen auf die Vermögensanlagen. Sie hat in den letzten 2 Jahren nicht nur ihre Nachhaltigkeitsanstrengungen massiv ausgebaut, sondern auch ihre Berichterstattung dazu, z. B. im Geschäftsbericht oder auf ihrer Webseite.

Die PKGR hat in ihrem Geschäftsbericht 2020 den nachhaltigen Vermögensanlagen ein ausführliches Kapitel gewidmet, welches die durchgeführten Aktivitäten sehr gut beschreibt. Bei der nachhaltigen Vermögensanlage sind im Jahr 2020 wichtige Wegmarken erreicht worden. Die PKGR ist neu Mitglied bei der Ethos Stiftung für nachhaltige Entwicklung und im Ethos Engagement Pool Switzerland. Ausserdem wurden die Aktienanlagen in neue Anlagegefässe überführt, welche die besten Nachhaltigkeitsleistungen erbringen (sog. «Best-in-class-Ansatz»). Dadurch konnten sämtliche ESG-Kennzahlen deutlich verbessert und im Speziellen auch die Klimarisiken reduziert werden. Die Klima Allianz Schweiz sieht die PKGR unter den Pio-

nierinnen der mittelgrossen Vorsorgeeinrichtungen und erteilte ihr das Top-Rating («grün» = Best Practice).

Die Verwaltungskommission hat im März 2021 zudem die folgenden Nachhaltigkeitsgrundsätze beschlossen. Für jeden Grundsatz gibt es eine verbindliche Konkretisierung.

- Die PKGR berücksichtigt bei ihren Anlageentscheiden sämtliche Portfoliorisiken, auch solche von nicht finanziellen Einflussfaktoren (sog. ESG-Kriterien). Der Klimawandel ist dabei Bestandteil der ESG-Risiken.
- Die PKGR bezieht ESG-Kriterien mit in ihre Anlagetätigkeit ein, ohne die Vorsorgeziele zu gefährden.
- Dialog mit Unternehmen: Die PKGR beteiligt sich am Dialog mit Unternehmen, mit dem Ziel, diese auf Good Governance zu verpflichten und auf Umwelt- und Sozialverantwortung zu sensibilisieren.
- Ausübung der Aktionärsrechte: Die PKGR nimmt ihre Aktionärsrechte wahr.
- Anlageprozess: Die PKGR wendet Nachhaltigkeit im gesamten Anlageprozess an und bevorzugt Anlagen, die nach anerkannten Nachhaltigkeits-Wertungssystemen getätigt werden.
- Ausschluss kontroverse Waffen: Die PKGR schliesst Investitionen aus in die Entwicklung, Herstellung und Lagerung von nuklearen, biologischen und chemischen Kampfstoffen und Waffen, Anti-Personenminen, Streumunition, blindmachenden Laserwaffen, nichtentdeckbaren Splitter, Brandwaffen und Uranmunition (kontroverse Waffen).
- Ausschlüsse für weitere kontroverse Geschäftsfelder: thermische Kohlekraft, unkonventionelles Öl und Gas, Tabak, Alkohol und Glücksspiele.
- Immobilien Direktanlagen: Die PKGR unterstützt mittels einer nachhaltigen Immobilienstrategie aktiv eine nachhaltige Klimapolitik.
- Überprüfung und Berichterstattung: Die PKGR überprüft periodisch ihre Anlagen bezüglich der Konformität mit anerkannten Nachhaltigkeitsstandards und rapportiert das Ergebnis nach «innen» und «ausen».

Zudem hat die Verwaltungskommission der Direktion den Auftrag erteilt, generelle, d. h. nicht ausschliesslich auf die Kapitalanlagen beschränkte, Grundsätze für eine nachhaltige Pensionskasse zu formulieren und sowohl die Nachhaltigkeitsgrundsätze für Kapitalanlagen als auch die allgemeinen Nachhaltigkeitsgrundsätze im Rahmen der bevorstehenden Revision in die Reglemente einzuarbeiten.

Limitierung des Kapitalbezugs

Mehrere Parteien (BDP, CVP, FDP) erkundigten sich in der Vernehmlassung nach den Möglichkeiten des Kapitalbezugs bei der Alterspensionierung und schlugen eine Limitierung vor. Im obligatorischen Bereich kann die versicherte Person verlangen, dass ihr ein Viertel ihres Altersguthabens als Kapitalabfindung ausgerichtet wird (Art. 37 Abs. 2 BVG).

Der Bundesrat wollte 2018 im Zuge der Revision des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30) den Kapitalbezug für obligatorische Altersguthaben verbieten. Damit wollte er verhindern, dass Rentnerinnen und Rentner auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind, weil sie ihr Pensionskassenkapital bezogen und aufgebraucht haben. Sowohl der Nationalrat als auch der Ständerat haben sich allerdings gegen ein solches Verbot des Kapitalbezugs entschieden.

Die Möglichkeiten des Kapitalbezugs werden reglementarisch festgelegt und liegen demzufolge in der Zuständigkeit der Verwaltungskommission. Viele Pensionskassen bieten ihren Versicherten die Wahlfreiheit für einen Kapitalbezug der Altersleistung bis zu 100 Prozent an, so auch die PKGR (Art. 11 Abs. 4 des Vorsorgereglements). Die versicherte Person trifft ihren Entscheid eigenverantwortlich und passend zu ihrer Lebenssituation. Die Versicherten schätzen diese individuelle Wahlmöglichkeit. Die Kapitalbezugsquote lag bei der PKGR in den letzten Jahren bei 25–30 Prozent. Eine Kombination von Rente und Kapitalbezug ist eine beliebte und häufige Wahl der Versicherten.

V. Benchmark

1. Vergleich öffentlich-rechtliche Kassen

1.1 Benchmarkanalyse 2019

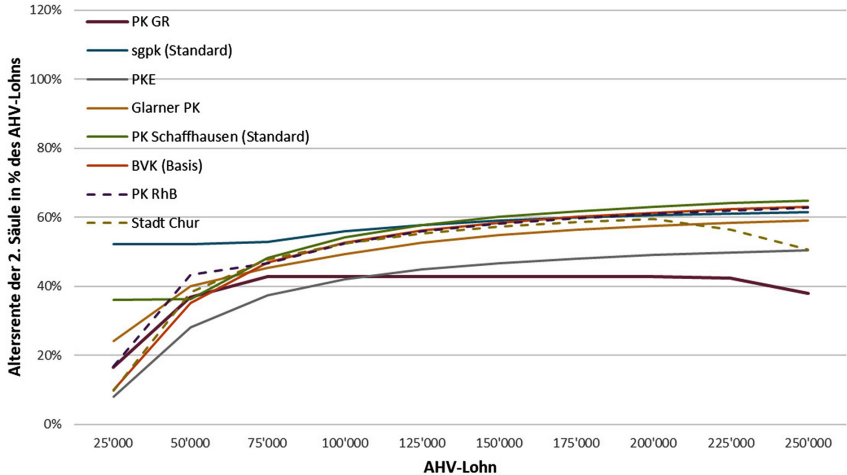
Die PKGR hat 2019 eine umfassende Benchmarkanalyse mit vergleichbaren öffentlichen Pensionskassen durchgeführt. Die Experten der Allvisa AG haben im Auftrag der PKGR die Finanzierung und die Leistungen folgender Vorsorgeeinrichtungen verglichen:

- Pensionskasse der Rhätischen Bahn (PK RhB)
- Pensionskasse 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 hat ergeben, dass die PKGR prozentual die tiefsten Sparbeiträge aufweist. Bereits 2018 hat ein anderer Vergleich von 20 kantonalen Pensionskassen hervorgebracht, 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.

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, Realverzinsung 2 Prozent.

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 LWS von 5.10%.

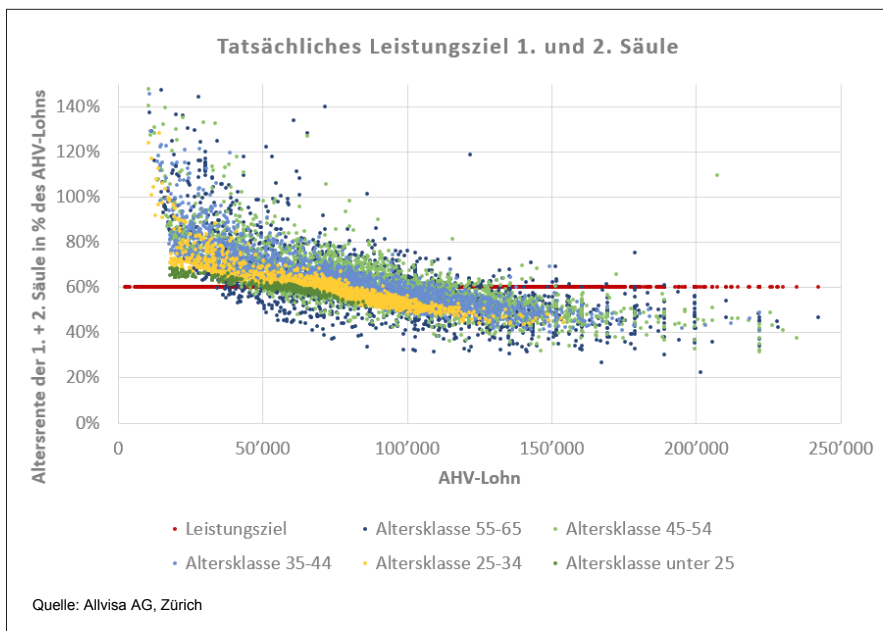
Quelle: Allvisa AG, Zürich

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 gegen oben 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 theoretisch erreichbare Leistungsziel geht von einer vollständig in der Kasse verbrachten Erwerbskarriere bzw. 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 Versichertenbestands hat nun gezeigt, dass dieser gewünschte Effekt nicht eingetreten ist. Die Mehrheit der Versicherten hat sich nicht voll eingekauft. Die Versicherten erreichen oft nur 75 Prozent ihrer reglementarisch möglichen Altersrente aus der 2. Säule.

Die nachfolgende Grafik zeigt das tatsächlich zu erreichende Leistungsziel des Versichertenbestands 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. Jeder Punkt repräsentiert eine aktiv versicherte Person der PKGR.



1.2 Massnahmen von Vergleichskassen

Pensionskasse der Rhätischen Bahn (PK RhB)

Die PK RhB hat den Umwandlungssatz in mehreren Schritten von 7,1 Prozent (2010) auf 4,57 Prozent (2025) reduziert. Sie hat Ende 2019 den technischen Zinssatz auf 1,25 Prozent gesenkt (mit Periodentafeln). Zur Abfederung der Senkung der Umwandlungssätze hat die RhB Einlagen der Arbeitgeberin von über 23 Millionen Franken eingebracht. Die Renteneinbussen werden mittels Einlage auf das persönliche Sparkonto für alle Versicherten vollständig ausgeglichen. Mehrfach wurden auch die Sparbeiträge erhöht. Der höchste Sparbeitragssatz beträgt ab 2022 28,2 Prozent. Über alle Altersgruppen gerechnet trägt die Arbeitgeberin 59 Prozent und die Arbeitnehmenden übernehmen 41 Prozent der Beiträge.

Pensionskasse Stadt Chur

Die Pensionskasse Stadt Chur (PKSC) senkte 2017 ihren Umwandlungssatz von 6,1 Prozent auf 5,2 Prozent. Sie schrieb als Kompensationsmassnahme allen Versicherten ab Alter 25 eine Ausgleichseinlage zwischen 12,12 Prozent und 17,31 Prozent ihres adjustierten Altersguthabens gut. Die Stimmberechtigten der Stadt Chur genehmigten 2016 in einer Volksabstimmung dafür einen Gesamtbetrag von 4,25 Millionen Franken und stimmten der Erhöhung der Sparbeiträge zu.

Die PKSC verwendete die Hälfte des Ergebnisses 2019 für die Bildung von zusätzlichen Rückstellungen zur weiteren Senkung des Umwandlungssatzes und zur Reduktion des technischen Zinssatzes. Der Experte für berufliche Vorsorge empfahl 2017, «eine weitere Senkung des Umwandlungssatzes mittelfristig anzuviesieren. Bei 5,2% Umwandlungssatz entstehen Pensionierungsverluste von 12%. (...) Mit dem ab 31. Dezember 2019 gültigen technischen Zinssatz von 1,25% entstehen Pensionierungsverluste von 20%. Der versicherungstechnisch korrekte Umwandlungssatz sollte 4,33% betragen» (Jahresbericht 2019 PKSC, S. 23).

Glarner Pensionskasse

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

BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich

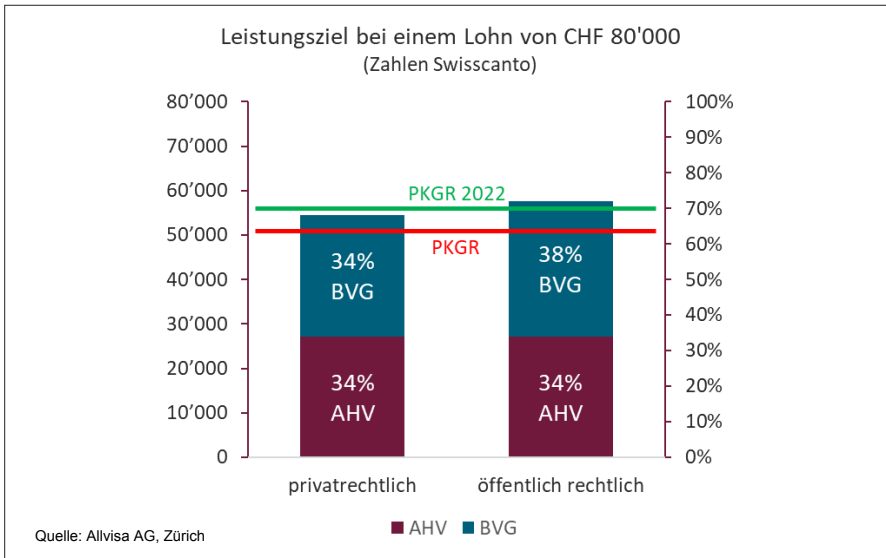
Per 1. Januar 2022 senkt die BVK den technischen Zinssatz von 2 auf 1,75 Prozent. Damit einhergehend wird der Umwandlungssatz im Alter 65

auf 4,67 Prozent reduziert. Die Abfederungsmassnahmen bestehen darin, dass alle Aktivversicherten ab 2022 während 5 Jahren monatlich Aufwertungsgutschriften erhalten. Für Versicherte ab Alter 55 konnte die Rentenkürzung damit auf maximal 2 Prozent beschränkt werden. Zusätzlich wird BVK-Versicherten, die im Jahr 2021 das 60. Altersjahr erreichen, die Rente garantiert, die sie bei einer Pensionierung am 31. Dezember 2021 zugute hätten.

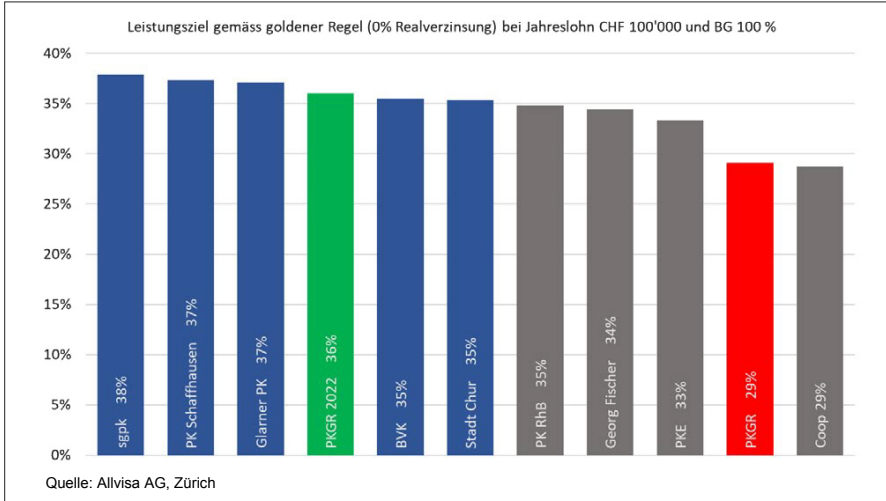
2. Vergleich privatrechtliche Kassen

Die Swisscanto Vorsorge AG legt seit 20 Jahren jährlich eine sehr umfassende Pensionskassenstudie vor, die innerhalb der Branche anerkannt ist und für viele Vergleiche zu den Anlagen und Leistungen der Schweizer Vorsorgeeinrichtungen herangezogen wird. In der Studie 2020 haben 520 Schweizer Pensionskassen teilgenommen, darunter 447 privatrechtliche Kassen, welche insgesamt ein Vorsorgevermögen von 772 Milliarden Franken von über 3,8 Millionen versicherten Personen repräsentieren. Das entspricht je drei Vierteln der Versicherten und des Vorsorgekapitals von Aktiven und Rentnerinnen und Rentnern in der beruflichen Vorsorge gemäss der Pensionskassenstatistik 2019. Die Studie präsentiert ein aussagekräftiges Bild zur Situation der beruflichen Vorsorge in der Schweiz.

Die Studie quantifiziert in den Kennzahlen auch das Leistungsziel. Dieses wird in der Studie aus Vergleichbarkeitsgründen nach der sogenannten «goldenen Regel» berechnet (Nominalzins = Lohnwachstum, also Realzins 0%). Gemäss Pensionskassenstudie 2020 liegt der Mittelwert (Median) für das Leistungsziel bei öffentlich-rechtlichen Pensionskassen bei 38 Prozent (Datenbasis: 73 Kassen; Vorsorgevermögen 249 Mrd.; 0,9 Mio. Versicherte). Bei den privatrechtlichen Pensionskassen liegt der Mittelwert (Median) bei 34 Prozent (Datenbasis: 447 Kassen; Vorsorgevermögen 523 Mrd.; 2,9 Mio. Versicherte). Das heutige Leistungsziel der PKGR beträgt 29 Prozent. Mit dem neuen Vorsorgemodell und den beantragten höheren Sparbeiträgen ergibt sich ein Leistungsziel von 36 Prozent.



Für den Vergleich der Vorsorgeleistungen im gewerblichen und industriellen Sektor im Kanton Graubünden wurden die sehr beschränkt verfügbaren Informationen verwendet. Das Leistungsziel einer weiteren, in der untenstehenden Übersicht nicht enthaltenen, grossen Industrieunternehmung im Kanton Graubünden beträgt in der Basisversicherung 24 Prozent. Zusätzlich gibt es eine Kaderlösung.



VI. «Attraktiver Arbeitgeber»

1. 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.

Gemäss Regierungsprogramm 2021–2024 ist die Umsetzung entsprechender Massnahmen zur Steigerung der Arbeitgeberattraktivität im Rahmen einer Revision des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden (Personalgesetz, PG; BR 170.400) und des PKG vorgesehen.

Zu den bei der PKGR angeschlossenen Arbeitgebenden gehören auch 71 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 und insbesondere auch im interkantonalen Wettbewerb. 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 zum Tragen.

Mit der Verwaltungsform der Sammeleinrichtung und Wahlplänen kann die Flexibilität stark erhöht werden. Dies ermöglicht es, auch den angeschlossenen Gemeinden und ihren 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. Diese Forderung ist auch für die angeschlossenen Gemeinden sehr wichtig. Sie wiesen dazu in ihren Stellungnahmen in der Vernehmlassung wie folgt hin: «Die Verrentungsverluste, die aktuell zu tragen sind, sind im Kapitaldeckungsverfahren ein Systemfehler und müssen zwingend korrigiert werden. Die aktuellen Verrentungsverluste dürfen nicht nur durch die Guthaben resp. dem Vermögen der Aktiven finanziert werden».

2. Revision des Personalgesetzes (PG)

Die Regierung hat im März 2021 das Departement für Finanzen und Gemeinden beauftragt, eine Vernehmlassung zur Teilrevision des Personalgesetzes durchzuführen. Diese dauert bis 22. Juni 2021. Das Geschäft soll in der Februar- oder Aprilsession 2022 vom Grossen Rat behandelt werden. Das Inkrafttreten der Teilrevision ist für 1. Januar 2023 vorgesehen.

Gegenstand dieser Teilrevision des Personalgesetzes sind diejenigen Anliegen und Vorhaben zur Steigerung der Arbeitgeberattraktivität, die sich aufgrund des aktuellen Umfelds aufdrängen und im Rahmen der Finanzplanvorgaben umsetzen lassen, um auch im interkantonalen Verhältnis den Anschluss nicht ganz zu verlieren. Um den Kanton als attraktiven und modernen Arbeitgeber zu positionieren, sollen mit den folgenden Massnahmen auch künftig die benötigten Führungs- und Fachkräfte rekrutiert und gehalten werden können, den gesellschaftlichen und arbeitsmarktseitigen Entwicklungen sowie den politischen Forderungen nach Vereinbarkeit von Beruf und Familie angemessen Rechnung getragen werden:

- Die Personalpolitik des Kantons wird mit einem Bekenntnis zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie und zur Gleichstellung der Geschlechter an die Ansprüche an einen modernen Arbeitgeber angepasst.
- Der Altersrücktritt wird zusätzlich flexibilisiert, sodass bei Bedarf insbesondere auch über das ordentliche Pensionsalter hinaus gearbeitet werden kann.
- Der Ferienanspruch der Mitarbeitenden jüngeren und mittleren Alters soll an die Regelungen bei den wichtigsten Mitbewerbern im Arbeitsmarkt angenähert werden.

- Die Möglichkeiten zur Förderung von Teilzeitarbeit werden ausgebaut.
- Den Arbeitgebenden wird ermöglicht, ihre Mitarbeitenden bei der Tragung der Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung zu unterstützen.

Nennenswerte finanzielle und personelle Auswirkungen der Revisionsvorlage sind ausschliesslich mit den Beiträgen an die Kosten externer Kinderbetreuung und der Erweiterung des Ferienanspruchs verbunden.

3. Abstimmung mit der PG-Revision

Die heutige Regelung betreffend die vorzeitige Alterspensionierung gemäss Artikel 15 Absatz 3 PG soll angepasst werden. In Anbetracht der veränderten demografischen Situation und des Fachkräftemangels soll der vorzeitige Altersrücktritt künftig nicht mehr im gleichen Ausmass wie bis anhin gefördert werden. Die Anpassung betreffend die vorzeitige Alterspensionierung bzw. die damit verbundenen Überbrückungsrenten des Kantons wird aufgrund der engen Verknüpfung mit den Regelungen über die Berufliche Vorsorge mit einer Fremdänderung im Rahmen dieser Teilrevision des PKG erfolgen.

VII. Revisionsvorlage

Die Rentenleistungen der PKGR sinken. 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. Ohne Gegenmassnahmen werden sich die Rentenleistungen stetig weiter verschlechtern. Der Handlungsbedarf ist ausgewiesen und anerkannt.

Die Verwaltungskommission der PKGR, welche für die Leistungen und die finanzielle Stabilität der Kasse verantwortlich und zuständig ist, hat die in ihrer Kompetenz liegenden Massnahmen beschlossen und deren Umsetzung eingeleitet. In die Zuständigkeit des Gesetzgebers fällt die Finanzierung bzw. die Festlegung des Sparprozesses.

Die Regierung will die PKGR festigen und konkurrenzfähige Leistungen ermöglichen. Dazu soll der Sparprozess der Versicherten verstärkt werden. Dies erfolgt durch einerseits grössere Sparbeiträge (Art. 8 PKG) und andererseits durch Anpassungen beim versicherten Lohn (Art. 7 PKG). Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wurden die Beitragsstaffelung abgeflacht und der maximale Koordinationsabzug reduziert. Im Weiteren soll der Kanton Garant sein, für die per 31. Dezember 2021 laufenden Renten (Art. 12a

PKG). Dadurch können die am 31. Dezember 2021 laufenden Renten in ein geschlossenes Vorsorgewerk überführt werden. Die PKGR ist heute mit einem Deckungsgrad von gegen 110 Prozent gut aufgestellt. Die zukünftige Stabilität der Kasse wird mit dem Rentnervorsorgewerk noch erhöht werden. Die aktiven Versicherten und die Rentenbeziehenden bilden heute eine Risikogemeinschaft. Mit dem Rentnervorsorgewerk kann diese aufgehoben und die Umverteilung von den aktiven Versicherten zu den Rentenbeziehenden eliminiert werden.

Der verstärkte Sparprozess und die Garantie des Kantons für die laufenden Renten sind die Kernelemente der Vorlage. In Bezug auf die Flexibilisierung des Altersrücktritts ist die Fremdänderung im Personalgesetz zu erwähnen, mit welcher die Modalitäten der vorzeitigen Alterspensionierung angepasst werden, was für den Kanton zu einer finanziellen Entlastung führen wird. Die übrigen wenigen Punkte sind von untergeordneter Bedeutung.

VIII. Kommentierung der einzelnen Bestimmungen

Artikel 5: Grundsätze

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

In der Praxis führt diese Lösung dazu, dass für die Hinterlassenen beim Erreichen des theoretischen Rentenalters der verstorbenen versicherten Person eine erhebliche Rentenkürzung resultieren kann. 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 Wahl zwischen dem Bezug des Kapitals oder einer Rente haben.

Artikel 6: Angeschlossene Arbeitgebende

Die bisherige Formulierung in Artikel 6 Absatz 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 per Definition die Zustimmung voraus.

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

Der Kreis der angeschlossenen Arbeitgebenden soll materiell nicht verändert werden.

Die Verwaltungskommission bestimmt neu gemäss Absatz 4, welche Arbeitnehmenden versichert werden. Eine positive Formulierung ist verständlicher als eine verneinende Formulierung. Die Festlegung des Versichertenkreises zählt zu den nicht delegierbaren und unentziehbaren Aufgaben des obersten Organs der Kasse.

Artikel 7: Definition versicherter Lohn / Anpassung Koordinationsabzug

Die Betragslimite des Koordinationsabzugs von mindestens 125 Prozent der jährlichen minimalen einfachen AHV-Altersrente (Stand 2021: 17 925 Franken) fällt weg. Damit erhöht sich für AHV-Löhne bis 71 700 Franken (Vollpensum) der versicherte Lohn. Versicherte mit kleineren Löhnen und Teilzeitbeschäftigte erhalten eine bessere soziale Absicherung gegen Alter und Invalidität. Auch der Bundesrat schlägt in seinem BVG-Reformvorschlag eine Reduktion des Koordinationsabzugs vor.

Der Koordinationsabzug beträgt gemäss Absatz 1 wie bisher 25 Prozent des AHV-Jahreslohnes, jedoch neu höchstens sieben Achtel der maximalen jährlichen AHV-Altersrente (Stand 2021: 7/8 von 28 680 Franken = 25 095 Franken). Der maximale Abzug wird entsprechend dem Beschäftigungsgrad herabgesetzt (Absatz 3).

Die Limitierung sorgt dafür, dass auch bei oberen Einkommen ein grosser Lohnanteil mitversichert ist, was die Arbeitgebenden auch bei Kaderstellen wieder konkurrenzfähiger macht.

Für die AHV-Löhne zwischen 71 700 Franken und 100 380 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 Koordina-

tionsabzug 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. Absatz 1 wird deshalb mit einer Eintrittsschwelle ergänzt. Diese liegt beim BVG-Mindestjahreslohn (Stand 2021: 21 510 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 kantonaler Gehaltsskala (Stand 2021: 222 027 Franken) abzüglich des Koordinationsabzugs. Für teilzeitbeschäftigte Versicherte wird das Maximum des versicherten Lohns entsprechend dem Beschäftigungsgrad herabgesetzt. Mit dem neu limitierten Koordinationsabzug bei höchstens 25 095 Franken steigt der maximal versicherte Lohn von 166 520 Franken auf 196 932 Franken (Stand 2021).

Artikel 8: Beiträge

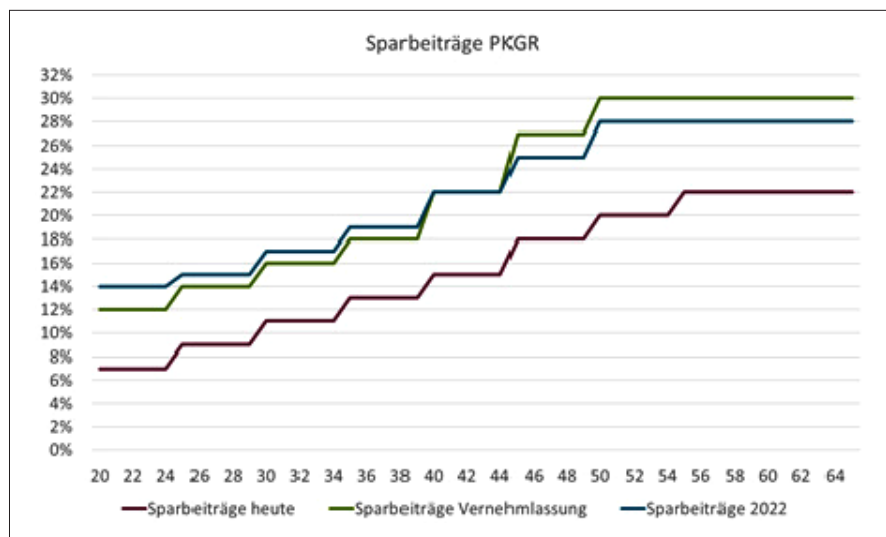
Die folgende Tabelle zeigt die gesamten Sparbeiträge (Arbeitgebende und Arbeitnehmende) gemäss geltendem Recht und die neuen Beitragssätze im Standardbeitragsplan (Art. 8 Abs. 1 PKG). Der Beitrag des Arbeitgebenden muss mindestens gleich hoch sein wie die gesamten Beiträge aller seiner Arbeitnehmenden (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 %	14 %
25–29	9 %	15 %
30–34	11 %	17 %
35–39	13 %	19 %
40–44	15 %	22 %
45–49	18 %	25 %
50–54	20 %	28 %
55 und älter	22 %	28 %

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.

Der gegenüber der Vernehmlassung nochmals reduzierte Koordinationsabzug führt zu einem höheren versicherten Lohn und gibt damit die Möglichkeit, die Sparbeitragsätze im Vergleich zum Vorschlag in der Vernehmlassung zu reduzieren. Der höchste Satz (ab Alter 50 konstant) beträgt 28 Prozent anstatt 30 Prozent (Vernehmlassung), was sich positiv auswirkt auf die Attraktivität der älteren Versicherten im Arbeitsmarkt.

Die angepasste Sparbeitragskurve wurde nochmals abgeflacht: Neu beträgt der Faktor zwischen dem tiefsten und höchsten Beitragsatz 2, in der Vernehmlassung 2,5 und gemäss heutiger Staffelung 3,1.



Die höheren Sparbeiträge werden teilweise kompensiert durch eine Umlagerung aus dem Risikobeitrag (Senkung von 4% auf 2,5%). Zwischen den beiden Beiträgen besteht aus Sicht der Arbeitnehmenden ein wesentlicher Unterschied: Während der Risikobeitrag als «Versicherungsprämie» (à-fonds-perdu) zu betrachten ist, fließt der Sparbeitrag in das persönliche Altersguthaben der versicherten Person und trägt zum Sparprozess bei.

Mit dem Risikobeitrag werden die Risiken Tod und Invalidität der aktiven Versicherten finanziert. Dank des sehr guten Schadenverlaufs in den vergangenen Jahren und der vorhandenen technischen Rückstellungen für Schwankungen dieser Risiken kann der Risikobeitrag von bisher 4 Prozent auf neu 2,5 Prozent gesenkt werden. Diese Reduktion hat keinen Einfluss auf die versicherten Leistungen. Die tieferen Prämieinnahmen bergen auch für die PKGR keine zusätzlichen finanziellen Risiken. Die Verwaltungskommission hat beschlossen, die Risiken Tod und Invalidität mit einer kongruenten Rückdeckung bei einer Rückversicherungsgesellschaft abzusichern. Die Prämien sind für die vereinbarte Vertragsdauer von 5 Jahren garantiert.

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.

Artikel 10: Besitzstand mit Zusatzgutschriften

Die Verpflichtung stammt aus der Zeit des Wechsels vom Leistungs- zum Beitragsprimat (per Ende 2000). Die diesbezüglichen Ansprüche von wenigen Versicherten machen bei der PKGR nur noch eine Verpflichtung von total 209 900 Franken aus (Stand: 31.12.2020). 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. Artikel 10 PKG kann aufgehoben werden.

Artikel 12a: Garantie für laufende Renten

Geschlossenes Vorsorgewerk in Sammeleinrichtung

Die aktiven Versicherten und die Rentenbeziehenden bilden in einer Gemeinschaftseinrichtung eine Risikogemeinschaft. Allfällige Nachfinanzierungen der Rentenkaptialien werden den aktiven Versicherten aufgebürdet. Die Renten sind lebenslänglich garantiert und im Sinne eines wohlerworbenen Rechts nicht mehr abänderbar. In den letzten Jahren mussten die Rentenkaptialien bei jeder Senkung des technischen Zinssatzes verstärkt werden. Dazu wurden mehrfach die technischen Rückstellungen mit hohen Beträgen aufgestockt. Diese Rückstellungen wurden von der PKGR finanziert und führten dazu, dass dafür Kapitalerträge verwendet werden mussten und damit nicht für die Verzinsung der Sparguthaben der aktiven Versicherten verwendet werden konnten. Die Sparguthaben der aktiven Versicherten konnten regelmässig nur mit dem BVG-Mindestzinssatz verzinst werden. Auch

konnte die Wertschwankungsreserve nicht in der notwendigen Höhe gebildet werden.

Mit einem geschlossenen Vorsorgewerk in der Sammeleinrichtung kann die Risikogemeinschaft entflochten werden. Die Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden sind nicht mehr für die Gewährleistung der laufenden Rentenzahlungen des geschlossenen Vorsorgewerks verantwortlich. Die aktiven Versicherten werden von allfällig notwendigen Nachfinanzierungen der bestehenden Rentenskapitalien entbunden. Das separate Vorsorgewerk der aktiven Versicherten weist deshalb eine vorteilhaftere Struktur auf. Infolge der gegebenen Versichertenstruktur der PKGR wird es in den kommenden Jahren viele Pensionierungen geben. Die neuen Renten werden jedoch mit dem versicherungstechnisch korrekten Umwandlungssatz berechnet und mit einem ebenso angemessenen technischen Zinssatz bewertet. Es resultiert eine bessere Sanierungsfähigkeit für das Vorsorgewerk der aktiven Versicherten und der zukünftigen Rentnerinnen und Rentner.

Mit der neuen Struktur wird nur ein kleiner Teil der zu erwirtschaftenden Anlagerendite für die Finanzierung der neuen Rentenverpflichtungen benötigt. Ein grosser Teil der Anlagerendite kann für eine höhere Verzinsung der Sparguthaben der aktiven Versicherten eingesetzt werden. Damit erhält der sogenannte dritte Beitragszahler wieder die wichtige Bedeutung in einer Vorsorgeeinrichtung zurück.

Garantie des Kantons

Ein geschlossenes Vorsorgewerk für die bestehenden Rentnerinnen und Rentner bedarf einer Garantie des Kantons. Wenn es in eine Unterdeckung gerät, kann es sich aufgrund der fehlenden Risikofähigkeit aus eigener Kraft praktisch nicht mehr erholen und müsste saniert werden. Die Aufsichtsbehörden akzeptieren ein geschlossenes Vorsorgewerk entweder mit einer Garantie oder mit einer risikolosen Bewertung der Rentenskapitalien (technischer Zinssatz 0,0–0,5%). Letzteres würde eine beträchtliche Verstärkung der Rentenskapitalien bedingen (z.B. mittels einer Einmaleinlage des Kantons).

Die beigezogenen Experten empfehlen, dass der Kanton als Garantiegeber auftritt. Für den Kanton ist es am günstigsten, auch im geschlossenen Vorsorgewerk eine Anlagestrategie im Rahmen des heutigen Risikogrades fortzuführen, was eine entsprechend höhere erwartete Rendite beinhaltet. Eine komplett risikolose Anlage (z.B. nur mit Bundesobligationen) würde keine Kapitalerträge abwerfen.

Der Kanton garantiert unbefristet alle am 31. Dezember 2021 laufenden Renten der PKGR. Diese Garantie beschränkt sich damit – im Gegensatz zu den früheren Garantien des Kantons – auf die bestehenden Rentenverpflichtungen. Der Rentnerbestand Ende 2021 wird in einem geschlossenen Vorsorgewerk geführt.

Es ist sachlich korrekt und angemessen, wenn der Kanton die Garantie für die laufenden Renten übernimmt. Die PKGR wurde 2005 nur bis zu einem Deckungsgrad von 100 Prozent ausfinanziert, d.h. die Kasse musste ohne Wertschwankungsreserven starten. Dabei wurde die demografische Entwicklung nicht ausreichend berücksichtigt. Die Langlebigkeit wurde unterschätzt und der technische Zinssatz sowie die Umwandlungssätze waren zu hoch angesetzt. Entsprechend erwiesen sich die vorhandenen Rentenskapitalien als zu tief, um die in abgegebenen Rentenversprechen nachhaltig zu finanzieren. Deswegen mussten die Rentenskapitalien bei jeder Senkung des technischen Zinssatzes verstärkt werden.

Mit der beantragten Garantie trägt der Kanton die finanzielle Verantwortung für die laufenden Renten der aktuellen Anschlüsse. Wenn beispielsweise eine angeschlossene Gemeinde die PKGR verlässt, müssen ihre Rentenbeziehenden wie bisher ebenfalls zur neuen Vorsorgeeinrichtung wechseln oder von der Gemeinde nachfinanziert werden. Es erfolgt eine Neubewertung der Vorsorgekapitalien der Rentenbezüger mit einem risikoadjustierten technischen Zinssatz und der Anwendung der übrigen technischen Grundlagen der PKGR.

Nicht befristete, zinslose und bedingt rückzahlbare Darlehen

Zur Sicherung der laufenden Rentenzahlungen und zur Vermeidung eines zu tiefen Deckungsgrades mit Sanierungsverpflichtung gewährt der Kanton der PKGR für das geschlossene Vorsorgewerk nicht befristete zinslose und bedingt rückzahlbare Darlehen. Dazu wird vertraglich ein bestimmter minimaler Deckungsgrad als Garantieschwelle festgelegt. Wird dieser Deckungsgrad unterschritten, gewährt der Kanton zinslose und bedingt rückzahlbare Darlehen in der Höhe, dass der Deckungsgrad die Garantieschwelle wieder erreicht. Gewährte Darlehen des Kantons sind soweit und nur soweit zurückzuzahlen, als der Deckungsgrad des geschlossenen Vorsorgewerkes 100 Prozent übersteigt. Die Regierung regelt die Einzelheiten in einem Vertrag mit der Pensionskasse.

Das Instrument der bedingt rückzahlbaren Darlehen ist gut bekannt und findet beim Bund und den Kantonen in verschiedenen Bereichen Anwendung, dies insbesondere bei der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs.

Die bedingten Darlehensrückzahlungen bei einer Überdeckung stellen sicher, dass einerseits keine Darlehen ausgerichtet werden, welche zu einem Finanzierungsüberschuss des geschlossenen Vorsorgewerks führen könnten. Andererseits muss die PKGR keine Darlehen zurückbezahlen, solange im geschlossenen Vorsorgewerk eine Unterdeckung vorliegt. Die Eckwerte für die Darlehenszahlungen und -rückzahlung sind damit gesetzlich präzise fixiert. Die Garantie des Kantons ist in diesem Sinne sowohl eine Deckungsgradgarantie als auch eine Zahlungsgarantie.

Fremdänderung im Personalgesetz

Das Personalgesetz wird in Artikel 15 Absatz 3 wie folgt geändert:

Artikel 15 Absatz 3 vorzeitige Alterspensionierung

Mitarbeitende können sich frühestens auf Ende des Monats, in dem sie 60 Jahre alt werden, ganz oder teilweise vorzeitig pensionieren lassen. Eine vorzeitige Alterspensionierung kann mit einem Beitrag an eine AHV-Überbrückungsrente finanziell unterstützt werden. Die Regierung regelt die Einzelheiten, insbesondere eine allfällige Anspruchsberechtigung und die Höhe des Beitrags.

Seit dem 1. April 2013 ermöglichen Artikel 15 Absatz 3 PG in Verbindung mit dem Reglement über die vorzeitige Alterspensionierung (BR 170.430) grundsätzlich allen Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung den Zugang zur vorzeitigen Pensionierung nach einem einheitlichen Modell. In Anbetracht der veränderten demografischen Situation und des Fachkräftemangels sowie unter Beachtung der Regelungen vergleichbarer Arbeitgebender und Pensionskassen sollen der vorzeitige Altersrücktritt künftig nicht mehr im gleichen Ausmass wie bis anhin gefördert und die Mitarbeitenden grundsätzlich bis mindestens zur ordentlichen Pensionierung im Arbeitsprozess gehalten werden. Damit kann ein Privileg der Verwaltung im Vergleich zur Privatwirtschaft abgebaut werden. Der Altersrücktritt soll dahingehend flexibilisiert werden, dass je nach Bedarf und im gegenseitigen Einvernehmen auch länger als bis zur Vollendung des 65. Altersjahres gearbeitet werden kann. Diese Änderung erfolgt im Rahmen der anstehenden Revision des Personalgesetzes. Heute gehen ca. 45 Prozent der Mitarbeitenden vorzeitig mit einer vom Kanton finanzierten Überbrückungsrente ganz oder teilweise in Rente. Deshalb und auch aufgrund der stetig steigenden Kosten der Altersvorsorge ist es angezeigt, Massnahmen, welche den Altersrücktritt vor dem Erreichen des ordentlichen Pensionierungsalter begünstigen, zu hinterfragen. Die heutige Regelung in Artikel 15 Absatz 3 PG und im zugehörigen Reglement sollen deshalb angepasst werden. Diese Anpassungen betreffen im Wesentlichen die vorzeitige Alterspensionierung bzw. die damit verbundenen Überbrückungsrenten des Kantons. Sie sollen aufgrund der engen Verknüpfung mit den Regelungen über die berufliche Vorsorge mit einer Fremdänderung im Rahmen dieser Teilrevision des PKG erfolgen.

Die zukünftige Regelung sieht keine generellen Überbrückungsrenten mehr vor, die ausschliesslich vom Kanton finanziert werden. Die Überbrückungsrenten sollen grundsätzlich durch die Mitarbeitenden finanziert werden. Dazu wird die PKGR ein geeignetes Instrument zur Verfügung stellen. Die Arbeitgebenden können sich im Einzelfall an der Finanzierung der Überbrückungsrente beteiligen. Die Beteiligung soll in der Regel auf Mitarbeitende ab dem 62. Altersjahr sowie auf besondere Funktionen, die eine

andauernd hohe physische oder psychische Belastung aufweisen, beschränkt sein. Überdies sollen soziale Gründe im Sinne einer Härtefallregelung berücksichtigt werden können. Bei Härtefällen sowie bei sehr hohem Interesse des Kantons an einer vorzeitigen Alterspensionierung soll die Regierung weiterhin eine Überbrückungsrente unabhängig von der Mitfinanzierung durch den Mitarbeitenden gewähren können.

Für die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung wird die Regierung diese Richtlinien im Reglement über die vorzeitige Alterspensionierung umsetzen.

IX. Finanzielle und personelle Auswirkungen

1. Finanzielle Auswirkungen

1.1 Insgesamt

Die nachfolgende Tabelle zeigt die zusätzlichen jährlichen Sparbeiträge für die Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden nach Altersklassen (in Franken, Bestand 2020). Dabei ist die Umlage von 1,5%-Punkten des Risikobeitrags zu den Sparbeiträgen miteingerechnet.

Altersklasse	Zusätzliche Sparbeiträge Arbeitgebende	Zusätzliche Sparbeiträge Arbeitnehmende
20–24	282 000	282 000
25–29	717 000	717 000
30–34	1 142 000	1 142 000
35–39	1 496 000	1 496 000
40–44	2 039 000	2 391 000
45–49	2 696 000	2 704 000
50–54	4 608 000	3 153 000
55 und älter	6 083 000	5 947 000
Total	19 063 000	17 832 000
Vernehmlassung	21 040 000	19 043 000
Differenz	- 1 977 000	- 1 211 000

Gegenüber der Vernehmlassung führt das optimierte Vorsorgemodell mit gleichem Leistungsziel zu 3,2 Millionen Franken tieferen Gesamtkosten.

1.2 Kanton

Beim Kanton als Arbeitgeber betragen die jährlichen Mehrkosten für die höheren Sparbeiträge der aktiven Versicherten 7,98 Millionen Franken. Sie sind gegenüber dem Vernehmlassungsvorschlag 1 Million Franken tiefer. Bei den aktiven Versicherten fallen zusätzliche Arbeitnehmendenbeiträge von 7,41 Millionen Franken an (Annahme: alle Versicherten wählen den Standardbeitragsplan, Bestand 2020).

Arbeitgebende	Zusätzliche Sparbeiträge Arbeitgebende	Zusätzliche Sparbeiträge Arbeitnehmende
Kantonale Verwaltung	7 976 000	7 414 000

Die Regierung beabsichtigt zudem, die Regelungen betreffend die Überbrückungsrenten für die vorzeitige Alterspensionierung anzupassen. Die heutigen jährlichen Kosten für den Kanton von rund 2 Millionen Franken werden sich durch die Neuausrichtung mittelfristig um rund 1,5 Millionen Franken reduzieren.

Netto betragen die jährlichen Mehrkosten für den Arbeitgeber Kanton 6,5 Millionen Franken.

Weitere Mehrkosten für den Kanton ergeben sich als mittelbare Auswirkungen infolge höherer Beiträge an subventionierte Anstalten und Betriebe im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich. Diese werden je nach Finanzierungsmodell bzw. System der Beitragsbemessung gemäss den spezialgesetzlichen Bestimmungen anzupassen sein.

Gemäss Artikel 12a PKG hat der Kanton alle am 31. Dezember 2021 laufenden Renten der PKGR im Sinne einer Gewährleistungs- und Zahlungsgarantie unbefristet sicherzustellen. Effektive Darlehenszahlungen des Kantons gestützt auf diese Garantieverpflichtung sind als finanzrechtlich gebundene Ausgabe zu qualifizieren. Für die Kosten dieser Garantie hat der Kanton per 31. Dezember 2021 eine Rückstellung zu bilden. Experten der c-alm AG haben im Rahmen ihres Auftrags der Verwaltungskommission zur Erstellung einer neuen Asset- & Liability-Management-Studie (ALM-Studie) die mutmasslichen Kosten der mit statistischen Verfahren und Simulationen über den gesamten Projektionszeitraum berechnet. Die mit dem Erwartungswert ausgedrückten Kosten betragen je nach technischem Zinssatz und massgebendem Deckungsrad des Garantieniveaus zwischen 30 und 50 Millionen Franken. Die Bandbreite des statistischen Erwartungswerts wurde mit einem Sicherheitsniveau von 99,65 Prozent berechnet. In einem Worst-Case-Szenario können die Kosten deutlich höher liegen. Die Modellberechnungen werden periodisch zu aktualisieren sein. Die Rückstellung wird das operative

Ergebnis sowie das Gesamtergebnis der Jahresrechnung 2021 entsprechend einmalig belasten.

1.3 Anstalten, Gemeinden und übrige angeschlossene Arbeitgebende

Bei den übrigen angeschlossenen Arbeitgebenden betragen die jährlichen Mehrkosten für die höheren Sparbeiträge der aktiven Versicherten insgesamt 11,09 Millionen Franken. Sie sind gegenüber dem Vernehmlassungsvorschlag ebenfalls um 1 Million Franken tiefer. Die Arbeitnehmenden übernehmen um 10,42 Millionen Franken höhere Sparbeiträge (Annahme: alle Versicherten wählen den Standardbeitragsplan, Bestand 2020). Die Aufteilung nach gruppierten Arbeitgebenden gestaltet sich anhand des Versichertenbestandes wie folgt:

Arbeitgebende	Zusätzliche Sparbeiträge Arbeitgebende	Zusätzliche Sparbeiträge Arbeitnehmende
Selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten	5 147 000	4 805 000
Gemeinden	3 805 000	3 635 000
Schulen und Schulverbände	1 271 000	1 193 000
Übrige Arbeitgebende	864 000	785 000

2. Personelle Auswirkungen

Bei der PKGR fallen zusätzliche Arbeiten an, weil das Dienstleistungsangebot deutlich erhöht wird. Mit der Einführung von Wahlplänen und weiteren individualisierten und flexibilisierten Angeboten für die Versicherten entsteht ein höherer Beratungs- und Bearbeitungsaufwand im Versicherungsteam der PKGR. Zudem stellt die Verwaltungsform der Sammel Einrichtung höhere Anforderungen an die separate Bewirtschaftung und Buchführung für die einzelnen Vorsorgewerke sowie die Pensionskasse als Ganzes. Die Einführung zusätzlicher Vorsorgepläne bzw. Vorsorgewerke und die Umsetzung von Wahlmöglichkeiten der angeschlossenen Arbeitgebenden wird ebenfalls zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachen.

Demgegenüber können dank der Rückversicherung der Risiken Tod und Invalidität und der Übertragung des Leistungsfall-Managements an die Rückversicherungsgesellschaft die Mitarbeitenden der PKGR entlastet wer-

den. Die oftmals komplexen und zeitintensiven Abklärungen bei Invaliditätsfällen werden von der Rückversicherungsgesellschaft übernommen. Das setzt Personalressourcen bei der PKGR frei, die für die Beratung und Betreuung der angeschlossenen Arbeitgebenden, den aktiven Versicherten und der Rentenbeziehenden eingesetzt werden können.

Es kommen demnach neue Arbeiten dazu, während andere für die PKGR wegfallen. Die PKGR geht davon aus, dass sie die anfallenden Arbeiten mit dem bestehenden, derzeit nicht voll besetzten Stellenplan erledigen kann. Die Verwaltungskommission kann zusätzliche Stellen schaffen, wenn dies notwendig ist. Die PKGR ist schlank organisiert und arbeitet effizient. Mit Verwaltungskosten von 122 Franken pro versicherter Person (Jahresrechnung 2020) erreicht die PKGR im Branchenvergleich einen Spitzenplatz. Der Durchschnitt der Pensionskassen öffentlicher Arbeitgeber liegt gemäss der Schweizer Pensionskassenstudie 2020 von Swisscanto bei 253 Franken. Bei den Pensionskassen privater Arbeitgebender betragen die Verwaltungskosten durchschnittlich 336 Franken pro versicherte Person.

Bei den angeschlossenen Arbeitgebenden sind keine personellen Auswirkungen zu erwarten. Die bewährte Zusammenarbeit mit der PKGR kann mit den bestehenden Personalressourcen weitergeführt werden. Der Daten- und Informationsaustausch zwischen den Arbeitgebenden und der PKGR kann dank der 2021 erfolgten Einführung des Online-Portals «myPKGR» elektronisch, medienbruchfrei, effizient und sicher erfolgen.

X. Gute Gesetzgebung

Die Grundsätze der «Guten Gesetzgebung» gemäss regierungsrätlichen Vorgaben (vgl. Regierungsbeschluss vom 16. November 2010, Prot. Nr. 1070/2010) werden mit der Revisionsvorlage beachtet.

XI. Regierungsrätliche Ausführungsverordnung

Im Bereich des PKG gibt es keine regierungsrätliche Ausführungsverordnungen. Alle Reglemente fallen in die Zuständigkeit der Verwaltungskommission der PKGR.

Aufgrund dieser Vorlage hat die Regierung ausschliesslich gestützt auf die Fremdänderung von Artikel 15 PG Regelungsbedarf. Sie hat die vorzeitige Alterspensionierung gemäss Artikel 15 Absatz 3 PG in einer regierungsrätlichen Ausführungsverordnung zu regeln. Die Eckwerte dieses Reglements sind vorstehend in den Erläuterungen zu dieser Fremdänderung beschrieben.

XII. Inkrafttreten der Teilrevision

Es ist vorgesehen, die Teilrevision auf den 1. Januar 2022 in Kraft zu setzen. Artikel 12a PKG (Garantie für laufende Renten) soll hingegen auf den 31. Dezember 2021 in Kraft gesetzt werden.

XIII. Anträge

Gestützt auf die Botschaft beantragen wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. der Teilrevision des Gesetzes über die Pensionskasse Graubünden zuzustimmen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung
Der Präsident: *Cavigelli*
Der Kanzleidirektor: *Spadin*

Gesetz über die Pensionskasse Graubünden (PKG)

Änderung vom [Datum]

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (BR Nummern)

Neu: –
Geändert: 170.400 | **170.450**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 31 Abs. 1 der Kantonsverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom ...,

beschliesst:

I.

Der Erlass "Gesetz über die Pensionskasse Graubünden (PKG)" BR [170.450](#) (Stand 1. Januar 2015) wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 2 (geändert)

² Die Altersleistungen werden nach dem Beitragsprimat berechnet. Die temporären ~~Invaliden-~~**Invalidenleistungen** und die ~~temporären~~ Hinterlassenenleistungen werden in Prozenten des versicherten Lohnes bestimmt.

Art. 6 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (aufgehoben), Abs. 4 (geändert)

² Die Graubündner Kantonalbank, die Gemeinden, die Gemeindeverbände und andere ~~öffentlich-rechtliche Körperschaften~~ **gelten als freiwillig-Institutionen mit vorwiegend öffentlichen Aufgaben können vertraglich** angeschlossen werden.

³ *Aufgehoben*

⁴ Die Verwaltungskommission bestimmt, welche Arbeitnehmenden ~~nicht zu versichern sind~~ **versichert werden**.

Art. 7 Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (geändert)

¹ Versichert wird der ~~Jahreslohn~~ **AHV-Jahreslohn** vermindert um einen Koordinationsabzug von ~~25 Prozent dieses Jahreslohnes~~. Der Koordinationsabzug beträgt jedoch ~~mindestens 125-25 Prozent des AHV-Jahreslohnes~~, **jedoch höchstens sieben Achtel der maximalen jährlichen minimalen einfachen AHV-Altersrente. Der maximale Abzug wird entsprechend dem Beschäftigungsgrad herabgesetzt. Die Eintrittsschwelle liegt beim BVG-Mindestlohn.**

³ Der höchstversicherbare Lohn entspricht ~~75 Prozent des dem maximalen Jahreslohnes~~ **Jahreslohn** gemäss kantonaler ~~Besoldungsskala~~ **Gehaltsskala abzüglich des Koordinationsabzugs. Für teilzeitbeschäftigte Versicherte wird das Maximum des versicherten Lohns entsprechend dem Beschäftigungsgrad herabgesetzt.**

Art. 8 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Sparbeiträge sind altersabhängig gestaffelt und betragen **im Standardbeitragsplan** in Prozenten des versicherten Lohnes:

Tabelle geändert:

Alter	Sparbeiträge
20–24	14,0
25–29	15,0
30–34	17,0
35–39	19,0
40–44	22,0
45–49	25,0
50 und älter	28,0
...	...

Art. 10

Aufgehoben

Art. 12a (neu)

Garantie für laufende Renten

¹ Der Kanton garantiert unbefristet alle am 31. Dezember 2021 laufenden Renten. Der zu diesem Zeitpunkt bestehende Rentnerbestand wird in einem geschlossenen Vorsorgewerk geführt. Zur Sicherung der laufenden Rentenzahlungen gewährt der Kanton der Pensionskasse für das geschlossene Vorsorgewerk zinslose und bedingt rückzahlbare Darlehen. Gewährte Darlehen sind soweit zurückzuzahlen, als der Deckungsgrad 100 Prozent übersteigt.

² Die Regierung regelt die Einzelheiten in einem Vertrag mit der Pensionskasse.

II.

Der Erlass "Gesetz über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden (Personalgesetz, PG)" BR [170.400](#) (Stand 1. Januar 2017) wird wie folgt geändert:

Art. 15 Abs. 3 (geändert)

³ ~~Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter kann~~ **Mitarbeitende können sich nach frühestens auf Ende des Monats, in dem Reglement über die vorzeitige Alterspensionierung sie 60 Jahre alt werden, ganz oder teilweise** vorzeitig pensionieren lassen. ~~Ein vorzeitiger Rücktritt darf in der Regel nicht zu Mehrkosten führen~~ **Eine vorzeitige Alterspensionierung kann mit einem Beitrag an eine AHV-Überbrückungsrente finanziell unterstützt werden. Die Regierung regelt die Einzelheiten, insbesondere eine allfällige Anspruchsberechtigung und die Höhe des Beitrags.**

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Diese Teilrevision untersteht dem fakultativen Referendum.

Die Regierung bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

Lescha davart la Cassa da pensiun dal Grischun (LCPG)

Midada dals [Data]

Relaschs tangads da questa fatschenta (numers dal DG)

Nov: –
Midà: 170.400 | **170.450**
Aboli: –

Il Cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 31 al. 1 da la Constituziun chantunala,
sunter avair gì invista da la missiva da la Regenza dals ...,

concluda:

I.

Il relasch "Lescha davart la cassa da pensiun dal Grischun (LCPG)" DG [170.450](#)
(versiun dals 01-01-2015) vegn midà sco suonda:

Art. 5 al. 2 (midà)

² Las prestaziuns da vegliadetgna vengnan calculadas tenor il primat da contribuziun.
Las prestaziuns temporaras d'invaliditad e las prestaziuns ~~temporaras~~ per surviventas
e survivents vengnan fixadas en pertschients dal salari assicurà.

Art. 6 al. 2 (midà), al. 3 (aboli), al. 4 (midà)

² La ~~banca~~ **Banca** chantunala grischuna, las vischnancas, las corporaziuns da
vischnancas ed autras ~~corporaziuns da dretg public valan sco~~ **instituziuns che**
ademplexchan oravant tut incumbensas publicas pon vengir associadas
~~facultativassin basa da contracts.~~

³ *aboli*

⁴ La cumissiun administrativa decida tge lavurantas e lavurants che ~~na ston betg vegnir vegnan~~ assicurads.

Art. 7 al. 1 (midà), al. 3 (midà)

¹ Assicurà vegn il salari annual **suttamess a la AVS** minus ina deducziun da coordinaziun. **La deducziun da coordinaziun importa 25 pertschient da quest dal salari annual.** ~~La deducziun da coordinaziun importa suttamess a la AVS, dentant almain 125 pertschient~~ **maximalmain set otgavels** da la renta da vegliadetgna ~~minimala simpla annuala~~ **maximala** da la AVS. **La deducziun maximala vegn reducida tut tenor il grad d'occupaziun. La sava d'entrada correspunda al salari minimal tenor la LPP.**

³ Il salari maximal assicurabel correspunda ~~a 75 pertschient dal~~ **al salari annual maximal tenor la scala chantunala da salarisaziun minus la deducziun da coordinaziun. Per persunas assicuradas che lavuran a temp parzial vegn reduci il maximum dal salari assicurà tut tenor il grad d'occupaziun.**

Art. 8 al. 1 (midà)

¹ Las contribuziuns da spargn èn graduadas tenor la vegliadetgna ed importan en **il plan da contribuziuns da standard, en pertschients dal salari assicurà:**

Midà tabella:

vegliadetgna	contribuziuns da spargn
20–24	14,0
25–29	15,0
30–34	17,0
35–39	19,0
40–44	22,0
45–49	25,0
50 e dapli	28,0
...	...

Art. 10

aboli

Art. 12a (nov)

Garanzia per rentas currentas

¹ Il chantun garantescha senza limitaziun da temp tut las rentas currentas dals 31 da december 2021. L'effectiv da personas pensiunadas ch'è avant maun quel mument vegn manà en ina instituziun da provediment serrada. Per segirar ils pajaments da las rentas currentas conceda il chantun a la Cassa da pensiun, per l'instituziun da provediment serrada, emprests senza tschains ch'èn restituibels sut tschertas cundiziuns. Emprests concedids ston vegnir restituids uschenavant ch'il grad da cuvrida surpassa 100 pertschient.

² La Regenza regla ils detagls en in contract cun la Cassa da pensiun.

II.

Il relasch "Lescha davart la relaziun da lavur da las collavuraturas e dals collavurats dal chantun Grischun (lescha dal personal, LP)" DG [170.400](#) (versiun dals 01-01-2017) vegn midà sco suonda:

Art. 15 al. 3 (midà)

³ ~~La collavuratura u il collavuratur po~~ **Las collavuraturas ed ils collavurats pon** sa laschar pensiunar ~~anticipadamain tenor cumplainamain u parzialmain~~ **il reglament davart il pensiunament anticipà pli baud per la fin dal mais ch'ellas ed els cumpleneschan 60 onns.** In pensiunament anticipà ~~na dastga per po~~ **vegnir sustegnì finanzialmain cun ina contribuziun ad ina renta transitorica da la AVS. La Regenza** ~~regla betg chaschunar custs supplementars~~ **regla** ~~ils detagls, en spezial~~ **in eventual dretg da prestaziun e l'atezza da la contribuziun.**

III.

Naginas aboliziuns d'auters relaschs.

IV.

Questa revisiun parziala è suttamessa al referendum facultativ.

La Regenza fixescha il termin da l'entrada en vigur.

Legge sulla Cassa pensioni dei Grigioni (LCPG)

Modifica del [Data]

Atti normativi interessati (numeri CSC)

Nuovo: –
Modificato: 170.400 | **170.450**
Abrogato: –

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visto l'art. 31 cpv. 1 della Costituzione cantonale,
visto il messaggio del Governo del ...,

decide:

I.

L'atto normativo "Legge sulla Cassa pensioni dei Grigioni (LCPG)" CSC [170.450](#) (stato 1 gennaio 2015) è modificato come segue:

Art. 5 cpv. 2 (modificato)

² Le prestazioni di vecchiaia vengono calcolate secondo il primato dei contributi. Le prestazioni temporanee d'invalidità e **le prestazioni per i superstiti vengono espresse in percento stabile quale percentuale** dello stipendio assicurato.

Art. 6 cpv. 2 (modificato), cpv. 3 (abrogato), cpv. 4 (modificato)

² La Banca Cantonale Grigione, i comuni, le corporazioni di comuni e **altri enti altre istituzioni che svolgono prevalentemente compiti di diritto carattere pubblico sono considerati possono essere affiliati a titolo facoltativo per contratto.**

³ *Abrogato*

⁴ La Commissione amministrativa stabilisce quali lavoratori ~~non devono venire ven-~~
gono assicurati.

Art. 7 cpv. 1 (modificato), cpv. 3 (modificato)

¹ Viene assicurato lo stipendio annuo **AVS** ridotto di una deduzione di coordinamento ~~pari al 25 per cento di questo stipendio annuo.~~ La deduzione di coordinamento ammonta ~~tuttavia almeno al 125-25 per cento~~ **dello stipendio annuo AVS, tuttavia al massimo a sette ottavi** della rendita ~~semplice minima massima~~ di vecchiaia AVS annua. **La deduzione massima viene ridotta in proporzione al grado di occupazione. La soglia d'entrata corrisponde allo stipendio minimo LPP.**

³ Lo stipendio massimo assicurabile corrisponde ~~al 75 per cento dello~~ **allo** stipendio annuo massimo secondo la scala cantonale degli stipendi, **al netto della deduzione di coordinamento. Per gli assicurati impiegati a tempo parziale, il massimo dello stipendio assicurato viene ridotto in proporzione al grado di occupazione.**

Art. 8 cpv. 1 (modificato)

¹ I contributi di risparmio sono graduati secondo l'età e ~~sono espressi secondo il pia-~~
no standard dei contributi ammontano, in per cento dello stipendio assicurato, a:

Tabella modificata:

Età	Contributi di risparmio
20–24	14,0
25–29	15,0
30–34	17,0
35–39	19,0
40–44	22,0
45–49	25,0
50 e oltre	28,0
...	...

Art. 10

Abrogato

Art. 12a (nuovo)

Garanzia per rendite in corso

¹ Il Cantone garantisce a tempo indeterminato tutte le rendite in corso al 31 dicembre 2021. L'effettivo di beneficiari di rendite in tale data viene gestito in una cassa di previdenza chiusa. A garanzia del pagamento delle rendite in corso, il Cantone concede alla Cassa pensioni mutui senza interessi e rimborsabili condizionalmente per la cassa di previdenza chiusa. I mutui concessi devono essere rimborsati se il grado di copertura supera il 100 per cento.

² Il Governo disciplina i dettagli in un contratto con la Cassa pensioni.

II.

L'atto normativo "Legge sul rapporto di lavoro dei collaboratori del Cantone dei Grigioni (Legge sul personale, LCPers)" CSC [170.400](#) (stato 1 gennaio 2017) è modificato come segue:

Art. 15 cpv. 3 (modificato)

~~³ Il collaboratore può~~ **I collaboratori possono** andare in pensione ~~anticipatamente secondo il regolamento sul-~~ **anticipata integrale o parziale non prima della fine del mese in cui compiono i 60 anni. Un** pensionamento anticipato. ~~Di regola, può essere sostenuto finanziariamente con un contributo a favore di una rendita transitoria AVS. Il Governo disciplina i dettagli, in particolare un pensionamento anticipato non deve provocare spese supplementari~~ **eventuale diritto al riguardo e l'ammontare del contributo.**

III.

Nessuna abrogazione di altri atti normativi.

IV.

La presente revisione parziale è soggetta a referendum facoltativo.

Il Governo stabilisce la data dell'entrata in vigore.

Auszug Geltendes Recht

Gesetz über die Pensionskasse Graubünden (PKG)

Vom 23. April 2013 (Stand 1. Januar 2015)

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden¹⁾,

gestützt auf Art. 31 der Kantonsverfassung²⁾,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 15. Januar 2013³⁾,

beschliesst:

2. Grundsätze und Finanzierung der Leistungen

Art. 5 Grundsätze

¹ Für die Pensionskasse gilt der Grundsatz der Vollkapitalisierung.

² Die Altersleistungen werden nach dem Beitragsprimat berechnet. Die temporären Invaliden- und die temporären Hinterlassenenleistungen werden in Prozenten des versicherten Lohnes bestimmt.

Art. 6 Angeschlossene Arbeitgebende

¹ Der Kanton Graubünden und seine selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten versichern ihre Mitarbeitenden obligatorisch bei der Pensionskasse.

² Die Graubündner Kantonalbank, die Gemeinden, die Gemeindeverbände und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften gelten als freiwillig angeschlossen.

³ Die Verwaltungskommission kann privatrechtliche Institutionen, die vorwiegend öffentliche Aufgaben erfüllen, als freiwillige Anschlüsse aufnehmen.

⁴ Die Verwaltungskommission bestimmt, welche Arbeitnehmenden nicht zu versichern sind.

Art. 7 Versicherter Lohn

¹ Versichert wird der Jahreslohn vermindert um einen Koordinationsabzug von 25 Prozent dieses Jahreslohnes. Der Koordinationsabzug beträgt jedoch mindestens 125 Prozent der jährlichen minimalen einfachen AHV-Altersrente.

¹⁾ GRP 2012/2013, 832

²⁾ BR [110.100](#)

³⁾ Seite 893

* Änderungstabellen am Schluss des Erlasses

² Der Jahreslohn entspricht dem voraussichtlichen Jahresgrundlohn einschliesslich des 13. Monatslohns. Gelegentlich anfallende Lohnbestandteile, Sozialzulagen, variable oder vorübergehende Zulagen werden nicht versichert.

³ Der höchstversicherbare Lohn entspricht 75 Prozent des maximalen Jahreslohnes gemäss kantonaler Besoldungsskala.

Art. 8 Beiträge

¹ Die Sparbeiträge sind altersabhängig gestaffelt und betragen in Prozenten des versicherten Lohnes: *

BVG-Alter	Sparbeiträge
20–24	7,0
25–29	9,0
30–34	11,0
35–39	13,0
40–44	15,0
45–49	18,0
50–54	20,0
55 und höher	22,0

² Die Verwaltungskommission bestimmt die Risikobeiträge gemäss den anerkannten technischen Grundlagen.

³ Die Arbeitgebenden haben mindestens die Hälfte der Beiträge zu übernehmen.

Art. 10 Besitzstand

¹ Die anlässlich der Totalrevision der Pensionskassenverordnung per 1. Januar 2001 zur Besitzstandswahrung eingeführten Zusatzgutschriften werden weitergeführt.

3. Schlussbestimmungen**Art. 15** Aufhebung bisherigen Rechts

¹ Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes wird das Gesetz über die Kantonale Pensionskasse Graubünden (PKG) vom 16. Juni 2005 aufgehoben.

