



## **Gesetz über die Pensionskasse AR; Teilrevision (PGK Rev 24) Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf**

### **A. Ausgangslage**

Am 10. Juni 2013 hat der Kantonsrat das Gesetz über die Pensionskasse AR (PKG; bGS 142.22) beschlossen und die Pensionskasse AR (PKAR) organisatorisch verselbständigt. Mit der Inkraftsetzung des Gesetzes wurde die bis dahin geltende Verordnung des Kantonsrates abgelöst. Ausgangspunkt für die Einführung des PKG war eine Änderung des Bundesrechts. Das Bundesrecht verlangt, dass öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen aus der Verwaltungsstruktur ausgegliedert und wie privatrechtliche Vorsorgeeinrichtungen rechtlich verselbständigt sind. Die den öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen noch zugestandene Sonderregelung ermöglicht den Gemeinwesen nur die Regelung der Finanzierung oder der Leistungen.

Das Bundesrecht gewährleistet somit die Autonomie öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen, indem es die Regulierungskompetenzen des Gemeinwesens beschränkt. Gemäss Art. 50 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) können entweder Bestimmungen über die Leistungen oder jene über die Finanzierung von der betreffenden öffentlich-rechtlichen Körperschaft erlassen werden. Beim PKG handelt es sich um ein Finanzierungsgesetz. Nebst dem Erlass von Finanzierungsbestimmungen können zudem grundsätzliche Bestimmungen zum Versicherungssystem (Beitrags- oder Leistungsprimat) und zur Organisation erlassen werden. Dabei sind die unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung, im Falle der PKAR die Verwaltungskommission, zu wahren (Art. 51a BVG). Die Leistungen sowie notwendige Detail- und Ausführungsbestimmungen zum PKG finden sich im von der Verwaltungskommission erlassenen Vorsorgereglement der Pensionskasse AR.

Das Umfeld bzw. die Rahmenbedingen der Pensionskassen befindet sich in einem steten Wandel. Vor allem das immer noch bestehende tiefe Zinsniveau sowie die – erfreuliche – steigende Lebenserwartung beeinflussen die Finanzierbarkeit der Leistungen. Um das Leistungsniveau halten zu können, sind Anpassungen verschiedener Parameter notwendig. Um der Verwaltungskommission den nötigen Spielraum zu geben, die PKAR im Sinne der Vorgaben positiv weiterentwickeln zu können, und sowohl den Arbeitgebenden als auch den Arbeitnehmenden eine konkurrenzfähige und attraktive Vorsorgelösung bieten zu können, soll das PKG einer Teilrevision unterzogen werden. Gleichzeitig kann damit die finanzielle Stabilität der PKAR gesichert und gestärkt werden.

Grundlage der vorliegenden Teilrevision bildet der Bericht der Verwaltungskommission der PKAR. In diesem Bericht sind sowohl die Ausgangslage, der Handlungsbedarf sowie die Revisionsziele, jeweils untermauert mit Berechnungen und grafischen Darstellungen, ausgeführt. Gleichzeitig werden die Auswirkungen auf die Arbeitgebenden, die Arbeitnehmenden und die PKAR aufgezeigt. Der Bericht der Verwaltungskommission ist ein integrierter Bestandteil der Vorlage.



Das PKG beinhaltet entsprechend den bundesrechtlichen Vorgaben nur die Bestimmungen zur Finanzierung. Daneben kann der Gesetzgeber grundsätzliche Bestimmungen zum Versicherungssystem (Beitrags- oder Leistungsprimat) und zur Organisation vorgeben. Zu beachten sind dabei jedoch die unübertragbaren Aufgaben der Verwaltungskommission nach Art. 51a BVG. Darunter fallen unter anderem:

- die Festlegung von Leistungszielen (inkl. Umwandlungssatz) und Vorsorgeplänen sowie der Grundsätze für die Verwendung der freien Mittel
- der Erlass und die Änderung von Reglementen
- die Erstellung und Genehmigung der Jahresrechnung
- die Festlegung der Höhe des technischen Zinssatzes und der übrigen technischen Grundlagen
- die Festlegung der Organisation
- die Ausgestaltung des Rechnungswesens
- die Ernennung und Abberufung der mit der Geschäftsführung betrauten Personen
- die Wahl und Abberufung des Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstelle
- die Festlegung der Ziele und der Grundsätze der Vermögensverwaltung sowie der Durchführung und Überwachung des Anlageprozesses

Die Regelungen im Leistungsbereich sowie die Detailregelungen der Organisation und Verwaltung fallen in die alleinige Kompetenz der Verwaltungskommission und stehen in der vorliegenden Teilrevision nicht zur Diskussion (vgl. Art. 11 PKG). Ein Experte für die berufliche Vorsorge überprüft, ob die PKAR jederzeit Sicherheit dafür bietet, dass sie ihre Verpflichtungen erfüllen kann. Ebenfalls überprüft dieser, ob die reglementarischen, versicherungstechnischen Bestimmungen über die Leistungen und die Finanzierung den gesetzlichen Vorschriften entsprechen.

## B. Erwägungen

### 1. Allgemeines

Das Schweizer Vorsorgesystem basiert auf dem Drei-Säulen-Prinzip:

1. Säule: staatliche Vorsorge zur Existenzsicherung (AHV)
2. Säule: berufliche Vorsorge zur Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung (BVG)
3. Säule: private Vorsorge zur zusätzlichen Absicherung

Um die gewohnte Lebenshaltung weiterführen und Bedürfnisse, die über die Existenzsicherung hinausgehen, abdecken zu können, bedarf es zusätzlich zur AHV einer Absicherung. Das übergeordnete sozialpolitische Leistungsziel ist in der Bundesverfassung vorgegeben (Art. 113 Abs. 2 BV; SR 101). Durch die obligatorische Vorsorge, also durch die Kombination der AHV und den obligatorischen Teil des BVG, soll die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung möglich sein. Zur Definition und Überprüfung der Einhaltung dieser Vorgabe dient die Ersatzquote. Sie bezeichnet den Rentenbetrag in Prozent des letzten AHV-Lohns. Der Bundesrat definierte im Jahr 1975 in seiner Botschaft zum BVG diese anvisierte Ersatzquote mit 60 %.

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 Appenzell Ausserrhoden (PKAR).



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

### **2. Gesetz über die Pensionskasse AR**

Das PKG und dementsprechend die Zuweisung der jeweiligen Zuständigkeiten an den Gesetzgeber und an die Verwaltungskommission haben sich in den letzten Jahren bewährt. Die einzige Ergänzung des Gesetzes erfolgte per 1. Januar 2018. Aufgrund des anhaltenden Tiefzinsniveaus mit der Folge einer notwendigen Senkung des Umwandlungssatzes wurde Art. 17a eingeführt, der die Grundlage für einmalige Einlagen der Arbeitgebenden zur Minderung von Leistungseinbussen bei künftigen Altersrenten schuf. Die sich stetig ändernden Rahmenbedingungen erfordern nach bald zehnjähriger Anwendung der Grundlagen eine weitere Anpassung an das sich wandelnde Umfeld.

Die zentralen Elemente für die Festsetzung der Renten aus der beruflichen Vorsorge haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Das Zinsniveau ist anhaltend extrem tief und die Lebenserwartung steigt stetig. Beide Entwicklungen belasten die Pensionskassen stark. Einerseits müssen die Annahmen für die laufenden Rentenverpflichtungen regelmässig angepasst und entsprechend die Kapitalien für die Renten erhöht werden. Diese Mittel fehlen in der Folge für die Reservenbildung und für eine adäquate Verzinsung der Kapitalien der aktiv versicherten Personen. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung der rentenbeziehenden und der aktiv versicherten Personen. Andererseits müssen auch die für die Berechnung der Renten verwendeten Umwandlungssätze den veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden – mit der Folge, dass diese gesenkt werden müssen. Ohne flankierende Massnahmen führt dies zu wesentlich tieferen Renten mit dem Ergebnis, dass sich die Leistungen der Pensionskasse laufend verschlechtern. Die vorliegende Teilrevision soll diesen Entwicklungen entgegenwirken, die finanzielle Stabilität der PKAR sichern und diese wieder zu einer konkurrenzfähigen und attraktiven Anbieterin von Vorsorgelösungen machen.

Die PKAR zählt per Ende 2020 3'413 aktiv versicherte sowie 1'429 rentenbeziehende Personen. Sie weist per Ende 2020 einen Deckungsgrad von rund 116.3 % aus und verwaltet ein Vorsorgevermögen von rund Fr. 1'238.5 Mio., wovon Fr. 1'064.9 Mio. auf Vorsorgeverpflichtungen (Vorsorgekapital der aktiv versicherten Personen, Vorsorgekapital rentenbeziehende Personen und technische Rückstellungen) entfallen. Der technische Zinssatz beträgt 1.5 %. Der technische Zinssatz ist einer der zentralen Parameter einer Vorsorgeeinrichtung für die Finanzierung, da er als Diskontierungssatz insbesondere für die Bewertung der Höhe der Vorsorgeverpflichtungen massgebend ist. Die Festlegung des technischen Zinssatzes gehört nach den Bestimmungen des BVG zu den unübertragbaren Aufgaben der Verwaltungskommission.

Trotz des guten Deckungsgrades ist die finanzielle Stabilität der PKAR nur knapp gewährleistet. Der Umwandlungssatz von 5.4 % ab 2023 ist im Erwartungswert nicht nachhaltig finanzierbar. Somit basiert die finanzielle Stabilität der PKAR aktuell auf einer permanenten Umverteilung von den aktiv versicherten zu den (neu) rentenberechtigten Personen.



### 3. Geltendes Recht

Das geltende Recht kann aufgrund der gegebenen Voraussetzungen die angestrebten Ziele der PKAR nicht mehr gewährleisten.

Die Pensionskassen werden über das Kapitaldeckungsverfahren finanziert. Dies bedeutet, dass jede aktiv versicherte Person in einem reglementierten Sparprozess ihr eigenes Kapital für die späteren Rentenzahlungen aufbaut. Die Pensionskassen sind verpflichtet, die Kapitalien möglichst sicher, aber doch renditeorientiert anzulegen. Zusätzlich zu den Arbeitgebenden und den Arbeitnehmenden gilt der Kapitalmarkt als dritter Beitragszahler.

Im Zeitpunkt der Pensionierung wird der individuelle Sparprozess abgeschlossen und es folgt die Auszahlungsphase. Mit dem Umwandlungssatz wird die Höhe der jährlichen Altersrente (in Prozent des Sparguthabens/Alterskapitals) festgelegt. Rechnerisch hängt der Umwandlungssatz insbesondere von zwei Faktoren ab: vom erwarteten Ertrag auf dem Sparguthaben während der Auszahlungsphase und von der Lebenserwartung der aktiv versicherten Person im Zeitpunkt der Pensionierung.

Mit den technischen Grundlagen VZ 2015 (Periodentafel) und dem technischen Zinssatz von 1.5 % beträgt der versicherungstechnische Umwandlungssatz im Alter 65 im Jahr 2024 voraussichtlich ca. 4.8 %. Der aktuell geltende Satz beträgt ab 2023 5.4 %. Liegt der angewendete Umwandlungssatz der Pensionskasse über dem versicherungstechnisch korrekten Umwandlungssatz, ergibt sich ein Pensionierungsverlust bzw. Umwandlungsverlust, d.h. die kapitalisierte Rentenverpflichtung ist höher als das vorhandene Sparguthaben der aktiv versicherten Person. Dieser Umwandlungsverlust ist durch die Pensionskasse bzw. schlussendlich durch ihre aktiv versicherten Personen zu tragen (Tieferverzinsung ihres Sparguthabens). Dadurch entstehen die systemfremden Umverteilungen von den aktiv versicherten zu den rentenbeziehenden Personen. Die Festlegung der Höhe des Umwandlungssatzes liegt im Rahmen der BVG-Vorgabe in der Kompetenz der Verwaltungskommission.

Um neue Umwandlungsverluste möglichst zu vermeiden, sind die Parameter den Realitäten entsprechend anzupassen, was notwendigerweise zu einer Senkung des Umwandlungssatzes führt. Die Senkung des Umwandlungssatzes führt zu einer Verschlechterung der Leistungen. Ein Abbau der Leistungen kann gemildert oder verhindert werden, indem, wie im Jahr 2018, Einmaleinlagen zur Erhöhung des Sparguthabens geleistet und/oder die Sparbeiträge angehoben werden. Eine Erhöhung des im PKG vorgegebenen Rahmens der Sparbeiträge liegt in der Kompetenz des Gesetzgebers.

Ein Vergleich der PKAR mit den umliegenden öffentlich-rechtlichen Pensionskassen zeigt auf (siehe Bericht der Verwaltungskommission, Seite 6), dass der Umwandlungssatz der PKAR überdurchschnittlich hoch ist, das Sparguthaben im Alter 65 jedoch in den meisten Fällen unterhalb desjenigen der im Vergleich aufgeführten Pensionskassen liegt. Ebenfalls kann diesem Vergleich entnommen werden, dass das Beitragsverhältnis zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden unterdurchschnittlich ist. Mit einem Finanzierungsverhältnis von rund 49 % zu 51 % weicht dieses relativ stark vom Durchschnittswert der aufgeführten Pensionskassen (rund 42 % zu 58 %) ab.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im geltenden Recht sowohl der absolute Beitrag der Arbeitgebenden als auch deren Finanzierungsanteil bei der PKAR im Vergleich mit den umliegenden öffentlich-



rechtlichen Pensionskassen am tiefsten sind. Im Hinblick auf die Attraktivität als Arbeitgeber ist dies aus Sicht der Arbeitnehmenden als negativ zu bewerten. Um den Mitarbeitenden fortschrittliche Arbeits- und Anstellungsbedingungen mit wettbewerbsfähigen Lohn-, Sozial- und Nebenleistungen bieten zu können, sind die Vorsorgeleistungen inkl. deren Finanzierung miteinzubeziehen. Die Leistungen werden durch die Verwaltungskommission festgelegt. Diese hängen jedoch massgeblich von der Finanzierung ab. Die Regelungen der Finanzierung liegen im Kompetenzbereich des Gesetzgebers.

#### 4. Handlungsbedarf

Die vorstehenden Ausführungen zeigen auf, dass sowohl im Kompetenzbereich der Verwaltungskommission als auch im gesetzgeberischen Bereich Handlungsbedarf besteht. Um der PKAR den notwendigen Handlungsspielraum für eine attraktive und konkurrenzfähige Vorsorgelösung zu geben und deren finanzielle Stabilität zu stärken werden folgende Anpassungen vorgeschlagen:

##### **Anpassung des Beitragsverhältnisses**

Das bestehende Beitragsverhältnis zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden ist mit Blick auf vergleichbare Pensionskassen und der Gewinnung von Mitarbeitenden zu überdenken und dem Vorschlag der Verwaltungskommission folgend auf 40 % Arbeitnehmende zu 60 % Arbeitgebende festzulegen. Die Festlegung eines neu überparitätischen Beitragsverhältnisses ermöglicht es zudem, dass die aktiv versicherten Personen auf freiwilliger Basis zusätzliche periodische Sparbeiträge leisten können.

##### **Anpassung der Spar- und Risikobeiträge**

Aufgrund der versicherungstechnischen Vorgaben, ist der Umwandlungssatz zu senken. Die Festlegung des Umwandlungssatzes liegt in der Kompetenz der Verwaltungskommission. Um mittel- bis langfristig einen Leistungsabbau vermeiden zu können, sind gleichzeitig die Jahresbeiträge anzupassen. So soll der Rahmen für die Sparbeiträge erhöht und die Risikobeiträge der Arbeitgebenden mit einem Anteil für die Finanzierung von Umwandlungsverlusten ergänzt werden. Um grosse Renteneinbussen aus der geplanten Senkung des Umwandlungssatzes vermeiden zu können, wird die PKAR aus eigenen Mitteln Abfederungsmassnahmen treffen.

##### **Einführung der Möglichkeit des autonomen Nachvollzuges von Bundesrecht**

Werden auf Bundesebene Bestimmungen erlassen, die im kantonalen Recht nachzuvollziehen sind, soll die Verwaltungskommission die Kompetenz erhalten, diesen Nachvollzug sowie die Massnahmen zur Abfederung der entstehenden Auswirkungen eigenständig vornehmen zu können.

Detaillierte Ausführungen und grafische Darstellungen zu den vorstehenden Ausführungen können dem Bericht der Verwaltungskommission entnommen werden.



## C. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

### I. Allgemeines

#### Art. 4 Versicherungssystem

Am Grundsatz der Vollkapitalisierung wird festgehalten (Abs. 1). Das heisst vereinfacht ausgedrückt, dass sämtliche Verpflichtungen durch das Vorsorgevermögen gedeckt sein müssen.

Aus Transparenzgründungen wird das Versicherungssystem neu in eigenen Absätzen geregelt (Abs. 2 und 3). Obwohl die Regelung der Leistungen in der Kompetenz der Verwaltungskommission liegt, kann das Versicherungssystem durch den Gesetzgeber festgelegt werden. Das Versicherungssystem der PKAR ist zurzeit das Beitragsprimat. Dies bedeutet, dass sämtliche Leistungen auf der Grundlage des vorhandenen bzw. hochgerechneten Sparguthabens festgesetzt werden. Sie hängen somit von den bezahlten Beiträgen, den eingebrachten Freizügigkeitsleistungen, den Einkäufen und der Verzinsung ab.

Der neue Abs. 2 hält fest, dass sich die Altersleistungen – wie bis anhin – nach dem Prinzip des Beitragsprimats berechnen. Bezogen auf die Altersleistungen ist festzuhalten, dass diese im Laufe der Zeit durch freiwillige Einkäufe der aktiv versicherten Personen den tatsächlichen Verhältnissen und persönlichen Bedürfnissen entsprechend angepasst werden können.

Im Vorsorgefall "Invalidität und Tod" vor der Pensionierung kann dies (ohne vorgängige Einkäufe) zu Härtefällen führen. Neu soll, wie bei fast allen Vorsorgeeinrichtungen, auch bei der PKAR bei Invalidität und Tod vor der Pensionierung das Leistungsprimat gelten (Abs. 3). Dies bedeutet, dass sich die Invaliden- und Hinterlassenenleistungen (Tod vor Pensionierung) in Prozenten des versicherten Jahreslohns bemessen. Heute berechnen sich diese Leistungen anhand des bis Alter 65 projizierten Sparguthabens. Aktiv versicherte Personen mit Beitragslücken, häufig Frauen, sind bei der PKAR heute deshalb schlechter abgesichert als bei anderen Vorsorgeeinrichtungen. Dies soll geändert werden. Da es vergleichsweise wenig Invaliditäts- und Todesfälle bei aktiv versicherten Personen gibt, sind die Mehrkosten dieser Änderung gering und durch den heutigen Risikobeitrag abgedeckt.

In Abs. 4 wird aus Transparenzgründen die geltende Regelung, dass für von Gesetzes wegen angeschlossene Versicherte die Standardversicherung gilt, explizit festgehalten. Für vertraglich angeschlossene Versicherte können wie bis anhin abweichende Versicherungen angeboten werden (vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 2).

### II. Finanzierung

#### Art. 5 Beitragspläne

Die Standardversicherung beruht heute auf einem Beitragsplan mit paritätisch finanzierten Spar- und Risikobeiträgen. Ein Vergleich mit den umliegenden öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen belegt, dass dies nicht zeitgemäss ist und die Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit der angeschlossenen Arbeitgebenden negativ beeinflusst. Um sowohl die Attraktivität der PKAR als Anbieter von Vorsorgelösungen als auch diejenige der angeschlossenen Arbeitgebenden zu steigern wird neu eine überparitätische Finanzierung von 40 % Arbeitnehmende zu 60 % Arbeitgebende vorgeschlagen. Die Einführung eines nicht paritätischen Beitragsplanes in der Standardversicherung ermöglicht der PKAR, künftig im Vorsorgereglement wählbare Sparpläne für Arbeitnehmende anzubieten. Damit können aktiv versicherte Personen auf freiwilliger Basis



höhere Sparbeiträge leisten und so ihre voraussichtlichen Altersleistungen verbessern und/oder Beitragslücken auffüllen. Für die Arbeitgebenden bleibt der Beitrag unverändert. Solche Wahlpläne sind mittlerweile verbreitet, bei der PKAR heute aber wegen der paritätischen Finanzierung unzulässig, bzw. nicht sinnvoll (es wären lediglich Beitragspläne mit tieferen Sparbeiträgen möglich). Mit wählbaren Sparplänen wird die freiwillige Selbstvorsorge gefördert sowie die Attraktivität der PKAR und der Arbeitgebenden gesteigert.

Die Möglichkeit des Angebots anderer Beitragspläne gemäss bisherigem Art. 5 Abs. 1 Satz 2 wird neu in Art. 4 Abs. 4 Satz 2 festgehalten.

### **Art. 7 Jahresbeiträge**

Der geltende Art. 7 beinhaltet nebst der Definition der Jahresbeiträge, die Regelungen der Höhe der Sparbeiträge, der Risikobeiträge, die Festlegung derselben sowie den Verwaltungskostenbeitrag. Für die bessere Lesbarkeit und Orientierung über diese Bereiche werden neu pro Thematik eigene Artikel formuliert.

Art. 7 befasst sich dementsprechend nur noch mit der Zusammensetzung der Jahresbeiträge und deren Festlegung. Während Abs. 1 unverändert übernommen wird, erfolgen in Abs. 4 redaktionelle Anpassungen.

Die bestehenden Abs. 2, 3 und 5 werden neu in den folgenden Art. 7a bis 7c geregelt.

### **Art. 7a Sparbeiträge**

In Abs. 1 wird der allgemeine Grundsatz festgehalten, wonach die Sparbeiträge der Äufnung des Sparguthabens dienen.

Abs. 2 wiederholt den heute in Art. 7 Abs. 2 festgelegten Grundsatz, dass sich die Sparbeiträge in Prozenten des versicherten Jahreslohnes berechnen und führt die angepasste Tabelle mit den altersabhängigen Unter- und Obergrenzen der Sparbeiträge der Standardversicherung auf (bisher Art. 7 Abs. 2). In der geänderten Tabelle sind die Beitragsübergänge zwischen den Altersstufen ausgeglichener, und die heute atypischen Altersstufen sind an die BVG-Altersstufen angepasst. Insbesondere sieht die Tabelle höhere Sparbeitragssätze vor. Diese Erhöhungen sind notwendig, um einerseits das Rentenziel von 55 % trotz reduziertem Umwandlungssatz von 5.0 % beibehalten zu können und andererseits die erwähnte Beitragsaufteilung in der Standardversicherung von neu 40 % zu 60 % zu ermöglichen.

Die oberen Bandbreiten bei den Sparbeiträgen sind so bemessen, dass das Rentenziel von 55 % dereinst auch noch bei einem Umwandlungssatz von 4.45 % (Generationentafeln, technischer Zinssatz 1.0 %) ohne Gesetzesänderung erhalten werden könnte. In näherer Zukunft scheint es jedoch eher unwahrscheinlich, dass der Umwandlungssatz auf dieses Niveau reduziert werden muss. Die Notwendigkeit einer Reduktion wird vor allem von der weiteren Entwicklung der Lebenserwartung, der Zinsen, der erzielten Renditen und der finanziellen Lage der PKAR abhängen. Die unteren Bandbreiten sind so gewählt, dass die Sparbeiträge in der Standardversicherung in der Mitte der oberen und unteren Bandbreiten liegen.

Ergänzend sei festgehalten, dass mit den technischen Grundlagen VZ 2015 (Periodentafel) und dem technischen Zinssatz von 1.5 % der versicherungstechnische Umwandlungssatz im Alter 65 aktuell ca. 4.8 % beträgt. Gemäss Projektionen könnte im Jahr 2030 bei Anwendung von Generationentafeln und einem technischen Zinssatz von 1.0 % der oben erwähnte Umwandlungssatz von 4.45 % versicherungstechnisch korrekt sein. Ein Wechsel auf Generationentafeln oder auch die Reduktion des technischen Zinssatzes hätte





jedoch nicht automatisch eine weitere Reduktion des Umwandlungssatzes zur Folge. Der dafür notwendige Entscheid der Verwaltungskommission richtet sich nach den realisierten und erwarteten Renditen.

Damit das erklärte Rentenziel von 55 % des versicherten Jahreslohnes (nicht des AHV-pflichtigen Lohnes) – modellmässig berechnet in Prozent des versicherten Jahreslohnes im Alter 65 bei vollständiger 40.5-jähriger Beitragsdauer – erhalten bleiben kann, sind aufgrund der notwendigen Senkung des Umwandlungssatzes die Sparbeiträge zu erhöhen.

### **Art. 7b Risikobeiträge**

Art. 7 Abs. 3 PKG wird neu in Art. 7b geregelt.

Abs. 1 hält fest, dass die Risikobeiträge die Leistungen bei Invalidität und Tod finanzieren. Neu wird geregelt, dass die Risikobeiträge einen Anteil zur Finanzierung eines zu hohen Umwandlungssatzes enthalten können. Das neue Vorsorgereglement wird einen Umwandlungsbeitrag von 0.7 % des versicherten Jahreslohns vorsehen. Dieser Umwandlungsbeitrag wird aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben alleine von den Arbeitgebenden finanziert. Der Umwandlungsbeitrag ermöglicht es, den Umwandlungssatz auf 5.0 % anstatt auf das versicherungstechnisch korrekte Niveau von 4.8 % festzusetzen.

Gemäss Abs. 2 betragen die gesamten Risikobeiträge unverändert maximal 4 % des versicherten Jahreslohns. Die Beitragsaufteilung ist gemäss geändertem Art. 5 Abs. 1 PKG künftig jedoch nicht mehr paritätisch. Künftig soll ein Risikobeitrag von gesamthaft 2.50 % erhoben werden, wovon 1.18 % auf die aktiv versicherten Personen und 1.32 % auf die Arbeitgebenden entfallen (inkl. Umwandlungsbeitrag von 0.7 %). Die Höhe dieser Risikobeiträge liegt im Bereich vergleichbarer Vorsorgeeinrichtungen.

### **Art. 7c Verwaltungskostenbeitrag**

Art. 7 Abs. 5 PKG wird neu in Art. 7c geregelt.

Gemäss Abs. 1 erhebt die PKAR einen angemessenen Beitrag zur Deckung der Verwaltungskosten. Die Höhe des Beitrages wird auf der Grundlage der Verwaltungskosten der letzten Betriebsrechnung und unter Berücksichtigung des Voranschlags des Erhebungsjahres festgelegt.

Gegenüber der bestehenden Regelung wird auf eine prozentuale Begrenzung der Verwaltungskosten verzichtet. Heute belaufen sich diese auf 0.45 % der versicherten Jahreslöhne. Eine Erhöhung über 0.5 % ist nicht geplant, soll aber im Bedarfsfall nicht durch das PKG verhindert werden. Die Verwaltungskosten der PKAR haben im Jahr 2020 Fr. 176 pro Destinatär betragen, was tiefer ist als der Durchschnitt bei den öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen von Fr. 240 gemäss Pensionskassenstudie 2021 der Swisscanto. Unter Berücksichtigung des Verfahrens zur Festlegung der weiterbelastbaren Verwaltungskosten soll zukünftig auf eine prozentuale Obergrenze verzichtet werden.

Im Unterschied zum bestehenden Art. 7 Abs. 5 PKG entfällt zudem die Vorgabe, wonach der Verwaltungskostenbeitrag allein von den Arbeitgebenden getragen wird. Für die Beitragsaufteilung soll neu nur noch global Art. 5 Abs. 1 PKG massgebend sein (Aufteilung 40 % Arbeitnehmende zu 60 % Arbeitgebende).

### **Art. 8a Anpassungen an neues Bundesrecht**

Mi der BVG-Reform 21 unternehmen Bundesrat und Parlament einen erneuten Anlauf, die berufliche Vorsorge





zu reformieren. Umstritten ist vor allem die Senkung des Umwandlungssatzes im BVG-Obligatorium von aktuell 6.8 % auf 6.0 %. Diese Senkung beträfe nur Vorsorgeeinrichtungen, die lediglich das BVG-Minimum abdecken oder unwesentlich darüber liegen. Vorsorgeeinrichtungen wie die PKAR, die Leistungen über dem Obligatorium erbringen, haben den Umwandlungssatz bereits berechtigterweise gesenkt. Zur Abfederung der tieferen Renten infolge der Senkung des Umwandlungssatzes ist in der BVG-Reform 21 die Einführung eines Rentenzuschlags vorgesehen, der paritätisch finanziert werden soll. Ebenfalls ist vorgesehen, die Beitragsunterschiede zwischen jüngeren und älteren aktiv versicherten Personen zu verringern und den Koordinationsabzug abzusenken. Zudem wird von verschiedenen Seiten eine Senkung des BVG-Eintrittsalters, eine Senkung der BVG-Eintrittsschwelle und die Erhöhung des Rentenalters für Frauen gewünscht.

Treten solche oder ähnliche Änderungen des Bundesrechts in Kraft, hat dies konsequenterweise Auswirkungen auf die PKAR. Die Verwaltungskommission soll mit Art. 8a die Kompetenz erhalten aufgrund bundesrechtlicher Änderungen zeitnah Massnahmen ergreifen zu können, um unmittelbare Härten für die aktiv versicherten Personen oder die Arbeitgebenden vermeiden bzw. abschwächen zu können. Dazu soll die Verwaltungskommission insbesondere vom Koordinationsabzug und vom Beitragsrahmen abweichen können.

Die in der BVG-Reform 21 vorgeschlagene Reduktion des Koordinationsabzugs von heute Fr. 25'095 auf Fr. 12'443 hätte aufgrund von Art. 6 Abs. 2 PKG zur Folge, dass auch der Koordinationsabzug in der PKAR sinken und die versicherten Jahreslöhne um gesamthaft ca. 16 % zunehmen würden. Damit würden automatisch auch die Beiträge für die aktiv versicherten Personen und die Arbeitgebenden im Durchschnitt um ca. 16 % steigen. Für diesen oder andere Fälle schafft der neue Art. 8a eine Grundlage, um unerwünschten Automatismen begegnen zu können.

Sind dauernde Anpassungen der im PKG geregelten Grundsätze notwendig, ist eine entsprechende Revision des PKG in die Wege zu leiten. Die vorgeschlagene Kompetenz der Verwaltungskommission soll vor allem eine rasche und vorübergehende Reaktion ermöglichen, welche bei Gesetzesrevisionen aufgrund des formalisierten Verfahrens nicht zeitnah möglich ist.

#### **IV. Organisation**

##### **Art. 13 Wahlkreise, Wahlreglement und Amtsdauer**

Um zukünftig auf Veränderungen im Kreis der aktiv versicherten Personen und/oder der angeschlossenen Arbeitgebenden flexibel reagieren zu können, soll auf die Nennung der Anzahl Wahlkreise verzichtet werden.

#### **V. Übergangsbestimmung**

##### **Art. 17b Teilrevision vom...**

Art. 17b bezieht sich auf das Beitragsverhältnis in der Standardversicherung gemäss Art. 5 Abs. 1 PKG von künftig 40 % zu 60 % zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden. Um die finanzielle Belastung für die Arbeitgebenden abzufedern, wird das neue Beitragsverhältnis nicht sofort per 1. Januar 2024 eingeführt, sondern gestaffelt in drei Schritten, planmässig per 1. Januar 2024 (Inkrafttreten der Teilrevision), per 1. Januar 2025 und per 1. Januar 2026.



## D. Finanzielle Auswirkungen

Die Beitragsveränderungen der angeschlossenen Arbeitgebenden stellen sich wie folgt dar:

Arbeitgebende (Angaben in Mio. Franken pro Jahr)	AG-Beiträge heute	AG-Beitr. 2024	AG-Beitr. 2025	AG-Beiträge ab 2026	Differenz heute / ab 2026
Kanton AR	7.799	8.780	9.238	9.695	+1.896
Spitalverbund AR	5.059	5.685	5.982	6.280	+1.221
Personal Gde. Herisau	1.514	1.707	1.796	1.885	+0.371
Lehrkräfte Gde. Herisau	1.417	1.584	1.672	1.760	+0.343
Stiftung Altersbetreuung	0.807	0.909	0.958	1.007	+0.201
Lehrkräfte Gde. Teufen	0.567	0.644	0.678	0.713	+0.146
Verein Tipiti	0.518	0.507	0.533	0.559	+0.042
Lehrkräfte Gde. Heiden	0.513	0.575	0.605	0.636	+0.123
Lehrkräfte Gde. Speicher	0.493	0.558	0.588	0.617	+0.124
AR Informatik AG (ARI)	0.462	0.518	0.548	0.579	+0.117
Personal Gde. Heiden	0.412	0.461	0.486	0.511	+0.100
Personal Gde. Speicher	0.360	0.404	0.427	0.449	+0.089
Sozialversicherungen AR	0.335	0.374	0.395	0.416	+0.080
Personal Gde. Urnäsch	0.316	0.354	0.373	0.392	+0.075
Personal Gde. Walzenhausen	0.303	0.298	0.314	0.329	+0.026
Lehrkräfte Gde. Gais	0.302	0.339	0.359	0.378	+0.077
Personal Gde. Trogen	0.257	0.292	0.307	0.321	+0.064
Lehrkräfte Gde. Urnäsch	0.244	0.272	0.288	0.304	+0.060
Arbeitslosenversicherung AR	0.212	0.239	0.252	0.265	+0.053
Lehrkräfte Gde. Schwellbrunn	0.204	0.227	0.240	0.253	+0.049
Lehrkräfte Gde. Wolfhalden	0.202	0.227	0.240	0.252	+0.051
Lehrkräfte Gde.	0.199	0.225	0.237	0.248	+0.049
Lehrkräfte Gde. Stein	0.197	0.217	0.229	0.241	+0.044
Lehrkräfte Gde. Waldstatt	0.193	0.220	0.232	0.244	+0.051
Assekuranz AR	0.172	0.192	0.202	0.211	+0.039
Lehrkräfte Gde. Trogen	0.156	0.178	0.187	0.196	+0.040
Personal Gde. Lutzenberg	0.136	0.154	0.162	0.170	+0.033
Personal Gde. Hundwil	0.134	0.148	0.156	0.164	+0.030
Lehrkräfte Gde. Bühler	0.128	0.142	0.149	0.157	+0.029
Lehrkräfte Gde. Rehetobel	0.118	0.133	0.140	0.147	+0.029
<b>Restliche Arbeitgebende</b>	<b>1.033</b>	<b>1.130</b>	<b>1.191</b>	<b>1.251</b>	<b>+0.218</b>



Die Änderung des Beitragsverhältnisses zu Lasten der Arbeitgebenden hat entsprechende Kostenfolgen. In der Standardversicherung steigen die Beiträge der Arbeitgebenden im Durchschnitt um 2.3 % der AHV-Lohnsumme. Gleichzeitig werden die aktiv versicherten Personen um durchschnittlich 1.3 % des AHV-pflichtigen Lohnes entlastet.

Detaillierte Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen können dem Bericht der Verwaltungskommission auf den Seiten 13 ff. entnommen werden.

### **E. Gesamtbeurteilung**

Die vorliegende Teilrevision des PKG stellt ein ausgewogenes und nachvollziehbares Gesamtpaket dar. Mit der Teilrevision wird die Attraktivität der Arbeitgebenden und der PKAR gesteigert, die finanzielle Stabilität der PKAR nachhaltig gestärkt und die Arbeitnehmenden werden bei den Beiträgen entlastet.

Mit der Senkung des Umwandlungssatzes können Pensionierungs- bzw. Umwandlungsverluste in der Höhe von Fr. 2.5–3 Mio. jährlich vermieden werden. Damit wird die Umverteilung von den aktiv versicherten Personen zu den rentenbeziehenden Personen eingedämmt und die aktiv versicherten Personen erhalten künftig die Chance auf eine bessere Verzinsung ihrer Sparguthaben. Gleichzeitig wird dadurch ein Unterdeckungs- und damit zusammenhängend ein allfälliges Sanierungsrisiko gesenkt.

Als Gegenleistung für die höheren Beiträge der Arbeitgebenden erhalten diese für ihre Arbeitnehmenden eine attraktive Vorsorgelösung, die sich am Leistungsniveau umliegender Vorsorgeeinrichtungen orientiert und eine stabile Pensionskasse mit tiefem Sanierungsrisiko. Die aktiv versicherten Personen werden durch die Erhöhung der Sparbeiträge mehr Sparguthaben aufbauen und die Renteneinbussen werden trotz der Senkung des Umwandlungssatzes mit flankierenden Massnahmen auf maximal 2 % beschränkt.

Die vorgeschlagenen Anpassungen der gesetzlichen Bestimmungen im PKG sind sorgfältig aufeinander abgestimmt und weisen eine ausgewogene Lastenverteilung aus. Im Zusammenwirken mit den geplanten Anpassungen im Vorsorgereglement bieten diese Gewähr, den unterschiedlichen Erwartungen der involvierten Parteien angemessen Rechnung tragen zu können.

### **F. Zeitplan**

Der Regierungsrat beabsichtigt den Bericht und Antrag an den Kantonsrat im Juni 2022 zu verabschieden. Die Beratung der Vorlage im Kantonsrat ist auf Dezember 2022 geplant. Es ist vorgesehen, die Teilrevision des PKG per 1. Januar 2024 in Kraft zu setzen.

Beilage Bericht der Verwaltungskommission der PKAR