

REGIERUNGSRAT

3. Mai 2023

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

23.147 (22.296)

Sicherung berufliche Vorsorge; Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz); Gesetz über die Finanzierung der Sonderlasten (G Sonderlasten); Dekret über die Aargauische Pensionskasse (Pensionskassendekret); Änderung

Bericht und Entwurf zur 2. Beratung

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1. Ausgangslage	5
2. Weiterführende Erläuterungen zur beruflichen Vorsorge	6
2.1 Vorsorge in der Schweiz.....	6
2.2 Reform der beruflichen Vorsorge (BVG 21).....	7
3. Ergebnis der 1. Beratung	8
4. Pendenzen	8
4.1 Pendenzen zur Einmaleinlage	8
4.1.1 Ausschluss Einkäufe	8
4.1.2 Abstufung der Einmaleinlage	9
4.2 Pendenzen zum Pensionskassendekret	9
4.2.1 Vorsorgeplan Kanton: Zusätzlicher Aufwand bei Sparbeiträgen ab 18 Jahren (§ 7 Abs. 2)	9
4.2.2 Vorsorgeplan Kanton: Sparpotenzial bei alternativen Sparbeiträgen in Prozent der Altersgruppe 66-70 (§ 7 Abs. 2).....	10
4.2.3 Sanierung: Erklärung BVG-Automatismus und Definition von Massnahmen in Pensionskassendekret (§ 11a Abs.1)	11
4.2.4 Sanierung: Sparpotenzial paritätische Sanierung (§ 11a Abs. 2)	11
4.2.5 Sanierung: Auswirkungen Streichung Minderverzinsung (§ 11a Abs. 3)	12
4.2.6 Sanierung: Einbezug der Rentenbeziehenden (§ 11a Abs. 4)	13
4.2.7 Wahl Vertretung der Arbeitnehmenden in den Vorstand der APK: Varianten (§ 16 Abs. 1bis).....	13
4.2.8 Spezialgesetzliche Arbeitgeberbeitragsreserve: Rangfolge bei Auflösung (§ 20 Abs. 7)	14
4.3 Weitere Diskussionspunkte	14
4.3.1 Vergleich Abfederungsmassnahmen infolge Senkung Umwandlungssatz	14
4.3.2 Keine Notwendigkeit einer einmaligen Ausfinanzierung oder Sanierung der APK.....	16
4.3.3 Anschluss der beruflichen Vorsorge des Kantons an eine andere Vorsorgeeinrichtung	16
4.3.4 Leistungsziel von 60 % aus der 1. und 2. Säule	17
4.3.5 Teuerungsausgleich	17
5. Umsetzungsvorschlag Pensionskassendekret.....	17
5.1 Abfederungsmassnahmen.....	17
5.1.1 Erhöhung Sparbeiträge (Anpassung Vorsorgeplan Kanton)	18
5.1.2 Anpassung Koordinationsabzug (Anpassung Vorsorgeplan Kanton)	18
5.1.3 Einmaleinlage (Ausgabenbeschluss)	19
5.2 Massnahmen bei Unterdeckung	20
5.3 Umgang (20.123) Motion Silvan Hilfiker	21
5.4 Weitere Anpassungen	23
5.4.1 Bestimmungen über Finanzierung oder Leistung	23
5.4.2 Anpassung Detailregelungen im Bereich Risiko	23
5.4.3 Delegiertenversammlung	23
6. Rechtsgrundlagen.....	24
7. Finanzrechtliche Erläuterungen	24
7.1 Erhöhung Sparbeiträge in Prozent und Anpassung Koordinationsabzug	24
7.2 Einmaleinlage.....	25

8. Erläuterung zu den einzelnen Paragraphen	25
8.1 Pensionskassendekret	25
8.2 Fremdaufhebungen	28
9. Auswirkungen	28
9.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden	28
9.2 Auswirkungen auf den Aufgaben- und Finanzplan	30
9.3 Finanzielle Auswirkungen auf die Versicherten	31
9.4 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf die APK.....	32
9.5 Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	32
9.6 Auswirkungen auf die Gesellschaft.....	33
9.7 Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima.....	33
9.8 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen	33
10. Weiteres Vorgehen.....	33
Antrag	34
Anhang: Einmaleinlage – verschiedene Varianten	35

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf der Änderung des Organisationsgesetzes für die 2. Beratung und der Änderung des Pensionskassendekrets sowie einen Ausgabenbeschluss und die Abschreibung der (20.123) Motion Silvan Hilfiker. Hierzu erstatten wir Ihnen folgenden Bericht.

Zusammenfassung

Im Bereich der beruflichen Vorsorge in der Schweiz besteht dringender Reformbedarf. Grund dafür sind die steigende Lebenserwartung, die anspruchsvolle Lage auf den Kapitalmärkten sowie gewandelte Ansprüche auf dem Arbeitsmarkt. Auch bei der Normierung der Vorsorge des Arbeitgebers Kanton Aargau ist eine Überarbeitung angezeigt. So beschloss der Vorstand der Aargauischen Pensionskasse (APK) im Herbst 2020 den Umwandlungssatz per Ende 2023 auf 5,0 % zu senken. Durch die wiederholten Senkungen – nun der dritten innert 10 Jahren – fallen die jährlichen Renten von Neupensionierten deutlich tiefer aus. Dies veranlasste den Regierungsrat in seiner Rolle als Arbeitgeber, eine umfassende Auslegeordnung betreffend die berufliche Vorsorge des Verwaltungspersonals und der Lehrpersonen vorzunehmen. Dabei identifizierte der Regierungsrat folgende Handlungsfelder:

- Abfederungsmassnahmen infolge der Senkung des Umwandlungssatzes mit Leistungsniveau 60 %
- Festlegung von Eckwerten für Massnahmen bei Unterdeckung
- Umgang mit (20.123) Motion Silvan Hilfiker, FDP, Oberlunkhofen (Sprecher), Michaela Huser, SVP, Wettingen, und Andreas Meier, CVP, Klingnau, vom 12. Mai 2020 betreffend Aargauische Pensionskasse / Aufhebung der zeitlichen Befristung des Verwendungsverzichts der Arbeitgeberbeitragsreserve zur Absicherung der Wertschwankungsreserve (fortan [20.123] Motion Silvan Hilfiker)
- Weiterer rechtlicher Anpassungsbedarf infolge Weiterentwicklung übergeordneter Bestimmungen

Mit der (22.296) Botschaft Bericht und Entwurf zur 1. Beratung wurde dem Grossen Rat der Entwurf der Änderung des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrats und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 26. März 1985 (SAR 153.100) in 1. Beratung zum Beschluss unterbreitet. Um für die Beratung die nötige Transparenz und Entscheidungsgrundlage zu schaffen, enthielt die Vorlage bereits den Entwurf der Änderungen des Dekrets über die Aargauische Pensionskasse (Pensionskassendekret) vom 5. Dezember 2006 (SAR 163.120) sowie den referendumsfähigen Ausgabenbeschluss für die Einmaleinlage. Die Beschlussfassung dazu erfolgt durch den Grossen Rat in der 2. Beratung. Es ist vorgesehen, die im Zusammenhang mit dem Pensionskassendekret hängige (20.123) Motion Silvan Hilfiker in der 2. Beratung abzuschreiben. Der Grosse Rat hat den Gesetzesentwurf in der 1. Beratung am 17. Januar 2023 mit 92 zu 46 Stimmen angenommen (GRB Nr. 2023-0757). An den Gesetzesbestimmungen wurden weder Anpassungen vorgenommen noch wurden Prüfaufträge dazu gestellt. Im Rahmen der Beratung des Geschäfts in der grossrätlichen Kommission für Allgemeine Verwaltung (AVW) wurden verschiedene Pendenzen zu den Änderungen des Pensionskassendekrets sowie dem Ausgabenbeschluss für die Einmaleinlage formuliert. Diese und weitere offene Fragen aus der 1. Beratung werden in der vorliegenden Botschaft 2. Beratung abgehandelt. Der Regierungsrat hält dabei an der bisherigen Stossrichtung fest. Für die Botschaft 2. Beratung wurden die Berechnungen wiederum aktualisiert.

1. Ausgangslage

Im System der beruflichen Vorsorge der Schweiz besteht generell ein hoher Handlungsbedarf. Davon zeugen die verschiedenen Reformvorhaben auf Bundesebene der letzten Jahre. Auch bei der Normierung der Vorsorge des Arbeitgebers Kanton Aargau ist eine Überarbeitung angezeigt. So gibt das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982 (SR 831.40) den Mindeststandard vor, die konkrete Ausgestaltung im überobligatorischen Bereich obliegt der Vorsorgeeinrichtung. Bei öffentlich-rechtlichen Pensionskassen kann der Gesetzgeber finanzielle oder leistungsbezogene Vorgaben machen.

Nach der vom Vorstand der Aargauischen Pensionskasse (APK) im Herbst 2020 beschlossenen stufenweisen Senkung des Umwandlungssatzes ab 2022 von 5,3 % auf 5,0 % per Ende 2023 nahm der Regierungsrat eine umfassende Auslegeordnung betreffend die berufliche Vorsorge des Verwaltungspersonals und der Lehrpersonen vor. Durch die wiederholten Senkungen – der nun dritten in 10 Jahren – fallen die jährlichen Renten von Neupensionierten deutlich tiefer aus. Von dieser Entwicklung sind allerdings nicht nur die Versicherten der APK betroffen. In den letzten Jahren gab es kaum eine Vorsorgeeinrichtung in der Schweiz, welche ihren Umwandlungssatz nicht gesenkt hat. Alsdann sieht die vorliegende Vorlage drei Abfederungsmassnahmen infolge der Senkung des Umwandlungssatzes vor. Für die Erhöhung der Sparbeiträge und die Reduktion des Koordinationsabzugs ist der Vorsorgeplan des Kantons im Dekret über die Aargauische Pensionskasse (Pensionskassendekret) vom 5. Dezember 2006 (SAR 163.120) anzupassen. Für die Einmaleinlage, welche als dritte Massnahme nur Mitarbeitenden im Alter von über 50 Jahren zukommen soll und damit einen Ausgleich zwischen Jung und Alt schafft, ist ein separater Ausgabenbeschluss notwendig. Weiter wird die Festlegung von Eckwerten für Massnahmen im Fall einer Unterdeckung im Pensionskassendekret vorgeschlagen sowie der Umgang mit (20.123) Motion Silvan Hilfiker, FDP, Oberlunkhofen (Sprecher), Michaela Huser, SVP, Wettingen, und Andreas Meier, CVP, Klingnau, vom 12. Mai 2020 betreffend Aargauische Pensionskasse / Aufhebung der zeitlichen Befristung des Verwendungsverzichts der Arbeitgeberbeitragsreserve zur Absicherung der Wertschwankungsreserve (fortan [20.123] Motion Silvan Hilfiker) abgehandelt, welche vom Grossen Rat am 16. März 2021 überwiesen wurde. Weitere kleinere Anpassungen wie die Streichung der Delegiertenversammlung als Organ der APK betreffen ebenfalls das Pensionskassendekret. Angepasst werden müssen auch Bestimmungen im Gesetz über die Organisation des Regierungsrats und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 26. März 1985 (SAR 153.100), welche inzwischen BVG-widrig und entsprechend zu überarbeiten sind. Zudem soll eine rechtliche Grundlage für die Einmaleinlage geschaffen werden. Als Fremdänderung soll das Gesetz über die Finanzierung der Sonderlasten (G Sonderlasten) vom 16. August 2005 (SAR 612.500) revidiert und die Möglichkeit geschaffen werden, dass der Grosse Rat im Einzelfall die Abwicklung von Sanierungsbeiträgen bei einer allfälligen Unterdeckung über die Spezialfinanzierung Sonderlasten beschliessen kann.

Unmittelbare finanzielle Auswirkungen aus der Vorlage ergeben sich für den Kanton als Arbeitgeber aus den vorgeschlagenen Anpassungen des Vorsorgeplans (Erhöhung Sparbeiträge sowie Reduktion Koordinationsabzug) und der Einmaleinlage. Für die Einmaleinlage ist dabei ein Ausgabenbeschluss notwendig, welcher sowohl dem fakultativen Referendum (Ausgabenreferendum) als auch der Ausgabenbremse untersteht. Da die Aargauer Gemeinden 35 % der Personalkosten der Lehrpersonen der Volksschulen und Kindergärten gemäss Bemessungsgrundlage des Dekrets über die Beteiligung der Gemeinden am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten (Gemeindebeteiligungsdekret, GbD) vom 22. Februar 2005 (SAR 411.250) tragen (§ 4 Abs. 1 GbD), sind sie von der Vorlage ebenfalls betroffen.

2. Weiterführende Erläuterungen zur beruflichen Vorsorge

Die Vorsorge im Allgemeinen ist kein starres System. So ist insbesondere das finanzielle Gleichgewicht dieser Institutionen in hohem Masse abhängig von verschiedenen Faktoren. Zur Einordnung der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Massnahmen ist eine Auseinandersetzung mit dem System der Vorsorge und dessen Dynamik in der Schweiz hilfreich.

2.1 Vorsorge in der Schweiz

Die schweizerische Altersvorsorge basiert auf den drei Säulen staatliche Vorsorge, berufliche Vorsorge und private Vorsorge. Die drei Säulen haben unterschiedliche Aufgaben und sind auch unterschiedlich geregelt. Dies ermöglicht eine optimale Ausrichtung der Altersvorsorge auf die Bedürfnisse der verschiedenen Bevölkerungsgruppen und eine optimale Verteilung der Finanzierungsrisiken.

Die staatliche Vorsorge (1. Säule), die Alters- und Hinterlassenenvorsorge (AHV), beruht auf dem Umlageverfahren. Dabei fliesst das Geld, das die AHV durch Beiträge der Versicherten und der Arbeitgebenden sowie durch Steuern einnimmt, direkt zu den Rentenbezügern. Es wird mit Ausnahme eines AHV-Anlagevermögens als kurzfristige Schwankungsreserve nichts auf die Seite gelegt. Das Umlageverfahren hat dabei folgenden Vorteil: Weil die Einnahmen umgehend wieder ausgegeben werden, spielt die Zinsentwicklung eine untergeordnete Rolle. Die Teuerung wirkt sowohl bei den Einnahmen, welche abhängig von der Lohnentwicklung sind, als auch auf der Leistungsseite, welche abhängig von der Lohn- und Teuerungsentwicklung (Mischindex) ist. Das Verfahren hat aber den grossen Nachteil, dass das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben bei strukturellen Anpassungen laufend neu ausbalanciert werden muss. Beispielsweise nimmt aufgrund der demografischen Entwicklung (Zunahme Lebenserwartung und Pensionierung Babyboomer-Generationen) die Zahl der Rentenbeziehenden im Verhältnis zu den Beitragszahlenden laufend zu, womit sinkende Einnahmen laufend steigenden Ausgaben gegenüberstehen. Ebenfalls wesentlich für das Ergebnis der AHV ist die Wirtschaftslage und die Zuwanderung. Kurzfristig profitiert die AHV aufgrund letzterem von zusätzlichen Beitragszahlenden. Bei hoher Arbeitslosigkeit fehlen jedoch Einnahmen und es drohen Defizite. Die Höhe der AHV-Rente hängt vom Einkommen und der Beitragsdauer ab, ist aber nach oben und unten begrenzt. Personen mit hohem Einkommensniveau bezahlen daher netto mehr ein, als sie zukünftig erhalten werden. Es findet eine gewollte Umverteilung von Personen mit hohen Einkommen zu Personen mit tiefen Einkommen statt. Die AHV sichert so den Grundbedarf in der Altersvorsorge.

Die Finanzierung der beruflichen Vorsorge (2. Säule) beruht auf dem Kapitaldeckungsverfahren. Die Versicherten einer Pensionskasse sowie deren Arbeitgeber bezahlen die Beiträge ein, die Pensionskasse legt das gesammelte Kapital an. Wenn eine versicherte Person pensioniert wird, wandelt die Pensionskasse das angesparte Guthaben einer Person in eine Rente für diese Person um, beziehungsweise zahlt es voll oder teilweise aus. Die Versicherten einer Pensionskasse sparen also für ihre eigenen späteren Leistungen. Im Kapitaldeckungsverfahren ist insbesondere die steigende Lebenserwartung von Bedeutung, weil damit die Renten länger ausbezahlt werden müssen. Daher muss der Umwandlungssatz der Lebenserwartung entsprechend angepasst werden. Ebenso relevant ist das Zinsumfeld: In einem Tiefzinsumfeld kann aufgrund der tieferen Zinsen ein kleineres Guthaben angespart werden und die Rentenverpflichtungen müssen vorsichtiger bewertet werden. In der zweiten Säule ausgerichtete Renten können grundsätzlich nicht gekürzt werden, allerdings besteht auch kein Anspruch auf einen Teuerungsausgleich. Eine Pensionskasse gewährt einen Teuerungsausgleich nur, sofern dies die finanziellen Möglichkeiten erlauben. Das Ziel der beruflichen Vorsorge ist zusammen mit der ersten Säule die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in einer angemessenen Weise zu ermöglichen.

Die private Vorsorge (3. Säule) funktioniert nach dem Prinzip einer Sparkasse. Was einbezahlt wurde, wird samt Zinsen im Alter wieder ausbezahlt. Tiefe Zinsen wirken sich auf das Ergebnis des

Sparprozesses und damit auf die Leistung bei der Pensionierung aus. Inwieweit das Kapital bei der Anlage vor der Teuerung geschützt wird, ist eine individuelle Anlageentscheidung.

Die unterschiedlichen Finanzierungssysteme der drei Säulen ermöglichen eine Verteilung der Finanzierungsrisiken. Das Dreisäulenprinzip ist daher robuster als ein Vorsorgesystem, das ausschliesslich auf eine einzige Säule setzt. Aber auch im Dreisäulensystem können aufgrund der genannten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen mehrere Säulen aus dem Gleichgewicht geraten. Die Entwicklung sowohl der AHV als auch der beruflichen Vorsorge muss aufmerksam verfolgt werden. Wichtig ist, dass Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts rechtzeitig eingeleitet werden, da frühzeitige Massnahmen günstiger und gerechter sind, als nachträgliche Korrekturen. In der 2. Säule stehen insbesondere auch die Arbeitgebenden in der Verantwortung, da sie die berufliche Vorsorge mitfinanzieren und über die paritätische Vertretung im obersten Leitungsorgan die Finanzierung und die Leistungen der beruflichen Vorsorge ihrer Angestellten mitdefinieren. Bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen liegt die Verantwortung beim Arbeitgeber, wenn von der öffentlich-rechtlichen Körperschaft Bestimmungen bezüglich Leistungen oder Finanzierung erlassen werden. Im Fall der Verwaltungsangestellten und Lehrpersonen des Kantons Aargau nutzt der Kanton beziehungsweise der Grosse Rat diese Regelungskompetenz (mittels Pensionskassendekret).

2.2 Reform der beruflichen Vorsorge (BVG 21)

Das eidgenössische Parlament hat den Reformvorschlag BVG 21 am 17. März 2023 an der Schlussabstimmung verabschiedet. Mit der nun beschlossenen Reform der beruflichen Vorsorge sollen die Renten gesichert, die Finanzierung gestärkt und die Absicherung von Teilzeitbeschäftigten – und damit insbesondere von Frauen – verbessert werden. Eine Volksabstimmung gilt als wahrscheinlich. Die Referendumsfrist dauert bis am 6. Juli 2023. Die Reform sieht im Detail folgende Punkte vor:

- Umwandlungssatz: Senkung von 6,8 % auf 6 % inklusive Rentenzuschlag auf Teile der 15 Übergangsgenerationen in Abhängigkeit der Höhe des Altersguthaben.
- Koordinationsabzug: Der fixe Koordinationsabzug wird abgeschafft. Neu beträgt der Abzug 20 % des AHV-Lohns.
- BVG-Eintrittsschwelle: Derzeit liegt sie bei einem Jahreslohn von Fr. 22'050.–. Neu sind es Fr. 19'845.–.

Der Vorsorgeplan des Kantons ist umhüllend (Obligatorium und Überobligatorium). Beim bestehenden Vorsorgeplan würde sich bei einer Inkraftsetzung der BVG-Vorlage Anpassungsbedarf beim Koordinationsabzug ergeben, da das Obligatorium die Verhältnisse von Mitarbeitenden in Teilzeitpensen sowie im Tieflohnbereich deutlich verbessern wird. Der in dieser Vorlage vorgeschlagene neue Vorsorgeplan hält die neuen obligatorischen BVG-Bestimmungen bereits ein. Aus diesem Grunde haben die ersten beiden Massnahmen keinen Einfluss auf den Versicherungsplan des Kantons bei der APK. Da im Vorsorgeplan des Kantons die Eintrittsschwelle gemäss BVG gilt, würde diese mit der Inkraftsetzung der Reform BVG 21 entsprechend auf Fr. 19'845.– sinken. Die vom eidgenössischen Parlament vorgeschlagene Revision des Koordinationsabzugs verfolgt eine ähnliche Systematik wie die vorgesehene Anpassung im Pensionskassendekret. So soll der fixe Mindestabzug gestrichen werden. Der fixe Höchstabzug wird in der BVG-Reformvorschlag auf 20 % des maximalen BVG-Lohns, aktuell Fr. 17'064.–, gesenkt.

Da die mit der Vorlage 'Sicherung berufliche Vorsorge' vorgeschlagenen Massnahmen die Minimalanforderungen gemäss BVG-Reformvorschlag insgesamt erfüllen, kann die vorliegende Revision des Pensionskassendekrets unabhängig davon weitergeführt werden.

3. Ergebnis der 1. Beratung

Der Grosse Rat hat den Gesetzesentwurf in der 1. Beratung am 17. Januar 2023 mit 92 zu 46 Stimmen angenommen (GRB Nr. 2023-0757). Zu den Gesetzesbestimmungen wurden weder Anpassungen beschlossen noch Prüfaufträge gestellt. Im Rahmen der Beratung des Geschäfts in der grossrätlichen Kommission für Allgemeine Verwaltung (AVW) wurden verschiedene Pendenzen zu den Änderungen des Pensionskassendekrets sowie dem Ausgabenbeschluss für die Einmaleinlage formuliert. Diese Pendenzen inklusive Fragen, welche von der zugezogenen grossrätlichen Kommission für Aufgabenplanung und Finanzen (KAPF) aufgeworfen wurden, werden nachfolgend unter Ziffer 4 behandelt.

4. Pendenzen

Die AVW verfasste im Rahmen ihrer Beratung zur (22.296) Botschaft Bericht und Entwurf zur 1. Beratung eine Pendenzenliste (Pendenzen aus der Kommissionssitzung AVW vom 12. Dezember 2022). Nachfolgend wird auf diese Pendenzen eingegangen.

4.1 Pendenzen zur Einmaleinlage

Das durchschnittliche Pensionierungsalters im Jahr 2022 lag beim Verwaltungspersonal und den Lehrpersonen bei 63,5 beziehungsweise bei 63,3 Jahren. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass vor allem Frühpensionierungen vor 62 abnehmen und die Weiterbeschäftigungen über das Alter 65 hinaus tendenziell zunehmen. Dies hängt sicher auch damit zusammen, dass die finanziellen Einbussen bei einer Frühpensionierung, verursacht von den tieferen Umwandlungssätzen, zunehmend von weniger Versicherten getragen werden können. Im Gegensatz zu anderen Kantonen kennt der Kanton Aargau zudem keine Anreize für Frühpensionierungen. Der Arbeitgeber beteiligt sich beispielsweise nicht an Überbrückungsrenten bis zur Ausrichtung der AHV. Die Anstellungsbedingungen sehen seit dem 1. Januar 2008 ein einheitliches Pensionierungsalter 65 für Männer und Frauen vor.

4.1.1 Ausschluss Einkäufe

Wie kann verhindert werden, dass Personen, die sich vollumfänglich in die zweite Säule eingekauft haben, übermässig von der Einmaleinlage profitieren können?

Der Ausgabenbeschluss sieht vor, dass die Einmaleinlage auf das Sparguthaben per 1. Januar 2021 erfolgt. Wie im Beschluss ebenfalls festgehalten, müssen die Begünstigten ab diesem Datum beim Kanton angestellt sein und sich am 31. Dezember 2023 in einem ungekündigten Arbeitsverhältnis befinden. Um die Einmaleinlage zu erhalten, müssen die Mitarbeitenden daher seit drei Jahren ununterbrochen beim Kanton gearbeitet haben. Diese Dienstaltersregelung von drei Jahren bezweckt auch den Ausschluss getätigter Einkäufe in diesem Zeitraum und damit die Verhinderung von kurzfristigen Optimierungen in Bezug auf die Einmaleinlage.

Der direkte, rückwirkende Ausschluss von Einkäufen erweist sich in der Praxis als schwierig. So sind lediglich die Einkäufe aus früheren Tätigkeiten bei anderen Arbeitgebern über die letzten drei Jahre bekannt, da Pensionskassen nur diese Information zur Einhaltung von Art. 79b Abs. 3 BVG bei einem Wechsel weitergeben. Zudem müsste definiert werden, ob die Rückzahlung aufgrund von Bezügen zur Wohneigentumsförderung oder Rückzahlungen nach Scheidungen freiwilligen Einkäufen gleichgestellt werden. Mit ersteren beiden wird keine Besserstellung erreicht, sondern verwendetes Sparguthaben zurückbezahlt beziehungsweise aufgrund der Änderung des Zivilstands ein Ausgleich vorgenommen. Zudem gibt es auch bei freiwilligen Einkäufen unterschiedliche Beweggründe wie zum Beispiel Einkäufe aufgrund früherer Teilzeittätigkeit oder Steueroptimierung. Bei langjährigen Mitarbeitenden des Kantons ist die Datenlage etwas besser. Eine unbegründete Schlechterstellung von langjährigen Mitarbeitenden gegenüber Personen, welche erst seit wenigen Jahren beim Kanton arbeiten, ist nicht vertretbar. Der Effekt eines Ausschlusses von Einkäufen beträgt bezogen auf die

Einmaleinlage im Umfang von 22,3 Millionen Franken etwa 1 % pro Ausschlussjahr. Um überhaupt einen signifikanten Spareffekt zu erzielen, müssten viele zusätzliche Jahre ausgeschlossen werden. Im vorgeschlagenen Ausgabenbeschluss sind, wie bereits erwähnt, drei Jahre berücksichtigt beziehungsweise ausgeschlossen.

Als Alternative wurde von der GLP in der Anhörung vorgeschlagen, den versicherten Lohn als Bezugsgrösse zu verwenden. Ein Wechsel auf den versicherten Lohn ist aber abzulehnen. Das Ziel dieser Massnahme ist eine Abfederung der Senkung des Umwandlungssatzes für Mitarbeitende, welche vergleichsweise näher an der Pensionierung stehen und deren prognostizierte Rente durch die Kürzung des Umwandlungssatzes überproportional betroffen ist. Da die Rente anhand des Umwandlungssatzes auf dem Sparguthaben berechnet wird, ist das individuelle Kapital und nicht der Lohn die relevante Bezugsgrösse. Ein Wechsel zur Bezugsgrösse versicherter Lohn würde besserverdienende Mitarbeitende gegenüber älteren Versicherten mit tieferen Löhnen bevorzugen. Zudem sollen nicht Angestellte benachteiligt werden, welche beispielsweise aufgrund einer temporären Stellenreduktion kurzfristig einen tieferen Lohn ausweisen. Bei einem Wechsel der Bezugsgrösse müsste zudem der Prozentsatz, um die gleiche Wirkung zu erzielen, angepasst werden, da die älteren Versicherten ein Mehrfaches ihres Lohns als Sparguthaben besitzen.

4.1.2 Abstufung der Einmaleinlage

Welche Auswirkungen hätte es, wenn die Einmaleinlage wie folgt abgestuft würde: 1,5 Prozent ab Alter 60 bzw. 0,5 Prozent ab Alter 55?

Ein abgestuftes Modell der Einmaleinlage mit 0,5 % Gutschrift auf die Sparguthaben ab Alter 55 und 1,5 % ab Alter 60 kostet den Kanton 13,4 Millionen Franken sowie 2,9 Millionen Franken zulasten der Gemeinden (siehe Beilage 3). Dem stehen Kosten von 18,5 Millionen Franken beziehungsweise 3,8 Millionen Franken bei einer Berücksichtigung einer Einmaleinlage von 1,25 % für alle Mitarbeitenden im Alter von über 50 Jahren gegenüber (siehe Anhang 1).

Wie in der (22.296) Botschaft erläutert, zeigen Berechnungen zum effektiven Leistungsniveau auf dem aktuellen Lohn und den erwarteten Renten für Mitarbeitende im Alter von über 50 Jahren, dass diese im Durchschnitt das Leistungsziel von 60 % nicht erreichen (siehe Ziffer 5.1.3 [22.296] Botschaft). Daher wurde diese Altersgrenze für die Einmaleinlage gewählt. Zudem handelt es sich bei dieser Altersklasse um eine äusserst bedeutende Gruppe mit vielen Leistungsträgern für den Kanton Aargau. So sind 40,4 % der Verwaltungsangestellten und 36,5 % der Lehrpersonen im Alter über 50 Jahren. Die vom Regierungsrat beantragte Einmaleinlage schafft eine sowohl für jüngere als auch ältere Mitarbeitende ausgeglichene Vorlage, da sie einen Ausgleich zur Erhöhung der Sparbeiträge schafft, von welchem insbesondere jüngere Angestellte am meisten profitieren.

4.2 Pendenzen zum Pensionskassendekret

4.2.1 Vorsorgeplan Kanton: Zusätzlicher Aufwand bei Sparbeiträgen ab 18 Jahren (§ 7 Abs. 2)

Mit welchem zusätzlichen Aufwand ist zu rechnen, wenn bei der Möglichkeit von Sparbeiträgen das Alter bereits auf 18 Jahre gesenkt würde – mit demselben Prozentsatz wie im Alter von 20-24 Jahren?

Per 1. Januar 2023 sind beim Kanton sowie an den Volksschulen und Kindergärten insgesamt 74 Personen in der Alterskategorie 18–19 Jahre angestellt. Davon handelt es sich bei 67 Mitarbeitenden um Lernende sowie Praktikantinnen und Praktikanten. Entsprechend liegt die grosse Mehrheit der Löhne unterhalb der BVG-Eintrittsschwelle von Fr. 22'050.– (Stand per 1. Januar 2023). Diese Personen sind daher nicht in der beruflichen Vorsorge versichert. BVG-pflichtig wären lediglich 7 Personen. Die Mehrkosten für Sparbeiträge des Arbeitgebers (Kanton und Gemeinden) in diesem Segment liegen bei Fr. 13'000.– pro Jahr (per Stichtag 1. Januar 2023).

Wie gezeigt ist der Kreis der Begünstigten sehr klein und das Sparpotenzial begrenzt. Die Erhebung von Sparbeiträgen in dieser Altersgruppe würde aufgrund der hohen Fluktuation vor allem zu administrativen Aufwand sowohl beim Kanton als auch bei der APK führen und liegt erfahrungsgemäss nicht im Interesse der jungen Mitarbeitenden, welche erstmals ein Einkommen erzielen. Aufgrund des schlechten Kosten/Nutzen-Verhältnisses ist von der Einführung von Sparbeiträgen ab 18 Jahren abzusehen.

4.2.2 Vorsorgeplan Kanton: Sparpotenzial bei alternativen Sparbeiträgen in Prozent der Altersgruppe 66-70 (§ 7 Abs. 2)

Wie hoch wären die Einsparungen, wenn die Spargutschriften im Alter von 66-70 Jahren gestrichen oder auf 8 Prozent festgelegt würden?

Gemäss Vorschlag des Regierungsrats soll der Sparbeitrag des Arbeitgebers für die Altersgruppe 66–70 analog der Altersgruppe 35–39 11 % betragen. Die Gesamtkosten für den Arbeitgeber (Kanton und Gemeinden) belaufen sich dabei auf rund 1,1 Millionen Franken pro Jahr. Per 1. Januar 2023 umfasste diese Altersgruppe insgesamt rund 628 Mitarbeitende, davon 476 im Bereich Bildung (Lehrpersonen, Assistenzpersonen, Schulleitung). Sollte die Möglichkeit der Weiterbeschäftigung inskünftig verstärkt genutzt werden, würden die Kosten – für diese Gruppe isoliert betrachtet – im Lauf der Zeit entsprechend zunehmen.

Eine Senkung der Beitragssätze auf 8 % würde die Kosten um etwa 0,3 Millionen Franken senken. Mit einer vollständigen Streichung würden die entsprechenden Mehrkosten für diese Altersgruppe ganz entfallen. Wenn die Sparbeiträge der Altersgruppe 55–65 nach dem Alter 65 unverändert fortgeführt werden, beträgt der Sparbeitrag des Arbeitgebers 16 %. Das heisst die Kosten wären gegenüber dem Vorschlag des Regierungsrats um 45 % höher und würden sich auf insgesamt 1,5 Millionen Franken belaufen.

Der dem Grossen Rat unterbreitete Vorschlag trägt sowohl dem zunehmenden Fachkräftemangel als auch der steigenden Lebenserwartung Rechnung. So zeigen die bereits bestehenden Anstellungen von Personen im Alter von über 65 Jahren, dass vor allem bei Spezialisten und Spezialistinnen (beispielsweise in Bereichen Steuern und Gesundheit) und insbesondere bei Lehrpersonen – also dort wo grosser Mangel herrscht – ein erhebliches Arbeitsmarktpotenzial erschlossen werden kann. Mit einer attraktiven Weiterversicherung in der beruflichen Vorsorge kann dieses Potenzial, welches infolge des Fachkräftemangels je länger je wichtiger wird, weiter ausgeschöpft werden. Lehrpersonen sollen zudem einen Anreiz haben, möglichst das Schuljahr auch nach Erreichen des 65. Altersjahrs noch abzuschliessen. Durch einen Aufschub der Pensionierung kann die Rentenleistung durch das Zusammenspiel von mehreren Effekten deutlich erhöht werden: Das Altersguthaben wird weiter verzinst, zusätzliche Sparbeiträge werden geäufnet und der Umwandlungssatz erhöht sich mit steigendem Alter.

Ob eine Beschäftigung über das Alter 65 hinaus möglich ist, liegt in der Kompetenz der Anstellungsbehörde. Sie wird dies nur gewähren, wenn auch aus Arbeitgebersicht Vorteile bestehen. Der Kanton Aargau ermöglicht die Weiterbeschäftigung grundsätzlich bis zum Alter von 70 Jahren. Aktuell ist eine Weiterversicherung über 65 hinaus in Bezug auf die berufliche Vorsorge aus Sicht der Mitarbeitenden nicht attraktiv, da der Sparprozess in der beruflichen Vorsorge trotz weiterlaufendem Arbeitsverhältnis abgebrochen wird. Mitarbeitende, welche bereits pensioniert wurden und Altersleistungen beziehen, können gemäss den Bestimmungen der APK nicht wieder versichert werden. Zum einen würde der Aufwand den Nutzen übersteigen, da für wenige Jahre ein neues Sparguthaben geführt werden muss, welches aufgrund der Geringfügigkeit an Ende als Abfindung ausbezahlt würde. Eine wesentliche Verbesserung der Leistungen ist in diesem Fall ohnehin nicht mehr möglich, da weder ein höherer Umwandlungssatz aufgrund des steigenden Alters zum Tragen kommt noch die Verzinsung ihren Effekt vollständig entfalten kann. Ebenso werden keine Personen neu in die APK aufgenommen, welche das 65. Altersjahr bereits erreicht haben. Eine Kumulation von Altersleistungen oder eine Überversicherung ist daher nicht möglich.

Die Weiterversicherung ist daher vor allem ein sinnvolles Instrument, um die eigenen Fachkräfte bei Bedarf des Arbeitgebers länger im Erwerbsleben zu halten. Zusätzliche BVG-Kosten – gemäss Vorschlag basierend auf dem Sparbeitrag der Altersgruppe 35–39, was dem durchschnittlichen Eintrittsalter beim Kanton Aargau entspricht – werden auch fällig, wenn stattdessen ein neuer Mitarbeiter oder eine neue Mitarbeiterin eingestellt werden muss. Aus diesem Grund stellt der unterbreitete Vorschlag einen Kompromiss dar, welcher zu durchschnittlichen Konditionen verbesserte Anreize für eine Weiterbeschäftigung bietet.

4.2.3 Sanierung: Erklärung BVG-Automatismus und Definition von Massnahmen in Pensionskassendekret (§ 11a Abs.1)

Weshalb handelt es sich bei der Formulierung zu den Sanierungsleistungen in § 11a Abs.1 lit. a und b Pensionskassendekret nicht um einen Automatismus.

Gemäss BVG (insbesondere Art. 65d BVG) ist das oberste Leitungsorgan einer Vorsorgeeinrichtung, bei der APK der Vorstand, verpflichtet, im Fall einer Unterdeckung, Sanierungsmassnahmen zu ergreifen. Er kann ohne Zustimmung des Arbeitgebers Sanierungsbeiträge erheben. Der Automatismus hinsichtlich Sanierungspflicht begründet sich damit in Bundesrecht, welches zwingend anzuwenden ist und auf den Deckungsgrad per Jahresende abstützt.

Mit dem neu vorgeschlagenen § 11a Abs.1 Pensionskassendekret macht der Kanton von seiner Kompetenz Gebrauch den finanziellen Rahmen dieser Sanierungsbeiträge festzulegen. Dies schafft Transparenz und Planungssicherheit. Auch andere Kantone haben von diesem Recht Gebrauch gemacht. Im Dekret ist zudem keine "muss", sondern eine "kann"-Formulierung vorgesehen (siehe § 11a Abs. 1 Pensionskassendekret). Dies lässt dem Vorstand den nötigen und bundesrechtlich vorgesehenen Handlungsspielraum. Der Vorstand der APK wird nur Sanierungsbeiträge erheben, wenn dies zwingend notwendig ist, um das finanzielle Gleichgewicht der Kasse, für welches er gemäss BVG verantwortlich ist, sicherzustellen. Liegt zum Beispiel nur eine geringe Unterdeckung vor, welche die Vorsorgeeinrichtung ohne Sanierungsmassnahmen gemäss Art. 65d Abs. 3 BVG innerhalb von fünf Jahren seit der Feststellung der Unterdeckung beheben kann, sind keine Sanierungsbeiträge zu erheben. Die im Dekret vorgesehenen Bestimmungen sind für den Vorstand jedoch eine verbindliche Vorgabe und legen den finanziellen Rahmen bei einer Sanierung fest (siehe Ziffer 5.2 sowie [22.296] Botschaft Ziffer 5.2).

4.2.4 Sanierung: Sparpotenzial paritätische Sanierung (§ 11a Abs. 2)

Welche Auswirkungen hätte eine Senkung des Satzes auf 50 Prozent, sodass Sanierungsmassnahmen hälftig getragen würden?

Die Auswirkungen einer paritätischen Verteilung der Sanierungslasten sind wie folgt: Der Kantonsanteil beträgt zwischen 18 und 46 Millionen Franken und der Teil der Gemeinden zwischen 4 und 11 Millionen Franken pro Jahr in Unterdeckung. Die Versicherten tragen eine Sanierungslast von 23–56 Millionen Franken für den gleichen Zeitraum.

Die Mehrbelastung der Versicherten zugunsten der Arbeitgebenden gegenüber der vorgesehenen Lastenverteilung (60 % Arbeitgebende, 40 % Arbeitnehmende) beträgt damit maximal zwischen 5 und 11 Millionen Franken pro Jahr in Unterdeckung. Die Folge ist eine stärkere Minderverzinsung der Altersguthaben der Versicherten. Dies würde das Leistungsziel entsprechend stärker reduzieren und hätte natürlich auch negative Auswirkungen auf die Attraktivität der Anstellungsbedingungen. Zudem würden direkte Beitragszahlungen für die Versicherten wahrscheinlicher, was ebenfalls eine negative Auswirkung auf die Attraktivität des Kantons und der Volksschulen und Kindergärten als Arbeitgeber zur Folge hätte (siehe Ziffer 4.2.5).

Das Verhältnis der Sanierungsbeiträge ist bei fast allen kantonalen Pensionskassen der Vergleichsgruppe durch den Gesetzgeber festgelegt. Überparitätische Sanierungsbeiträge – das heisst der Ar-

beitgebende bezahlt mehr als die Hälfte – sehen zum Beispiel der Kanton Thurgau (PKTG) und Kanton Zürich (BVK) vor. Der Kanton Basel-Landschaft (BLPK) gibt als Minimum die paritätische Finanzierung vor und lässt damit den Spielraum nach oben offen. Strikt paritätische Sanierungsbeiträge sieht in der kantonalen Vergleichsgruppe nur der Kanton Luzern (LUPK) vor.

4.2.5 Sanierung: Auswirkungen Streichung Minderverzinsung (§ 11a Abs. 3)

Welche Auswirkungen hätte eine Streichung von § 11a Abs. 3?

Ohne Anrechnung der Minderverzinsung würden die Arbeitnehmenden im Fall einer Sanierung immer Sanierungsbeiträge bezahlen. Diese werden den Angestellten vom Lohn abgezogen und reduzieren entsprechend ihren Nettolohn, was von den bestehenden Mitarbeitenden wohl nur in einer Ausnahmesituation mit der Aussicht auf entsprechende Lohnerhöhungen akzeptiert werden würde. Lohnreduktionen können kurzfristig vor allem Auswirkungen auf die Motivation und Leistung haben, Zudem werden dadurch andere Arbeitgebende attraktiver, was zu einer erhöhten Fluktuation beim Verwaltungspersonal und den Lehrpersonen führen kann. Bei Neurekrutierungen müssen Sanierungsbeiträge wohl durch ein höheres Lohnangebot kompensiert werden, sobald die Bewerbenden verstehen, dass sie bei einer Anstellung zu Sanierungszahlungen à fonds perdu für die Pensionskasse verpflichtet werden. Ansonsten dürften sich die Chancen des Kantons Aargau stark verschlechtern, fähige Fachkräfte anzustellen. Sanierungsbeiträge bei den Versicherten sind daher nur als ultimo ratio einzusetzen. Gemäss Vorschlag können bis zu 4 % Sanierungsbeiträge (bei einer paritätischen Lastenverteilung gar 5 %) auf den versicherten Lohn der Arbeitnehmenden erhoben werden, was einen erheblichen finanziellen Einschnitt darstellt.

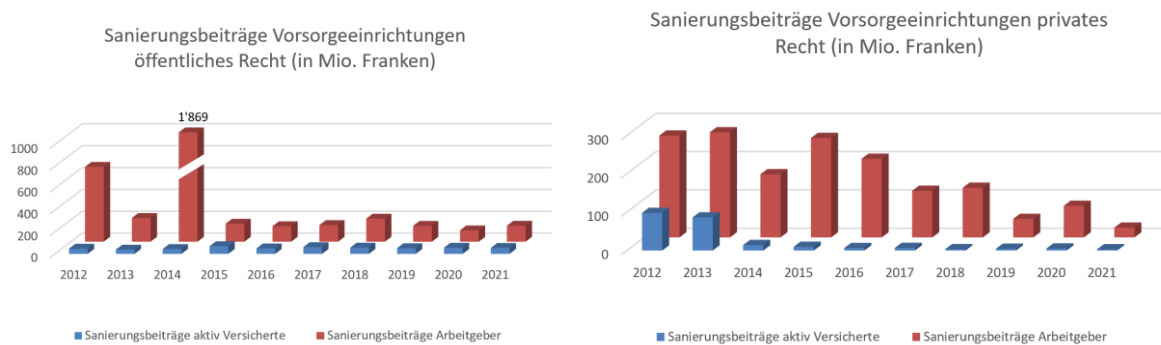
Aus diesen Gründen stellt die Anrechnung der Minderverzinsung sowohl eine übliche Praxis als auch einen guten Kompromiss dar. Die Versicherten leisten ihren Beitrag indirekt und müssen je nach Umstand temporär eine tiefe Verzinsung ihrer Sparguthaben in Kauf nehmen. Entsprechend tiefer fällt das Wachstum ihrer Sparguthaben aus. Zudem müssen sie erst direkte Zahlungen leisten, wenn die Minderverzinsung nicht mehr ausreicht. Dabei ist festzuhalten, dass im Vergleich zu einer Minderverzinsung von 1 % für denselben Effekt in Prozent ein Mehrfaches an Sanierungsbeiträgen benötigt wird. Die vorgeschlagene Massnahme ist vor allem aufgrund der direkten und unmittelbaren Wirkung auf den Deckungsgrad sehr effizient.

Auch die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) weist die Minderverzinsung als zweckmässige Sanierungsmassnahme aus.¹ Eine Anrechnung einer Minderverzinsung (nach dem sog. Anrechnungsprinzip) wird alsdann bei praktisch allen Kantonen der Vergleichsgruppe als Sanierungsleistung der Versicherten einbezogen. Im Detail gibt es unterschiedliche Ausprägungen. Einzelne Kantone überlassen es dem Vorstand der Kasse die Sanierungsleistungen der Arbeitnehmenden in Form von Minderverzinsungen in ihrem Reglement zu definieren, wie beispielsweise im Kanton Luzern (LUPK) und im Kanton Basel-Landschaft (BLPK). Der Kanton Thurgau (PKTG) orientiert sich nicht am BVG-Mindestzinssatz, sondern an einem Realzins in Bezug auf eine Minderverzinsung. Eine Form der Anrechnung der Minderverzinsung ist jedoch in allen Beispielen unbestritten.

Untenstehende Abbildungen 1 & 2 zeigen die seit 2012 von Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden geleisteten Sanierungsbeiträge für Vorsorgeeinrichtungen des öffentlichen und privaten Rechts. Dabei wird ersichtlich, dass Sanierungskosten in beiden Fällen insgesamt grossmehrheitlich von den Arbeitgebenden getragen wurden. Seit Inkrafttreten der Strukturreform haben öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen die Aufgabe, ihre (strukturelle) Unterdeckung analog den Vorgaben anzugleichen. Sie können dies einmalig oder amortisierend über die Jahre vornehmen. Diese Beiträge sind ebenfalls als Sanierungsbeiträge verbucht und erklären die Ausreiser der Jahre 2012 und 2014.

¹ Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV (2017): Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge, Weisungen OAK BV, W – 01/2017, 24. Oktober 2017, S. 6/7

Abbildungen 1 und 2: Darstellung der seit 2012 insgesamt geleisteten Sanierungsbeiträge bei Schweizer Vorsorgeeinrichtungen des öffentlichen und privaten Rechts (eigene Darstellung / Quelle: BFS)



4.2.6 Sanierung: Einbezug der Rentenbeziehenden (§ 11a Abs. 4)

Was bedeutet der Satz: "Falls von Rentnerinnen und Rentnern ein Beitrag zur Behebung einer Unterdeckung erhoben wird, verringert sich der durch die aktiv Versicherten zu tragende Anteil in gleicher Höhe."? Führt dies zu einer Verbesserung der aktiven Versicherten?

Die Rentnerinnen und Rentner können nur unter sehr restriktiven Bedingungen überhaupt einen Sanierungsbeitrag leisten (siehe Art. 65d Art. 3 lit. b BVG). In diesen Fällen würde dies, gemäss des vorgesehenen Absatzes 4 von § 11a Pensionskassendekret, zu einer geringeren Belastung der aktiv Versicherten führen. Aktuell sind bei der APK keine Sanierungsleistungen der Rentnerinnen und Rentner möglich, da in den letzten 10 Jahren kein Teuerungsausgleich gewährt wurde.

Diese vorgeschlagene Bestimmung soll inskünftig eine faire Verteilung der Sanierungslasten zwischen aktiven / pensionierten Mitarbeitenden und den Arbeitgebenden sicherstellen. Wenn die APK über genügend finanzielle Mittel verfügt, kann der Vorstand erwägen, Mittel für den Teuerungsausgleich für die Rentenbeziehenden oder für eine höhere Verzinsung der Sparguthaben der Versicherten zu verwenden. In der beruflichen Vorsorge bestehen nominale Renten, das heisst es gibt keinen Anspruch auf einen Teuerungsausgleich auf den Renten. Der Vorstand hat in diesem Fall zwischen den Versicherten oder den Rentenbeziehenden abzuwägen. Um dieses Gleichgewicht auch in einer Situation der Unterdeckung zu wahren, sollen allfällige Sanierungsleistungen der Rentenbeziehenden an die Leistungen der Arbeitnehmenden angerechnet werden.

4.2.7 Wahl Vertretung der Arbeitnehmenden in den Vorstand der APK: Varianten (§ 16 Abs. 1bis)

Wie werden die Arbeitnehmenden bestimmt, die Einsitz im Vorstand der APK nehmen?

Die Vertretung der Arbeitnehmenden im Vorstand muss gemäss Art. 51 BVG von den angeschlossenen Versicherten bestimmt werden. Das Bundesgesetz sieht die Möglichkeit der Direktwahl oder der indirekten Wahl vor. Heute kennt die APK über die Delegiertenversammlung das System der indirekten Wahl. Andere Pensionskassen organisieren Direktwahlen. Einzelne Pensionskassen, wie zum Beispiel die PUBLICA, führen die Wahlen inzwischen sogar über ein E-Voting-System durch und haben damit positive Erfahrungen gesammelt.

Mit den aktuellen Bestimmungen im Dekret wäre bei der APK ein Wechsel auf Direktwahlen nicht möglich. Zukünftig soll der Vorstand das geeignete System gemäss BVG (Direktwahl oder indirekte Wahl) festlegen können. Der Vorstand der APK beabsichtigt, das bestehende und bewährte System zu überprüfen – auch im Hinblick auf modernere Wahlmethoden. Eine Anpassung der Wahlmethode wäre allerdings frühestens auf die nächste Wahlperiode des Vorstands (ab 1. Juli 2025) denkbar und ändert nichts daran, dass der Vorstand zur Hälfte mit Vertretern der Arbeitnehmenden besetzt werden muss.

4.2.8 Spezialgesetzliche Arbeitgeberbeitragsreserve: Rangfolge bei Auflösung (§ 20 Abs. 7)

Es werden detailliertere Angaben zu dieser Bestimmung gewünscht (Reihenfolge der Verwendung der Arbeitgeberbeitragsreserve [AGBR]).

Swiss GAAP FER 26 «Rechnungslegung von Vorsorgeeinrichtungen» regelt die Rechnungslegung von Vorsorgeeinrichtungen. Gemäss Swiss GAAP FER 26.2 gibt es spezifische Vorgaben, wie Pensionskassen die Differenz zwischen Vorsorgevermögen und Vorsorgeverpflichtungen ausweisen müssen. Der Ausweis eines Ertragsüberschusses/freie Mittel kann nur erfolgen, wenn die Wertschwankungsreserve in der Höhe des Zielwerts vorhanden ist. Der Ausweis einer Unterdeckung kann bei Vorsorgeeinrichtungen im System der Vollkapitalisierung nur erfolgen, wenn die Wertschwankungsreserve vollständig aufgelöst ist. Oder anders formuliert, Wertschwankungsreserven können erst gebildet werden, wenn die Verpflichtungen vollständig gedeckt sind.

Swiss GAAP FER 26 ist gemäss Art. 47 Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV2) vom 18. April 1984 (SAR 831.441.1) zwingend anzuwenden. Die in § 20 Abs. 7 Pensionskassendekret ausgewiesene Rangfolge trägt dieser bundesrechtlichen Grundlage Rechnung.

4.3 Weitere Diskussionspunkte

Die KAPF verfasste im Rahmen ihrer Beratung zur (22.296) Botschaft einen Bericht zuhanden der federführenden AVW (Bericht zuhanden AVW vom 5. Dezember 2022). Diskussionspunkte, welche nicht schon unter Ziffer 4.1 und 4.2 abgehandelt wurden, werden nachfolgend dargestellt.

4.3.1 Vergleich Abfederungsmassnahmen infolge Senkung Umwandlungssatz

Übersicht über die 10 grössten Pensionskassen der Schweiz zu Fragen wie: Wie wird das Leistungsniveau gehalten? Wer zahlt? Haben diese schon früher den Umwandlungssatz gesenkt?

In den vergangenen Jahren wurde der Umwandlungssatz durch die Pensionskassen deutlich reduziert. Zwischen 2015 und 2022 sank dieser im Schweizer Durchschnitt von 6,3 % auf 5,4 %.² Diese Entwicklung ist auch bei den Vorsorgeeinrichtungen der Peer-Group ersichtlich (siehe Anhang 1 der [22.296] Botschaft). In der Folge fallen die Neurenten entsprechend tiefer aus.

Hierzu geleistete Abfederungsmassnahmen werden selten veröffentlicht. Dies gilt auch für die grössten Schweizer Pensionskassen, bei welchen es sich insbesondere um Vollversicherer sowie autonome beziehungsweise teilautonome Sammeleinrichtungen handelt. Diese Vorsorgeeinrichtungen versichern eine Vielzahl von Unternehmen mit eigenen, nicht öffentlich zugänglichen Vorsorgeplänen. Jeder Arbeitgeber kann individuelle Massnahmen treffen. Bei öffentlich-rechtlichen Arbeitgebern beziehungsweise deren öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen ist die Datenlage besser. Wie die Beispiele aus der Peer-Group sowie die wenigen öffentlich zugänglichen Beispiele aus der Privatwirtschaft zeigen, sind Kompensationsmassnahmen bei Senkungen des Umwandlungssatzes weit verbreitet (siehe Tabelle 1). Diese zielen alsdann immer auf eine Erhöhung der Sparbeiträge und der Auszahlung einer Einmaleinlage ab. Das Ziel dieser Massnahmen ist jeweils der Erhalt des bisherigen Leistungsniveaus.

² Swisscanto: Schweizer Pensionskassenstudie 2022, Swisscanto by Züricher Kantonalbank, Zürich; Abgerufen am 5. Dezember 2022 auf <https://pensionstudy.swisscanto.com/22/de/download-center/>

Tabelle 1: Darstellung der Abfederungsmassnahmen anderer Pensionskassen

Vorsorgeeinrichtung	Senkung per (Datum) / neuer Umwandlungssatz	Erhöhung Sparbeiträge	Einmaleinlage/ Gutschriften
BVK (Kanton Zürich)	1. Januar 2022 / 4,69 % im 2022		☒
	1. Januar 2017 / 4,87 %	☒	
PUBLICA (Bund)	1. Januar 2019 / 5,09 %	☒	☒
BLPK (Kanton Basellandschaft)	1. Januar 2022 / 5,0 %	☒	☒
pk.tg (Kanton Thurgau)	1. Januar 2016 / 5,79 %	☒	☒
pkso (Kanton Solothurn)	1. Januar 2019 / 5,5 %		☒
lupk (Kanton Luzern)	1. Januar 2019 / 5,2 %	☒	☒
sgpk (Kanton St. Gallen)	1. Januar 2019 / 5,2 %	☒	☒
CS	Bis 2029 / 4,23 %	Keine Massnahmen bekannt	
Asga*	Bis 2025 / 5,2 %	Allfällige Massnahmen der einzelnen Arbeitgeber sind nicht öffentlich	
BKP (Kanton Bern)	1. Januar 2024 / 4,8 %	☒	☒
PKZH (Stadt Zürich)	1. Januar 2023 / 4,9 %	☒	☒
Pensionskasse Coop	1. Januar 2019 / 5,2 %	☒	☒
Novartis (PK 1)	1. Januar 2022 / 5,0 %	☒	☒
comPlan (Swisscom)	1. Januar 2023 / 5,0 %	☒	☒
UBS (Schweiz)	1. Januar 2019 / bis 2026 auf 4,42 %		☒

* Bei Sammeleinrichtungen wie der ASGA ist es üblich, dass der Umwandlungssatz gesenkt wird ohne Abfederungsmassnahmen. Jeder einzelne angeschlossene Arbeitgeber muss individuell entscheiden, ob er Sparbeiträge anpasst oder eine Einmaleinlage leistet. Da keine Abfederungsmassnahmen durch die Kasse geleistet werden, werden diese Mittel für eine höhere Verzinsung verwendet. Die Massnahmen der einzelnen Arbeitgeber sind nicht öffentlich.

Die in Tabelle 1 aufgeführten Einmaleinlagen respektive Gutschriften unterscheiden sich in ihrer technischen Umsetzung und werden in der Regel direkt von der Vorsorgeeinrichtung aus ihren Reserven geleistet. Dabei spielen letztendlich die finanziellen Möglichkeiten der Vorsorgeeinrichtung eine wichtige Rolle. Aufgrund ihrer Historie mit einer strukturellen Unterdeckung, welche in erster Linie auf einen Entscheid des Grossen Rats in den 1960er-Jahren zurückzuführen war, und der anschliessenden langen konjunkturellen Unterdeckung (ohne Anrechnung der spezialgesetzlichen AGR) ist die APK deutlich schwächer kapitalisiert als Pensionskassen aus der Vergleichsgruppe. Im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten federt die APK Senkungen ihres Umwandlungssatzes ab. Hätte die APK zum Beispiel deutlich höhere Gutschriften gesprochen, würde sie sich per Ende 2022 in einer entsprechend tieferen Unterdeckung befinden.

Insgesamt ist der Markt in Bezug auf Einmaleinlagen der Arbeitgebenden nicht transparent, da diese Transaktionen zwischen der Pensionskasse und dem Arbeitgeber stattfinden und im Jahresbericht der Pensionskasse nicht separat ausgewiesen werden müssen. Eine fundierte Datenbasis über Umfang und Verbreitung von Einmaleinlagen bei öffentlichen und privatrechtlichen Arbeitgebern ist daher nicht verfügbar. Grundsätzlich sind Einmaleinlagen des Arbeitgebers bei allen Pensionskassen, auch privatrechtlichen Sammeleinrichtungen oder firmeneigenen Pensionskassen möglich.

Bei den in der Tabelle 1 dargestellten Beispielen übernimmt im Fall der BLPK der Kanton Basellandschaft die Gutschriften und finanziert seinen Neupensionierten einen höheren Umwandlungssatz von 5,4 % statt 5,0 % durch jährliche Umlagebeiträge. Dies entspricht einer Einmaleinlage von

8 % des Sparguthabens bei jeder Pensionierung. Mit der UBS liegt auch ein Beispiel eines privaten Unternehmens vor, welches mit Einmaleinlagen im Umfang von maximal 720 Millionen Franken ein Absinken zukünftiger Rentenleistungen bei den Versicherten abgedeckt hat.

4.3.2 Keine Notwendigkeit einer einmaligen Ausfinanzierung oder Sanierung der APK

Wie hoch sind die Kosten, wenn die APK einmalig ausfinanziert werden müsste?

Aufgrund der im Jahr 2022 gestiegenen Zinsen haben insbesondere Obligationen und Aktien deutlich an Wert verloren. Mit einer Performance von -8 % lag der Deckungsgrad der APK per Ende Jahr bei 98,1 %. In einem volatilen Umfeld resultierte per Ende Februar 2023 eine Performance von 1,7 %. Damit liegt auch der Deckungsgrad wieder nur noch minim unter 100 %. Weitere Massnahmen, wie beispielsweise Sanierungsmassnahmen, sind aufgrund der aktuellen Umfeldentwicklung nicht notwendig, insbesondere da infolge des gestiegenen Zinsniveaus die zukünftig zu erwarteten Renditen zugenommen und sich andererseits der Marktwert der Verpflichtungen reduziert haben.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist daher keine Ausfinanzierung oder Sanierung notwendig. Die APK ist kein Sanierungsfall. Entsprechend liegen auch keine dahingehenden Auflagen für die APK vor, weder vom Experten für die berufliche Vorsorge, noch von der Revisionsstelle oder der Aufsicht. Aufgrund der fehlenden Wertschwankungsreserven können Schwankungen an den Finanzmärkten aber nur begrenzt abgedeckt werden.

Die Notwendigkeit der Ausfinanzierung der APK per 1. Januar 2008 war in erster Linie auf fehlende Beitragszahlungen in der Vergangenheit und damit auf eine strukturelle Unterdeckung zurückzuführen. Diese entstand, weil der Grosse Rat in den 1960er-Jahren beschloss, bei gleichbleibenden Rentenleistungen, welche sich auf den Lohn beziehen, auf teuerungsbedingte Lohnerhöhungen keine Beiträge zu erheben. Dem gegenüber war die Unterdeckung nach der Ausfinanzierung (inklusive der Wertschwankungsreserve in Form der spezialgesetzlichen AGBR) auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise und den ungünstigen Zeitpunkt der Ausfinanzierung zurückzuführen. Diese Unterdeckung war konjunktureller Natur. Die Bestimmungen zur spezialgesetzlichen AGBR sahen in diesem Fall eine Umwandlung der spezialgesetzlichen AGBR in eine AGBR mit Verwendungsverzicht bei Unterdeckung nach Art. 65e BVG vor, wie sie bis heute, also seit 14 Jahren, besteht. Die Arbeitnehmenden mussten seither eine Minderverzinsung gemäss § 20 des Pensionskassendekrets in Kauf nehmen.

4.3.3 Anschluss der beruflichen Vorsorge des Kantons an eine andere Vorsorgeeinrichtung

Was heisst es für den Kanton und Steuerzahler, wenn die APK sich mit einer anderen Pensionskasse zusammenschliesst? Welche Varianten gibt es?

Bei allen autonomen oder teilautonomen Pensionskassen und Sammeleinrichtungen besteht eine zwingende Nachschusspflicht des Arbeitgebers im Sanierungsfall aufgrund einer Unterdeckung. Ein Wechsel zu einer anderen Pensionskasse eliminiert das Risiko des Kantons Aargau als Arbeitgeber nicht, im Fall einer Unterdeckung Sanierungsbeiträge leisten zu müssen. Die Nachschusspflicht des Arbeitgebers kann lediglich durch einen Wechsel zu einer Vollversicherung aufgehoben werden. Allerdings kämen für Vollversicherungslösungen für die Grösse der APK nur börsenkotierte Versicherungskonzerne infrage. Im Vergleich zur APK als nicht-gewinnorientierte öffentlich-rechtliche Anstalt mit vergleichsweise sehr tiefen administrativen Verwaltungskosten ist eine Vollversicherungslösung langfristig deutlich teurer.

Ein Wechsel der beruflichen Vorsorge des Kantons zu einer anderen Vorsorgeeinrichtung ist mit entsprechenden Kosten verbunden. Der Austritt des Kantons bei der APK würde zu einer Teilliquidation führen. In der Regel muss der Rentenbestand ausfinanziert werden. Aufgrund des hohen Anteils an Rentenbeziehenden im Bestand des Kantons kann dies einen sehr hohen Betrag ausmachen. Zudem ist der Zeitpunkt des Wechsels entscheidend. Besteht im Zeitpunkt der Teilliquidation eine Unterdeckung, dann werden die Vorsorgeguthaben der Versicherten entsprechend gekürzt, was ein

massiver Eingriff auf Kosten der Mitarbeitenden darstellt. Als Alternative müsste der Kanton die Unterdeckung mittels Zahlung selber beheben. Je nach gewählter Variante, ist auch der Einkauf in einen allfällig höheren Deckungsgrad der neuen Vorsorgeeinrichtung zu berücksichtigen. Zur Bestimmung der ungefähren Kosten müssten entsprechende Offerten bei grossen Vorsorgeeinrichtungen eingeholt werden. Neben dem Verwaltungspersonal und den Lehrpersonen sind auch die kantonalen Anstalten, die Kantonsspitäler, Gemeinden sowie etliche weitere, oft soziale Institutionen angeschlossen. Ein Wechsel des Kantons als grösster Arbeitgeber und Träger der APK kann für diese Arbeitgebenden je nach Nachfolgelösung ebenfalls finanzielle Auswirkungen mit sich ziehen.

4.3.4 Leistungsziel von 60 % aus der 1. und 2. Säule

Das Leistungsziel der Altersvorsorge von 60 % soll deutlicher erklärt werden.

Dieses Ziel leitet sich aus der Bundesverfassung ab und wurde bei der BVG-Einführung in der entsprechenden Botschaft so formuliert. Der Bund (Bundesamt für Sozialversicherung) legt dies ebenfalls so aus, ebenso der Schweizer Pensionskassenverband ASIP. Da diese Auslegung der allgemein anerkannten Praxis entspricht, orientiert sich der Regierungsrat daran. Der Regierungsrat sieht keinen Grund, an dieser Auslegung zu zweifeln.

4.3.5 Teuerungsausgleich

Es ist zu prüfen, ob die Wertschwankungsreserve geäuft sein muss, bevor ein Teuerungsausgleich auf bestehende Renten gewährt werden darf. Allenfalls könnte dies der Grosse Rat im Pensionskassendekret entsprechend regeln.

Ob die Wertschwankungsreserve vollständig geäuft sein muss, bevor ein Teuerungsausgleich auf bestehende Renten gewährt werden darf, ist aufgrund der heutigen Rechtsgrundlage umstritten. Die Normierung eines Teuerungsausgleichs im Dekret wäre aber BVG-widrig, da dies eine Leistungsbestimmung darstellt. Gemäss Art. 50 Abs. 2 BVG dürfen nur die Leistungen oder die Finanzierung vom kantonalen Gesetzgeber geregelt werden. Das Pensionskassendekret regelt die Finanzierung.

5. Umsetzungsvorschlag Pensionskassendekret

5.1 Abfederungsmassnahmen

Zur Gewährleistung der finanziellen Stabilität der APK beschloss der Vorstand im September 2020 auf Empfehlung der Expertin für die berufliche Vorsorge, per 2022 auf so genannte Generationentafeln zu wechseln. Damit einher geht eine schrittweise Senkung des Umwandlungssatzes. Von 2022 bis Ende 2023 sinkt der Umwandlungssatz im Alter 65 linear von 5,3 % auf 5,0 %. Als Folge dieser Anpassung nimmt das planmässige Leistungsniveau weiter von 58 % auf 55 % ab und liegt damit deutlich unter dem ursprünglichen Niveau von 65 %. Seit Einführung des Beitragsprimats 2008 wurde der Umwandlungssatz nun zum dritten Mal gesenkt. Bis 2014 lag dieser bei 6,8 %.

Die erneute Anpassung des Umwandlungssatzes führt auch dazu, dass das aus der Bundesverfassung abgeleitete und allgemein in der Praxis anerkannte Vorsorgeziel der ersten und zweiten Säule von 60 % des letzten ausbezahlten Lohns im Durchschnitt nicht mehr erreicht wird. Aus diesem Grund sollen im Vorsorgeplan des Kantons die Sparbeiträge sowie der Koordinationsabzug angepasst werden. Mit der Anpassung des Koordinationsabzugs werden zusätzlich Teilzeitmitarbeitende und Angestellte mit tiefen Löhnen besser versichert. Zudem soll in Ergänzung der von der APK geleisteten Abfederungsmassnahme eine Einmaleinlage für ältere Mitarbeitende geleistet werden, da diese nicht in gleichem Masse von der Erhöhung der Sparbeiträge profitieren können wie jüngere Angestellte. Mit diesen Massnahmen kommt der Kanton seiner Verantwortung als Arbeitgeber nach und sichert die berufliche Vorsorge seiner Angestellten. Damit sorgt er in Zeiten von Fachkräftemangel für angemessene und zeitgemässe Anstellungsbedingungen.

Die Gemeinden beteiligen sich gemäss kantonalem Gesetz am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten. Aufgrund § 66 Abs. 1 und 2 des Schulgesetzes vom 17. März 1981 (SAR 401.100) beziehungsweise aufgrund des neu vorgesehenen § 5b Abs. 4 des Organisationsgesetzes in Verbindung mit § 4 Abs. 1 des Gemeindebeteiligungsdekrets beträgt der von den Gemeinden zu tragende Anteil an den Mehrkosten jeweils 35 % gemäss der Bemessungsgrundlage nach dem Gemeindebeteiligungsdekret. Die Verrechnung des Gemeindeanteils an den höheren Sparbeiträgen läuft wie bisher gemäss den Bestimmungen im Gemeindebeteiligungsdekret.

Der Gemeindeanteil an der Einmaleinlage für Lehrpersonen im Volksschulbereich wird ebenfalls nach § 4 GbD berechnet und gestützt auf den Verweis von § 4 GbD auf § 1 GbD als Personalaufwand abgerechnet. Entsprechend schiesst der Kanton die Einmaleinlage zum Jahresbeginn vor. Die Weiterverrechnung des Gemeindeanteils der Einmaleinlage erfolgt dann im Frühjahr 2024 im sogenannten relevanten Personalaufwand der definitiven Gemeindeabrechnung für den pauschalen Personalaufwand Volksschule des Jahres 2023. Im Budget 2024 des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) 2024–2027 ist für alle drei Massnahmen für die Lehrpersonen der Volksschule und Kindergärten der Bruttoaufwand (Aufwand Kanton und Gemeinden) im Personalaufwand berücksichtigt. Die Weiterverrechnung des Gemeindeanteils fliesst in den Transferertrag und wird im AFP 2024–2027 als Ertrag ausgewiesen.

5.1.1 Erhöhung Sparbeiträge (Anpassung Vorsorgeplan Kanton)

Neu sollen die Sparbeiträge in Prozent im Pensionskassendekret und damit im Vorsorgeplan des Kantons so angepasst werden, dass ein planmässiges Leistungsniveau von 60 % des versicherten Lohns erreicht werden kann. Die Anpassung der Sparbeiträge nach einer Senkung des Umwandlungssatzes ist eine Massnahme, welche, wie die Ausführungen in Ziffer 4.3.1 zeigen, von vielen vergleichbaren Arbeitgebenden angewandt wird. Damit soll die Grundlage geschaffen werden, das Leistungsziel von 60 % aus der 1. und 2. Säule wieder zu erreichen. Von dieser Massnahme profitieren junge Angestellte am stärksten, da sie durch die höheren Beiträge ihr Sparkapital wesentlich erhöhen können. Zudem profitieren sie von Zinseszinsseffekten. Gleichzeitig sollen Sparbeiträge für Personen eingeführt werden, welche über das heute geltende Rentenalter von 65 Jahren hinaus arbeiten. Damit soll einerseits dem Fachkräftemangel, aber auch der höheren Lebenserwartung Rechnung getragen und ein Anreiz fürs Weiterarbeiten geschaffen werden.

Die jährlichen Kosten für diese Massnahme belaufen sich für den Kanton auf 8,0 Millionen Franken und für die Gemeinden auf 2,0 Millionen Franken. Die Angestellten (inklusive Lehrpersonen) zahlen zusätzliche 5,5 Millionen Franken in ihre berufliche Vorsorge ein. Entsprechend reduziert sich ihr Nettolohn.

Das planmässige Leistungsniveau von 60 % des versicherten Lohns stellt kein Leistungsversprechen dar, sondern dient der Quantifizierung und kann nur erreicht werden, wenn alle Sparbeiträge gemäss Vorsorgeplan einbezahlt werden und die versicherungstechnischen Grundlagen (wie Umwandlungssatz und Verzinsung) konstant bleiben.

5.1.2 Anpassung Koordinationsabzug (Anpassung Vorsorgeplan Kanton)

Der Koordinationsabzug stimmt die Versicherung von Lohnbestandteilen in der 1. und der 2. Säule miteinander ab. Er wird vom massgebenden Lohn abgezogen, um den versicherten Verdienst zu bestimmen. Neu soll der Koordinationsabzug 25 % des anrechenbaren Jahreslohns, höchstens 87,5 % der maximalen AHV-Altersrente gemäss Art. 34 Abs. 3 AHVG betragen. Der zurzeit geltende Mindestbetrag von 60 % der AHV-Altersrente soll gänzlich entfallen. Damit soll die Altersvorsorge für Teilzeitmitarbeitende und Mitarbeitende im Tieflohnbereich verbessert werden. Mit der stärkeren Erhöhung des versicherten Lohns für die genannten Personengruppen verbessert sich ebenfalls ihr Risikoschutz (Invalidität und Todesfall), da zur Berechnung der Ansprüche der versicherte Lohn relevant ist. Der höchst mögliche Abzug soll sich wie bisher auf die maximale AHV-Rente beziehen. Erhöht sich die maximale AHV-Rente, erhöht sich auch der maximale Koordinationsabzug. Mit einem

dynamischen Verweis auf Art. 34 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20. Dezember 1946 (SR 831.10) wird die Koordination zwischen der 1. und der 2. Säule gewährleistet, ohne dass grössere Veränderungen des BVG-Koordinationsabzugs automatisch übernommen werden. Die aktuelle Koordinationsregelung geht davon aus, dass Versicherte die maximale AHV-Rente als Einzelperson erhalten, wenn das aktuelle Einkommen höher als das für die Maximalrente massgebende durchschnittliche Einkommen liegt. Aufgrund von Beitragslücken, zum Beispiel durch Erwerbsunterbrüche oder Teilerwerbstätigkeit, kann nicht immer eine volle AHV-Rente erworben werden. Wie unter Ziffer 2.2 ausgeführt, erfüllt dieser Vorschlag den vom eidgenössischen Parlament verabschiedeten Reformvorschlag.

Die Kosten für diese Anpassung betragen für den Kanton und die Gemeinden als Arbeitgeber 9,2 Millionen Franken und 2,5 Millionen Franken jährlich. Für die Arbeitnehmenden (inklusive Lehrpersonen) bedeutet diese Anpassung jährliche Mehrkosten von insgesamt 7,8 Millionen Franken, welche ihrem Nettolohn abgezogen werden.

5.1.3 Einmaleinlage (Ausgabenbeschluss)

Während jüngere Mitarbeitende aufgrund des Zeitfaktors ihr Rentenniveau durch höhere Sparbeiträge (siehe Ziffern 5.1.1 und 5.1.2) erhöhen können, ist dies bei älteren Mitarbeitenden je nach Alter nur beschränkt bis gar nicht möglich. Diese Angestellten sind durch die Senkung des Umwandlungssatzes daher stärker betroffen. Zudem beschäftigt der Kanton einen signifikanten Anteil an Personen im Alter 50+. Es handelt sich dabei mehrheitlich um langjährige Mitarbeitende, welche je nach Jahrgang im Durchschnitt bereits zwischen 14 und 24 Jahren beim Kanton angestellt sind. Daher soll für diese Personengruppe eine Einmaleinlage auf ihre Altersguthaben geleistet werden. Damit wird ein Ausgleich geschaffen zwischen Massnahmen für jüngere und ältere Mitarbeitende.

Die APK federt im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten die Senkungen des Umwandlungssatzes ebenfalls mit Einmaleinlagen, sogenannten APK-Gutschriften, ab. So wurde bei der Senkung von 5,9 % auf 5,3 % eine Gutschrift von 2,5 % auf alle Sparguthaben geleistet. Die erneute Senkung auf 5,0 % wird gestaffelt mit Einmaleinlagen für alle Versicherten in der Höhe von 1,25 % (2022–2023) und 1,8 % (2024–2026) abgedeckt. Damit betragen die Leistungen der APK zur Abfederung insgesamt 5,55 % beziehungsweise 117 Millionen Franken für das Verwaltungspersonal und Lehrpersonen (ohne Gemeindeanteil gemäss GbD). Um das ursprünglich beim Wechsel vom Leistungs- auf Beitragsprimat festgelegte Leistungsniveau halten zu können, wäre eine zusätzliche Einlage von 12,45 % (18 % - 5,55 %) nötig. Für das Verwaltungspersonal und Lehrpersonen (ohne Gemeindeanteil gemäss GbD) wären hierfür nochmals einmalig 263 Millionen Franken notwendig.³

Im Wissen, dass dies bei weitem keinen vollständigen Ausgleich der Leistungseinbussen der letzten Jahre schafft, wird als pragmatischer Ansatz vorgeschlagen, für die Altersklasse ab 50+ die ursprüngliche APK-Gutschrift von 1,25 % zu verdoppeln. Konkret sollen von dieser Einmaleinlage alle Versicherten profitieren, welche sich in einem ungekündigten Arbeitsverhältnis mit dem Kanton befinden und per 31. Dezember 2023 das 50. Altersjahr erreicht haben sowie bereits am 1. Januar 2021 bei der APK versichert waren. Der 1. Januar 2021 gilt ebenfalls als Stichtag zur Ermittlung des massgebenden Altersguthabens. Durch diese Dienstalter-Regelung von drei Jahren werden auch kurzfristige Optimierungsversuche durch Einkäufe verhindert. Die Auszahlung durch den Kanton soll einmalig im Januar 2024 nach Rechnungsstellung durch die APK erfolgen, wenn die rechtlichen Anpassungen in Kraft treten. Die Weiterverrechnung an die Gemeinden für den Anteil am Personalaufwand Lehrpersonen Volksschule erfolgt unterjährig im Frühjahr 2024. Allfällige Mehrfachanstellungen in unterschiedlichen Schulstufen werden entsprechend den Anstellungsverhältnissen berücksichtigt.

³ Stand der Berechnung ist 1. Januar 2023. Die definitiven Kosten der APK-Gutschriften stehen erst nach deren Gutschrift bei den Anspruchsberechtigten fest.

Für die vorgesehene Einmaleinlage belaufen sich die Kosten für den Kanton auf 18,5 Millionen Franken und für die Gemeinden auf 3,8 Millionen Franken. Dabei ist festzuhalten, dass es sich um eine Prognose handelt. Mit dem Ausgabenbeschluss des Grossen Rats zur Einmaleinlage wird das Kostendach definiert. Die definitiven Kosten werden erst per 31. Dezember 2023 bekannt, da dann die Anspruchsberechtigten definitiv feststehen und sich deren Kreis bis dahin durch Austritte noch ändern kann. Weitere Berechnungsbeispiele finden sich in Anhang 1.

Das Modell "Einmaleinlage" hat den Vorteil, dass die Kosten nur einmalig anfallen. Zudem sind die Kosten einfach steuerbar und damit auch vorhersehbar. Alternative Konzeptionen wie das Modell eines zweiten, politisch festgelegten Umwandlungssatzes wären umfassender und weniger steuerbar bezüglich den Kosten. So leistet der Kanton Basel-Landschaft für die Festlegung des Umwandlungssatzes bei 5,4 % (versicherungstechnisch neutral betrachtet läge er bei 5,0 %) jährlich einen Umlagebeitrag in der Höhe von 7,6 Millionen Franken (Kosten auf Stand 31. Dezember 2016). Die Altersguthaben eignen sich als Bezugsgrösse, da diese über den Umwandlungssatz als Grundlage für die Berechnung der jährlichen Renten dienen und damit unmittelbar zusammenhängen.

Mit der Revision des Organisationsgesetzes erhält der Grosse Rat die Möglichkeit, Einmaleinlagen zur Abfederung der Folgen von Senkungen des Umwandlungssatzes für das kantonale Personal und die Lehrkräfte zu beschliessen. Hierzu ist in jedem Einzelfall ein Ausgabenbeschluss des Grossen Rats, der sowohl dem Ausgabenreferendum als auch der Ausgabenbremse untersteht, notwendig.

5.2 Massnahmen bei Unterdeckung

Das BVG räumt der Sicherheit der Sparguthaben und damit der zukünftigen Renten eine hohe Stellung ein. So muss eine Vorsorgeeinrichtung jederzeit Sicherheit dafür bieten können, dass sie ihre Verpflichtungen erfüllen kann. Sämtliche Verpflichtungen müssen durch Vorsorgevermögen gedeckt sein (Art. 65 Abs. 1 und 3bis BVG). Im Fall einer Unterdeckung sind Vorsorgeeinrichtungen verpflichtet, Massnahmen zu deren Behebung zu ergreifen. Das BVG weist dem obersten Leitungsorgan die Kompetenz zu, im Rahmen einer Sanierung Beiträge zu erheben (Art. 65d BVG). Auch die Arbeitgebenden haben auf Grundlage dieser Entscheidung entsprechende Zahlungen zu leisten. Im Fall der APK gilt dies auch für den Kanton und die Gemeinden als Arbeitgeber respektive aufgrund der Beteiligung am Personalaufwand.

Bisher zielte das Sanierungskonzept der APK einseitig auf Minderverzinsungen ab. Damit haben seit der Ausfinanzierung im Jahr 2008 ausschliesslich die Versicherten Beiträge zur Gesundung der Kasse geleistet, was im jeweils gestiegenen Deckungsgrad ersichtlich ist. Diese substanziellen Beiträge der Versicherten von rund 1 Milliarde Franken nach der Konzeption der Übergangsbestimmungen des Pensionskassendekrets sind den Arbeitgebendenleistungen von 1,01 Milliarden Franken bei der Ausfinanzierung der APK mittlerweile gleichwertig (AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve; siehe auch Ziffer 5.3 Umgang [20.123] Motion Silvan Hilfiker). Da heute nach genannter Konzeption eine nahezu ausgeglichene Opfersymmetrie zwischen den Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden vorliegt, wurde das Sanierungskonzept der APK auf Empfehlung der Expertin für die berufliche Vorsorge mit dem Ziel einer ausgewogenen Lastenverteilung zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden überarbeitet.

Indem die maximale Höhe von Sanierungsbeiträgen und die Grundsätze der Lastenverteilung für den Kanton im Sanierungsfall geregelt werden, kann der Handlungsspielraum des Vorstands eingegrenzt werden. Dies erhöht die Transparenz und führt zu einer höheren Planungssicherheit für den Kanton als Arbeitgeber und auch für die Versicherten. Der Regierungsrat schlägt daher vor, eine Normierung der Massnahmen bei Unterdeckung im Pensionskassendekret vorzunehmen. Diese Bestimmungen orientieren sich an Konzepten vergleichbarer kantonaler Pensionskassen und berücksichtigen die regulatorischen Vorgaben an eine angemessene Sanierungsdauer.

Die vorgeschlagenen Sanierungsbestimmungen im Dekret sehen wie folgt aus:

- Einen maximalen Sanierungsbeitrag für Arbeitgeber und Versicherte von insgesamt 4 % auf die versicherte Lohnsumme, wenn der Deckungsgrad weniger als 100 %, mindestens jedoch 95 % beträgt.
- Wenn der Deckungsgrad weniger als 95 % beträgt, erhöht sich der gemeinsame Sanierungsbeitrag auf maximal 10 %.

Bei den Arbeitgebenden erfolgt der Sanierungsbeitrag in Form einer Beitragszahlung. Dieser umfasst 60 % der gesamten Sanierungsbeiträge und entspricht damit dem Finanzierungsverhältnis bei den Sparbeiträgen. Die maximalen Sanierungsbeiträge des Arbeitgebers sind dementsprechend 2,4 % (Deckungsgrad weniger als 100 %, mindestens jedoch 95 %), respektive maximal 6 % des versicherten Lohns im Fall einer Unterdeckung mit einem Deckungsgrad von weniger als 95 %.

Bei den Arbeitnehmenden erfolgt der Sanierungsbeitrag zunächst in Form einer Minderverzinsung der Altersguthaben gegenüber dem BVG-Mindestzinssatz. Ausgeschlossen ist eine Negativverzinsung. Reicht die Minder- oder Nullverzinsung nicht aus für eine Lastenverteilung gemäss obenstehendem Schlüssel mit den Sanierungsbeiträgen der Arbeitgebenden, werden zusätzlich Sanierungsbeiträge auf der versicherten Lohnsumme bei den Arbeitnehmenden mit entsprechenden Lohnbussen erhoben.

Rentenbeziehende können aufgrund der aktuellen Rechtslage und der Tatsache, dass die APK in den letzten 10 Jahren keine Renten erhöht hat, nicht zur Sanierung beigezogen werden. Sind die Voraussetzungen hierfür jedoch gegeben, soll diese Möglichkeit in Übereinstimmung mit Art. 65d Abs. 3 lit. b BVG explizit vorgesehen sein. Falls von Rentnerinnen und Rentnern ein Beitrag zur Behebung einer Unterdeckung erhoben wird, verringert sich der durch die aktiv Versicherten zu tragende Anteil in gleicher Höhe.

Der Vorstand wird gemäss seiner Kompetenz nach BVG den gesetzten Rahmen anwenden. Im Fall einer Unterdeckung hat der Vorstand der APK einen Sanierungsplan auszuarbeiten, bei welchem auch die weitere Umfeldentwicklung berücksichtigt wird. In diesem Rahmen können Sanierungsbeiträge erhoben werden. Da es sich bei der APK um eine Gemeinschaftskasse handelt, gelten diese für alle Anschlüsse. Die Bestimmungen bezüglich der Erhebung von Sanierungsbeiträgen haben daher eine indirekte Wirkung auf alle Anschlüsse. Die individuelle Ausgestaltung der Sanierungslastenverteilung ist von den einzelnen Anschlüssen zu definieren.

Allfällige Beiträge des Kantons für die Behebung einer Unterdeckung würden bei der vorgeschlagenen Lastenverteilung gemäss den genannten, maximalen Sanierungsbeiträgen (total 4 respektive 10 % bezogen auf die versicherte Lohnsumme) zwischen 22 und 55 Millionen Franken pro Jahr je nach entsprechender Unterdeckung betragen. Der Gemeindeanteil für die Lehrpersonen beträgt zwischen 5 und 13 Millionen Franken. Die Versicherten ihrerseits würden mit Beiträgen beziehungsweise Minderverzinsungen zwischen 18 und 45 Millionen Franken belastet.

5.3 Umgang (20.123) Motion Silvan Hilfiker

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 16. März 2021 die (20.123) Motion Silvan Hilfiker entgegen der Empfehlung des Regierungsrats mit 73 gegen 54 Stimmen (1 Enthaltung) überwiesen (GRB Nr. 2021-0032). Damit wurde der Regierungsrat beauftragt, die in § 20 Abs. 5 Pensionskassendekret zeitliche Befristung der AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve von 20 Jahren aufzuheben. Dem Grossen Rat ist daher die entsprechende Vorlage zu unterbreiten. Diesem Auftrag kommt der Regierungsrat hiermit nach.

Der Vorsorgeplan des Kantons bei der APK beruhte vor Einführung des Pensionskassendekrets per 1. Januar 2008 auf dem Leistungsprimat. Zudem verfügte die APK über eine Staatsgarantie. Der Deckungsgrad lag bei 73,9 %. Diese Unterdeckung war in erster Linie auf einen in den 1960er-Jahren

gefallten Beschluss des Grossen Rats zurückzuführen. So wurde entschieden, bei teuerungsbedingten Lohnerhöhungen auf den Höhereinkauf durch Arbeitgebende (60 %) und Arbeitnehmende (40 %) zu verzichten, wodurch sich die Deckungslücke auftat. Auf Vorschlag des Regierungsrats wurde per 2008 die APK inklusive der Wertschwankungsreserve ausfinanziert. Im Gegenzug wurde die Staatsgarantie aufgehoben. Dabei wurde die Wertschwankungsreserve als spezialgesetzliche Arbeitgeberbeitragsreserve (AGBR) zur Absicherung der Wertschwankungsreserve eingebracht und diversen Bestimmungen unterworfen. Neben der Umwandlung bei Unterdeckung in eine AGBR mit Verwendungsverzicht bei Unterdeckung nach Art. 65e BVG, einem Zinsversprechen und einem Ausgleich der Rententeuerung wurde auch die teilweise beziehungsweise vollständige Rückführung und deren Verfall normiert. Gemäss § 20 Abs. 5 verfällt die spezialgesetzliche AGBR nach 20 Jahren. Innerhalb dieser Frist sollte, bei entsprechend positiver Umfeldentwicklung an den Kapitalmärkten, die APK ihre Wertschwankungsreserve selber äufnen. Dadurch hätte die spezialgesetzliche AGBR indirekt über die Umwandlung in eine ordentliche AGBR an die Arbeitgebenden rückgeführt werden können. Allerdings fiel die Ausfinanzierung (auf 100 % + 15 % Wertschwankungsreserve = 115 %) mit der globalen Finanzkrise zusammen, welche den Deckungsgrad der APK per Ende 2008 auf noch 92,9 % (inklusive spezialgesetzliche AGBR) drückte. In der Folge wurde gemäss § 20 Abs. 1 die eingebrachte AGBR als Sanierungsmassnahme in eine AGBR mit Verwendungsverzicht bei Unterdeckung nach Art. 65e BVG umgewandelt und bei den Arbeitnehmenden die Minderverzinsung eingeführt. Seither konnte der Deckungsgrad bis 2021 langsam, aber stetig gesteigert werden (108,3 % inklusive spezialgesetzliche AGBR). Dennoch blieb dieser ohne Zurechnung der spezialgesetzlichen AGBR unter 100 %. Trotz der erheblichen Unterdeckung und der zu langen Sanierungsdauer wurden keine Sanierungsbeiträge erhoben. Das Jahr 2022 war wiederum von tiefgreifenden wirtschaftlichen und geopolitischen Änderungen geprägt und reduzierte den Deckungsgrad deutlich. Wie unter Ziffer 5.2 ausgeführt sind die Beiträge der Versicherten in Form der Minderverzinsung nach der Konzeption der Übergangsbestimmungen des Pensionskassendekrets den Arbeitgebendenleistungen der spezialgesetzlichen AGBR mittlerweile gleichwertig.

Nach Auffassung der BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau (BVSA) würde der Gesetzesgeber mit der Umsetzung der (20.123) Motion Silvan Hilfiker gegen Bundesrecht verstossen. Aufgrund dieses Umstands hat der Regierungsrat ein externes Rechtsgutachten bei Dr. Hans-Ulrich Stauffer, ehemaliger Lehrbeauftragter an der Universität Basel zum Recht der beruflichen Vorsorge, in Auftrag gegeben. Dieses Rechtsgutachten stützt die Auffassung der BVSA.

In Lehre und Rechtsprechung herrscht Einigkeit darüber, dass eine Vorsorgeeinrichtung in Unterdeckung innert fünf bis sieben Jahren saniert werden muss. Die absolute Maximaldauer beträgt zehn Jahre. Auch eine AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve als Massnahme, die faktisch mit einer Sanierung vergleichbar ist, muss zeitlich befristet sein. Daher lässt sich die weitere Aufrechterhaltung des § 20 im Sinne der Selbstständigkeit und finanziellen Stabilität der APK nicht vertreten. Eine weitere Verlängerung der Massnahme oder gar eine Aufhebung der Befristung wäre bundesrechtswidrig. Das Gutachten stellt ebenfalls fest, dass bereits die aktuelle Situation nicht mit Lehre und Rechtsprechung vereinbar ist. So wurde die ordentliche Sanierungsdauer von 5–7 Jahren als auch die in Ausnahmesituationen maximal zulässige Sanierungsdauer von 10 Jahren mit 14 Jahren deutlich überschritten. Da die spezialgesetzliche AGBR bei Einführung in eine AGBR mit Verwendungsverzicht bei Unterdeckung nach Art. 65e BVG umgewandelt wurde, war sie gar nie, wie vom Gesetzesgeber vorgesehen, eine AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve.

Aufgrund der inzwischen festgestellten Bundesrechtswidrigkeit kann die (20.123) Motion Silvan Hilfiker nicht wie vorgesehen umgesetzt und die zeitliche Begrenzung der AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve nicht aufgehoben werden. Da die ordentliche Sanierungsdauer bereits deutlich überschritten wurde, ist die spezialgesetzliche AGBR zuhanden der APK aufzulösen und § 20 Abs. 1–6 Pensionskassendekret aufzuheben. Damit entfällt der Ausweis des Deckungsgrads ohne Zurechnung der AGBR. Für die Arbeitgebenden ist diese Auflösung erfolgsneutral, da die Zahlung bereits per 1. Januar 2008 erfolgte. Dieses Vorgehen entspricht letztendlich dem ursprünglichen

Willen des Gesetzgebers. Dieser wollte die APK inklusive Wertschwankungsreserve ausfinanzieren. Dies wird nun mit der vorgeschlagenen Aufhebung von § 20 Pensionskassendekret definitiv umgesetzt.

5.4 Weitere Anpassungen

5.4.1 Bestimmungen über Finanzierung oder Leistung

Gemäss Art. 50 Abs. 2 BVG darf der Gesetzesgeber bei einer öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung lediglich die Finanzierung oder die Leistung regeln. Im Bereich Alter (Sparprozess) ist die Finanzierung über die Sparbeiträge im Pensionskassendekret bereits definiert (§ 7). Normiert wird allerdings auch die Höhe der Alterskinderrente (§ 8 Abs. 2). Dies widerspricht den zwingenden Vorgaben von Art. 50 Abs. 2 BVG. Daher soll § 8 Abs. 2 Pensionskassendekret gestrichen werden.

Um den Berechnungsgrundsatz gemäss BVG zur Ermittlung der Leistungen hervorzuheben, soll in § 8 Abs. 1 Pensionskassendekret auf die entsprechende Normierung im BVG verwiesen werden (Art. 14 Abs. 1 BVG). Mit diesem Verweis wird auch bestätigt, dass versicherungstechnische Grundsätze gelten. Daher kann der zweite Satz von Abs. 1 gestrichen werden.

5.4.2 Anpassung Detailregelungen im Bereich Risiko

Der Vorsorgeplan des Kantons normiert in § 9 Pensionskassendekret Todesfalleleistungen. Diese können im Vorsorgereglement, über welches der Vorstand beschliesst, eher stufengerecht umgesetzt werden. So ist im Vorsorgereglement der Nachvollzug von Bundesgesetzanpassungen deutlich einfacher. Zu starre Detailregelungen auf Stufe des Dekrets können flexiblere Vorsorgelösungen verhindern. Die entsprechenden Bestimmungen sollen daher aufgehoben werden.

Es soll der Grundsatz geregelt werden, dass die Todesfalleleistungen mindestens dem im Todeszeitpunkt angesparten Sparguthaben entsprechen. Insbesondere bei einem seltenen Todesfall in jungen Jahren übersteigen die Hinterlassenenleistungen (Partner, Witwe, Kinder) das angesparte Kapital. Diese Risikoleistungen werden aus den Risikoprämien finanziert. An der bisherigen Höhe der Todesfalleleistungen ändert sich mit diesen Anpassungen aktuell nichts, sondern die bisherigen Bestimmungen werden zusammengefasst, beziehungsweise auf den Grundsatz reduziert.

Auch für die Invalidenleistungen werden Detailregelungen gestrichen (§ 10 Abs. 3). Eine Regelung im Vorsorgereglement vereinfacht den Nachvollzug von bundesrechtlichen Anpassungen. Die Leistungsbestimmungen bezüglich Invalidität in § 10 Pensionskassendekret werden unverändert beibehalten.

5.4.3 Delegiertenversammlung

Die unter § 14 Abs. 1 Pensionskassendekret definierte Organstellung der Delegiertenversammlung ist faktisch nicht mehr gegeben. Die Delegiertenversammlung soll daher aus der Auflistung der Organe gestrichen werden. Zur Vervollständigung soll die Revisionsstelle aufgeführt werden. Dies stellt eine Angleichung an die Praxis von anderen kantonalen Vorsorgeeinrichtungen dar.

§ 16 Abs. 1^{bis} Pensionskassendekret weist der Delegiertenversammlung die Stellung als Wahlorgan der Vertretung der Arbeitnehmenden im Vorstand der APK zu. Aufgrund des Wegfalls der Delegiertenversammlung als Organ drängt sich eine Neuregelung auf. Art. 51 Abs. 3 BVG sieht vor, dass die Versicherten ihre Vertreter unmittelbar oder indirekt (zum Beispiel durch Delegierte) wählen. Indem dem Vorstand die Kompetenz überlassen wird, das geeignete Wahlverfahren gemäss BVG zu wählen, kann das Wahlverfahren künftig weiterentwickelt werden. Der Vorstand kann auch an der Delegiertenversammlung festhalten. In jedem Fall wird die Vertretung der Arbeitnehmenden weiterhin durch die Versicherten gewählt (direkt oder indirekt). Eine direkte Wahl gilt als demokratischer und zeitgemässer. Die Wahlrechte der Versicherten würden dabei in keiner Weise beschnitten.

6. Rechtsgrundlagen

Die Rechtsgrundlagen für die Änderung des Pensionskassendekrets sind § 78 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25.06.1980 (SAR 612.300) und § 5b Organisationsgesetz sowie das BVG, insbesondere Art. 50 bis 51a BVG betreffend Organisation der Anstalt und Eckwerte des Kernplans sowie Art. 65c bis 65e BVG betreffend Massnahmen zur Behebung einer Unterdeckung.

Die Rechtsgrundlage für die Einmaleinlage wird mit dem neuen § 5b Abs. 4 Organisationsgesetz geschaffen. Da der Umwandlungssatz durch die APK aktuell gesenkt wird, soll der Grosse Rat eine Einmaleinlage in die Pensionskasse des kantonalen Personals und der Lehrkräfte der Volksschulen und Kindergärten beschliessen können. Mit diesem Beschluss verpflichtet der Grosse Rat nicht nur den Kanton, sondern auch die Gemeinden zur Beteiligung an der Einmaleinlage gemäss ihrem Anteil der Lohnkosten nach dem Dekret über die Beteiligung der Gemeinden am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten. Der neue § 5b Abs. 4 Organisationsgesetz bietet dafür in Verbindung mit § 29 Abs. 3 KV, § 29 Abs. 1 Dekret über die Löhne der Lehrpersonen [Lohndekret Lehrpersonen, LDLP] vom 24. August 2004 [SAR 411.210] sowie § 1 und 4 GbD eine genügende gesetzliche Grundlage.

7. Finanzrechtliche Erläuterungen

Die Voraussetzungen einer Aufwandstätigkeit sind in § 6 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 5. Juni 2012 (SAR 612.300) geregelt. Ein zu tätiger Aufwand bedarf folgender Voraussetzungen:

- a) Rechtsgrundlage,
- b) Finanzielle Mittel des Budgets (Budgetmittel),
- c) Verpflichtungskredit, wenn gemäss den §§ 24 ff. notwendig,
- d) Ausgabenkompetenz gemäss den §§ 30 ff.,
- e) Höherverschuldungskompetenz, wenn gemäss § 33 notwendig.

7.1 Erhöhung Sparbeiträge in Prozent und Anpassung Koordinationsabzug

§ 5 und 7 des Pensionskassendekrets bilden die Rechtsgrundlage für die Bemessung und Zahlung der Sparbeiträge. Die entsprechenden Budgetmittel werden im AFP eingeplant.

Da der Aufwand mit den Bestimmungen in § 5 und 7 des Pensionskassendekrets in einem Rechtserlass (Gesetz, Dekret, Konkordat) hinreichend bestimmt ist, ist kein Verpflichtungskredit (wie sonst bei mehrjährigen Verpflichtungen) notwendig (§ 24 Abs. 4 GAF). Die finanziellen Konsequenzen können in der Botschaft genügend genau bestimmt und aus dem Rechtserlass unmittelbar abgeleitet werden. Der Grosse Rat ist sich daher über die finanziellen Auswirkungen bewusst. Ein separater Beschluss über den periodisch anfallenden Aufwand beziehungsweise die Bewilligung eines Verpflichtungskredits ist in diesem Fall nicht notwendig.

Dem Ausgabenreferendum gemäss §§ 30 ff. unterstehen nur neue Ausgaben. Bei der Festlegung der Sparbeiträge handelt es sich um eine gebundene Ausgabe. Die Festlegung der Eckwerte im Pensionskassendekret ist als zwingende Folge von § 82 Abs. 1 lit. e KV in Verbindung mit § 5b Abs. 3 Organisationsgesetz zu betrachten. Daher ist die Ausgabe durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgesehen. In Bezug auf den damit verfolgten Zweck, den Umfang, den Zeitpunkt der Vornahme und anderen wesentlichen Modalitäten verbleibt keine Handlungsfreiheit.

Die Anpassungen im Pensionskassendekret zur Erhöhung der Sparbeiträge in Prozent und der Anpassung des Koordinationsabzugs unterstehen nicht dem Höherverschuldungsreferendum gemäss § 33 GAF.

7.2 Einmaleinlage

Durch die Revision des Organisationsgesetzes beziehungsweise der Aufnahme des neuen Absatzes 4 in § 5b wird die Rechtsgrundlage für die Einmaleinlage geschaffen. Analog der Mehraufwände aufgrund der Erhöhung der Sparbeiträge in Prozent und der Anpassung des Koordinationsabzugs werden die entsprechenden Budgetmittel im AFP 2024–2027 eingestellt. Für die Einmaleinlage wird im AFP 2024–2027 der Bruttoaufwand (Aufwand Kanton und Gemeinden) berücksichtigt, da der Kanton den Anteil der Gemeinden vorschiesst. Dieser Anteil fliesst im gleichen Jahr dem Kanton als Ertrag wieder zu.

Die zu beschliessende Einmaleinlage wird einmalig ausbezahlt. Es handelt sich daher nicht um eine mehrjährige finanzielle Verpflichtung, weshalb kein Verpflichtungskredit gemäss §§ 24 ff. GAF notwendig ist.

Gemäss § 30 Abs. 2 GAF gilt eine Ausgabe als neu, wenn in Bezug auf den damit verfolgten Zweck, den Umfang, den Zeitpunkt der Vornahme oder andere wesentliche Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht. Da § 5b Abs. 4 Organisationsgesetz dem Grossen Rat hinsichtlich Umfang und Zeitpunkt grossen Handlungsspielraum überlässt, handelt es sich bei der Einmaleinlage um eine neue Ausgabe. Da diese neue Ausgabe den Grenzbetrag von 5 Millionen Franken übersteigt, ist das Ausgabenreferendum (fakultatives Referendum gemäss § 31 Abs. 1 GAF in Verbindung mit § 63 Abs. 1 lit d. KV) zu berücksichtigen. Laut § 32 Abs. 1 GAF unterliegen neue Ausgaben, welche dem Ausgabenreferendum unterstehen, der Zustimmung der absoluten Mehrheit aller Mitglieder des Grossen Rats (Ausgabenbremse).

Der Ausgabenbeschluss untersteht nicht dem Höherverschuldungsreferendum gemäss § 33 GAF.

8. Erläuterung zu den einzelnen Paragraphen

8.1 Pensionskassendekret

§ 5 Versicherter Lohn

In Absatz 2 wird beim AHV-Jahreslohn neu auf Art. 5 Abs. 2 AHVG verwiesen. Dies dient bloss der Anwenderfreundlichkeit und führt zu keiner Änderung. Der Koordinationsabzug gemäss Absatz 3 wird auf 25 % gesenkt. Um die Mitarbeitenden im Tieflohnbereich und die Teilzeitangestellten im Alter besser abzusichern, wird die Minimalgrenze aufgehoben. Der koordinierte Lohn wird so im Tieflohnbereich höher und die Alters- und Invalidenrenten sowie Todesfallleistungen dieser Personen steigen entsprechend.

Der maximale Koordinationsabzug soll demjenigen des heutigen Bundesrechts entsprechen. Aktuell beträgt der BVG-Koordinationsabzug gemäss Art. 8 Abs. 1 BVG 87,5 % der maximalen AHV-Altersrente oder Fr. 25'095.–. Aufgrund der unsicheren Entwicklung des Koordinationsabzugs im Rahmen der BVG-Revision wird direkt auf Art. 34 Abs. 3 AHVG verwiesen.

§ 7 Sparguthaben, Spargutschriften

Die jährlichen Spargutschriften gemäss Absatz 2 werden erhöht, um die letzten Senkungen des Umwandlungssatzes und das damit einhergehende tiefere Rentenniveau abzufedern. Die Berechnung der Erhöhung der Spargutschriften erfolgte so, dass trotz des tiefen Umwandlungssatzes noch ein planmässiges Leistungsniveau von 60 % des versicherten Lohns erreicht wird. Ohne Abfederung würde das Leistungsniveau noch 55 % betragen. Für die Renten- und Kapitalprojektion berücksichtigt die APK eine jährliche Verzinsung von 1,5 % (Kapitalmarkt als "dritter Beitragszahler").

Zusätzlich werden Spargutschriften für Mitarbeitende bis 70 geschaffen, um die Arbeit über die reguläre Pension hinaus aus Sicht der beruflichen Vorsorge zu unterstützen. So wird älteren Mitarbeiten-

den mit einer schlechten Altersvorsorge eine weitere Möglichkeit geboten, diese zu verbessern. Zudem trägt dieser Vorschlag sowohl dem zunehmenden Fachkräftemangel als auch der steigenden Lebenserwartung Rechnung. Mit einer attraktiven Weiterversicherung soll ein Anreiz für das Arbeiten über das heutige ordentliche Rentenalter von 65 Jahren hinaus geschaffen werden, um das Arbeitsmarktpotenzial dieser Jahrgänge weiter ausschöpfen zu können. Die Weiterversicherung ist daher auch ein sinnvolles Instrument, um die eigenen Fachkräfte bei Bedarf des Arbeitgebers länger im Erwerbsleben zu halten.

Neu wird in Absatz 2 zudem festgehalten, dass sich die jährlichen Spargutschriften ohne etwaige freiwillige Sparbeiträge der Arbeitnehmenden verstehen.

§ 8 Altersleistungen

Absatz 1 wird um den Verweis auf Art. 14 Abs. 1 BVG erweitert, um klarzustellen, dass lediglich die bundesrechtliche Regelung der Leistungsberechnung nach dem Beitragsprimat übernommen und kein abweichendes Recht normiert wird. Nach Art. 14 Abs. 1 BVG wird die Altersrente nach dem individuell gebildeten Guthaben und einem Umwandlungssatz in Prozentgrösse berechnet. Bei einem vorzeitigen Altersrücktritt ist der Umwandlungssatz anzupassen. Der zweite Satz von Absatz 1 wird gestrichen, da die Aussagekraft begrenzt ist und bereits mit dem Verweis auf das BVG klar ist, dass versicherungstechnische Grundsätze gelten.

Gemäss Art. 50 Abs. 2 BVG kann der Gesetzesgeber entweder die Finanzierung oder die Leistung regeln. In Bezug auf die Altersleistungen regelt das Pensionskassendekret die Finanzierung (Spargutschriften). Absatz 2 definiert aber die Leistungshöhe im Bereich der Alterskinderrenten. Diese Leistungsbestimmung ist nach BVG nicht mehr zulässig und ist entsprechend ersatzlos zu streichen. Die Höhe dieser Altersrenten wird künftig durch die APK festgelegt.

§ 9 Todesfalleleistungen

Da es sich um Detailregelungen handelt, welche stufengerecht im Vorsorgereglement umgesetzt werden können, wird nur noch der Grundsatz geregelt, dass mindestens das angesparte Vorsorgekapital im Todesfall vollständig an Hinterlassene und Begünstigte ausgerichtet wird. Dies erfolgt in Form von Renten oder in Kapitalform. Insbesondere bei einem seltenen Todesfall in jungen Jahren übersteigen die Hinterlassenenleistungen (Partner, Witwe, Kinder) das angesparte Kapital. Diese Risikoleistungen werden aus den Risikoprämien finanziert.

§ 10 Invalidenleistungen

Da es sich um Detailregelungen handelt, welche stufengerecht im Vorsorgereglement umgesetzt werden können, wird Absatz 3 über die Höhe der Invalidenkinderrente gestrichen.

§ 11a Massnahmen bei Unterdeckung

Gemäss BVG liegt die Verantwortung für die finanzielle Sicherheit der Vorsorgeeinrichtung nicht beim Arbeitgeber, sondern bei der paritätischen Verwaltung und somit beim Vorstand der APK. Deshalb stehen dem Vorstand auch die entsprechenden Instrumente für eine allfällige Sanierung zur Verfügung (vgl. Art. 65d Abs. 3 BVG). Der kantonale Gesetzesgeber kann aber im Rahmen des Gesetzes den Handlungsspielraum des Vorstands festlegen und entsprechende Massnahmen definieren. Wird die Finanzierung geregelt, darf diese nicht so tief ausfallen, dass gegen die diesbezüglichen bundesgesetzlichen Regelungen verstossen wird.

Die vorgeschlagenen Sanierungsbestimmungen sehen einen maximalen Sanierungsbeitrag für Arbeitgebende und Versicherte von insgesamt maximal 4 % vor, wenn der Deckungsgrad weniger als 100 %, mindestens jedoch 95 % beträgt.

Wenn der Deckungsgrad weniger als 95 % beträgt – eine wesentliche Unterdeckung – erhöht sich der gemeinsame Sanierungsbeitrag auf maximal 10 % (Absatz 1). Die Beiträge werden durch den Kanton und die Versicherten bezahlt, wobei der Kanton als Arbeitgeber 60 % der gesamten Beiträge

trägt. Die aktiv versicherten Personen tragen rund 40 % der Beiträge (Absatz 2). Dabei werden allfällige Minder- oder Nullverzinsungen der Altersguthaben unter dem Mindestzinssatz nach BVG an die Sanierungslast der aktiv versicherten Personen angerechnet. Die Versicherten müssen damit Leistungseinbussen gegenüber dem planmässigen Leistungsniveau in Kauf nehmen, da ihre Vermögen weniger hoch als angenommen verzinst werden und sich damit ihr neues Leistungsniveau reduziert (Absatz 3). Reicht die Minder- oder Nullverzinsung gegenüber dem Mindestzinssatz nach BVG nicht aus, um ihren Anteil an der Sanierung zu decken, können (wie in Absatz 1 vorgesehen) Beiträge von den Arbeitnehmenden verlangt werden. Falls die Pensionsberechtigten an den Sanierungskosten unter Berücksichtigung von Art. 65d Abs. 3 lit. b BVG beteiligt werden, verringert sich der durch die aktiv Versicherten zu tragende Anteil (Absatz 4). Hinsichtlich der Minderverzinsung bleiben die gesetzlichen Bestimmungen zur Unterschreitung des BVG-Mindestzinssatzes auf den obligatorischen Teil des Altersguthabens vorbehalten.

Über die Einzelheiten der Sanierungsmassnahmen entscheidet der Vorstand der APK, wobei die Expertin beziehungsweise der Experte für berufliche Vorsorge diese gemäss den bundesrechtlichen Vorschriften überprüft. Der Vorstand der APK wird nur Sanierungsbeiträge erheben, wenn dies zwingend notwendig ist, um das finanzielle Gleichgewicht der Kasse, für welches er gemäss BVG verantwortlich ist, sicherzustellen. So ist für eine geringe Unterdeckung je nach Umfeldentwicklung keine Sanierung nötig. Die "kann"-Formulierung trägt diesem Umstand Rechnung.

Aufgrund der vom Vorstand festzulegenden Bemessenskriterien und der daraus resultierenden Rundungsdifferenzen kann das effektive Verhältnis vom Schlüssel 60/40 leicht abweichen. Abweichungen sind jedoch nur im Rahmen der definierten Schritte (zum Beispiel Zehntel- oder Viertelprozent-schritte) zulässig.

§ 14 Organe der APK

Die Delegiertenversammlung soll keine Organstellung mehr besitzen, da diese nicht mehr gegeben ist. Die Auflistung der Organe der APK wird vollständigshalber um die Revisionsstelle ergänzt. Damit soll eine Annäherung an andere kantonale Pensionskassen sowie andere öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons Aargau erzielt werden.

§ 15 Delegiertenversammlung

Da die Delegiertenversammlung als Organ abgeschafft wird beziehungsweise das Wahlverfahren für die Vertretung der Arbeitnehmenden durch den Vorstand gemäss den gesetzlichen Bestimmungen festgelegt wird (siehe § 16), müssen hierzu keine weiteren Bestimmungen zur Delegiertenversammlung mehr erlassen werden. Der ganze Paragraph wird aufgehoben.

§ 16 Vorstand

Wie bisher sind grundsätzlich 10 Mitglieder vorgesehen. Von dieser Zahl kann nach unten abgewichen werden, wobei die Parität gewährleistet bleiben muss (Art. 51 Abs. 1 BVG). Mit Abschaffung der Delegiertenversammlung als Organ muss das Wahlverfahren der Vertretung der Arbeitnehmenden im Vorstand neu definiert werden. Diese Kompetenz soll dem Vorstand zugestanden werden. So kann dieser den Prozess im Rahmen des Gesetzes zeitgemäss weiterentwickeln. Das BVG gibt vor, dass die Versicherten ihre Vertreter unmittelbar oder durch Delegierte wählen (Art. 51 Abs. 3 BVG). Künftig soll für die APK die Möglichkeit bestehen, eine unmittelbare Wahl durch die Arbeitnehmenden einzurichten. Die Wahl kann nur unmittelbar oder mittels Delegierten durchgeführt werden. Ein Abweichen davon wäre bundesrechtswidrig. Die neue Regelung führt also nicht zu einem Verlust des Mitspracherechts der Arbeitnehmenden sondern eröffnet die Möglichkeit zu einer direkteren Einflussnahme.

Die Vertretung der Arbeitgebenden soll weiterhin wie bisher vom Regierungsrat gewählt werden. Das bleibt im Dekret festgehalten.

§ 20 Arbeitgeberbeitragsreserve zur Absicherung der Wertschwankungsreserve

Die AGBR mit Verwendungsverzicht zur Absicherung der Wertschwankungsreserve besteht bereits seit 14 Jahren. Sie ist aufgrund der seit 2008 bestehenden Unterdeckung faktisch eine AGBR mit Verwendungsverzicht bei Unterdeckung gemäss § 20 Abs. 1 Pensionskassendekret. Die in Lehre und Rechtsprechung vorgesehene Sanierungsdauer einer Pensionskasse beträgt fünf bis sieben, maximal 10 Jahre. Da diese Dauer im Fall der APK bereits heute deutlich überschritten ist, wird § 20 Pensionskassendekret aufgehoben.

Während die Absätze 1–6 aufgelöst werden sollen, regelt ein neuer Absatz 7 die Verwendung der AGBR. So wird die vorhandene AGBR zuerst für die Behebung einer allfälligen Unterdeckung und dann für die Äufnung der Wertschwankungsreserve verwendet. Diese Rangfolge entspricht den Vorgaben nach Swiss GAAP FER 26, welche gemäss Art. 47 BVV2 zwingend anzuwenden sind.

§ 22 Rentnerinnen und Rentner

Absatz 3 wird aufgehoben, da diese Bestimmungen heute keine Gültigkeit mehr haben.

8.2 Fremdaufhebungen

Dekret über die Gewährung nicht teuerungsbedingter Zulagen an staatliche Rentenbezüger

Das Dekret über die Gewährung nicht teuerungsbedingter Zulagen an staatliche Rentenbezüger ist nicht mehr aktuell und kann aufgehoben werden.

Dekret über die finanzielle Sicherung von Beamten, Angestellten und Arbeitern des Kantons bei Tod oder Invalidität infolge ausserordentlichen Berufsrisikos

Das Dekret über die finanzielle Sicherung von Beamten, Angestellten und Arbeitern des Kantons bei Tod oder Invalidität infolge ausserordentlichen Berufsrisikos wird in der Praxis nicht mehr angewendet und kann aufgehoben werden.

9. Auswirkungen

9.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden

Die in den vorangehenden Kapiteln skizzierten Massnahmen haben keine personellen Auswirkungen auf den Kanton oder die Gemeinden.

Wie in Ziffer 2.4 (22.296) Botschaft ausgeführt, können sich die in den Erläuterungen und Berechnungen verwendeten Zahlen im Zeitverlauf ändern. Dies ist dem dynamischen Umfeld beziehungsweise den von verschiedenen Faktoren abhängigen Bezugsgrössen geschuldet. Diesbezügliche Änderungen sind daher vorbehalten. Um dem Gesetzesgeber eine möglichst akkurate Entscheidungsgrundlage zu unterbreiten, wurden für die Botschaft 2. Beratung die Kosten für den Kanton und die Gemeinden nochmals aktualisiert. Auf Grundlage der Berechnungen per 1. Januar 2023 belaufen sich die Mehrkosten für den Kanton und die Gemeinden für die Erhöhung der Sparbeiträge auf 8,0 Millionen Franken beziehungsweise 2,0 Millionen Franken und für die Anpassung des Koordinationsabzugs auf 9,2 Millionen Franken beziehungsweise 2,5 Millionen Franken. Die Kosten der einzelnen Massnahmen haben sich gegenüber der (22.296) Botschaft minim verändert und erklären sich durch die laufend wandelnde Bezugsgrösse. So ist der insgesamt versicherte Lohn abhängig von der Stellen- und Lohnentwicklung, aber auch von den BVG-Grenzbeträgen, welche vom Bundesrat jedes Jahr in Abhängigkeit von der AHV-Rente neu angepasst werden. Zudem spielt die genaue Lohn- und Altersstruktur eine Rolle.

Gegenüber der (22.296) Botschaft nehmen die Kosten für die Erhöhung der Sparbeiträge und die Anpassung des Koordinationsabzugs in der Summe für den Kanton und die Gemeinden um insgesamt 0,1 Millionen Franken zu. Die Neuberechnung des Gemeindeanteils führt zudem zu einer leichten Anpassung der Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Dabei werden die Gemeinden um 0,7 Millionen Franken entlastet.

Die Prognose für die Kosten der Einmaleinlage ab Alter 50+ ist ebenfalls angepasst worden, da die Fluktuation bei Personen ab 59 leicht überschätzt und für das Alter 50–58 unterschätzt wurde. Insgesamt wird für die vorgeschlagene Einmaleinlage neu mit tieferen Kosten gerechnet. Wie in Ziffer 5.1.8 der (22.296) Botschaft dargelegt, stehen die Anspruchsberechtigten und damit auch die Kosten erst per 31. Dezember 2023 definitiv fest. Der aktuellen Prognose zur Einmaleinlage (per 1. Januar 2023) sind keine Annahmen mehr in Bezug auf Fluktuation hinterlegt, da der Zeitraum bis zur Anwendung nun kleiner ist und die Unsicherheit damit tendenziell abnimmt. Zudem kommen die Beiträge als Kostendach im Rahmen des Ausgabenbeschlusses zur Anwendung. Für den Kanton und die Gemeinden wird die Einmaleinlage ab Alter 50+ nach Neuberechnung (inklusive des Gemeindeanteils) um insgesamt 3,3 Millionen Franken günstiger.

Die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Massnahmen, um die erneute Senkung des Umwandlungssatzes abzufedern, lassen sich auf Basis des total versicherten Lohns berechnen und können für den Kanton und die Gemeinden (siehe GbD) wie folgt aufgeschlüsselt werden:

Tabelle 2: Aufwand Abfederung Senkung Umwandlungssatz (Berechnung per 1. Januar 2023)

Massnahme	Kanton	Gemeinden*
Anpassung Sparbeiträge zwecks Abfederung Senkung Umwandlungssatz (Leistungsniveau 60 %)	8,0 Millionen Franken /Jahr	2,0 Millionen Franken /Jahr
Anpassung Koordinationsabzug zwecks Abfederung Senkung Umwandlungssatz	9,2 Millionen Franken /Jahr	2,5 Millionen Franken /Jahr
Einmaleinlage für Versicherte 50+ zwecks Abfederung Senkung Umwandlungssatz (1,25 %)	18,5 Millionen Franken /einmalig	3,8 Millionen Franken /einmalig
Total	17,2 Millionen Franken /Jahr 18,5 Millionen Franken /einmalig	4,5 Millionen Franken /Jahr 3,8 Millionen Franken /einmalig

* Gemeindeanteil von 35 % am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten gemäss GbD

Mit diesen Massnahmen sichert der Kanton (und die Gemeinden mit ihrem Anteil für die Lehrpersonen) seinen Arbeitnehmenden ein angemessenes und sozialverträgliches Vorsorgeniveau. Er schafft einen Ausgleich zwischen Jung und Alt und berücksichtigt dabei insbesondere auch seine überdurchschnittlich vielen Arbeitnehmenden im Alter 50+. Dabei nimmt der Kanton seine Verantwortung als fairer Arbeitgeber gegenüber seinen Teilzeitangestellten und wenig Verdienenden wahr. Der Kanton sichert sich dank diesen Massnahmen seine Attraktivität mit vergleichbaren Arbeitgebenden. Würden keine Massnahmen ergriffen, wäre die Vergütung der Mitarbeitenden (die berufliche Vorsorge ist ein Teil der Gesamtvergütung) weniger konkurrenzfähig und die Rekrutierung von gut ausgebildeten sowie fähigen Mitarbeitenden würde noch schwieriger. Dasselbe gilt für die Lehrpersonen. Mit der geplanten Einführung von Spargutschriften für Personen, welche über das heute ordentliche Pensionierungsalter von 65 Jahren weiterarbeiten möchten, wird sowohl dem akuten Fachkräftemangel sowie der steigenden Lebenserwartung Rechnung getragen.

Die Aufnahme der vorgesehenen Rahmenbedingungen für Massnahmen zur Behebung einer Unterdeckung ins Pensionskassendekret begrenzt die finanziellen Verpflichtungen von Kanton und Gemeinden bei Erhebung von Sanierungsbeiträgen durch den Vorstand der APK wie folgt:

Tabelle 3: Jährlicher Aufwand für den Kanton gemäss maximalen Bandbreiten (Berechnung per 1. Januar 2023)

Massnahme	Kanton	Gemeinden*
Neue Sanierungsbestimmungen im Pensionskassendekret (60 % von 4 %, respektive 10 %)	22–55 Millionen Franken	5–13 Millionen Franken

* Gemeindeanteil von 35 % am Personalaufwand der Volksschulen und Kindergärten gemäss GbD

Als Grundlage zur Berechnung dient auch hier der insgesamt versicherte Lohn. Die Sanierungsbestimmungen (Sanierungsbeiträge) würden im Sanierungsfall auch für alle anderen angeschlossenen Arbeitgebenden gelten, da sich der Vorstand danach richten muss. Die finanziellen Auswirkungen wären für jeden Arbeitgebenden einzeln zu berechnen und können hier nicht beziffert werden.

Je nach Höhe der Unterdeckung, müsste der Kanton für jedes Jahr mit entsprechender Unterdeckung gemäss Berechnung per 1. Januar 2023 maximal 22–55 Millionen Franken Sanierungsbeiträge leisten, wobei für den gesamten erwarteten Betrag Rückstellungen zu bilden wären, sofern die Höhe verlässlich geschätzt und der Mittelabfluss als wahrscheinlich betrachtet wird. Die effektiven Sanierungsbeiträge werden unter diesem Wert liegen, da das vorgesehene Sanierungskonzept des Vorstands unter den im Dekret vorgegebenen Maximalbeträgen liegen wird. Die Gesamtkosten sind jedoch abhängig von der tatsächlichen Sanierungsdauer. Sanierungsbeiträge können und müssen von der APK auch ohne Normierung im Pensionskassendekret aufgrund der gesetzlichen Grundlagen im BVG erhoben werden. Das heisst, die APK kann und wird Sanierungen auch ohne neuen Paragraphen im Pensionskassendekret umsetzen. Der Kanton hat nun allerdings die Möglichkeit, die Eckwerte einer Sanierung festzulegen und für sich und die Versicherten die Planungssicherheit zu erhöhen.

Der Kanton als mit Abstand grösster Anschluss der APK hat ein grosses Interesse an einer finanziell gesunden und soliden Pensionskasse. Es liegt in seinem Interesse, eine allfällige Unterdeckung so schnell wie nötig zu beheben, damit die APK wieder eine ausreichende Risikofähigkeit aufweist, um die notwendige Rendite zu erwirtschaften.

Die eigens vom Kanton Aargau geregelte AGBR mit Verwendungsverzicht zur Absicherung der Wertschwankungsreserve (§ 20 Pensionskassendekret) wies per 31. Dezember 2021 einen Stand von 770 Millionen Franken auf. Diese wird in der Jahresrechnung jeweils unter den Eventualguthaben erwähnt. Die Auflösung dieser spezialgesetzlichen AGBR ist für den Kanton (wie auch für die anderen angeschlossenen Institutionen) erfolgsneutral, da diese Zahlung bereits geleistet wurde.

9.2 Auswirkungen auf den Aufgaben- und Finanzplan

Im AFP 2022–2025 und 2023–2026 sind die Mittel für die Einmaleinlage sowie die Erhöhung der Sparbeiträge und Anpassung des Koordinationsabzugs vorläufig im Aufgabenbereich 410 'Finanzen' im Leistungsunabhängigen Aufwand und Ertrag (LUA) eingestellt. Im Vergleich zu diesen Mitteln gibt es die in Tabelle 4 dargestellten Abweichungen in den Kosten für den Kanton. Da die Bezugsgrössen, wie zum Beispiel der insgesamt versicherte Lohn und dessen Struktur, dynamisch sind, sind entsprechende Änderungen vorbehalten. Die Abweichung des Finanzbedarfs des Kantons gegenüber der (22.296) Botschaft ist einerseits auf die Aktualisierung der Berechnungen zur Kostenverteilung zwischen Kanton–Gemeinden im Bereich der Lehrpersonen und andererseits auf die Aktualisierung der Daten ganz generell zurückzuführen.

Tabelle 4: Eingestellte Mittel gemäss AFP 2023–2026 sowie Finanzbedarf gemäss Botschaft 1. Beratung und 2. Beratung (Kosten Kanton)

In Franken	Bu 2023	P 2024	P 2025	P 2026
AFP 2023–2026, LUAE	0	35'500'000	15'100'000	15'100'000
Finanzbedarf gemäss (22.296) Botschaft (Bericht und Entwurf zur 1. Beratung)	0	36'700'000	16'500'000	16'500'000
Finanzbedarf gemäss aktuellem Projektstand	0	35'700'000	17'200'000	17'200'000
Abweichung gegenüber AFP 2023–2026	0	200'000	2'100'000	2'100'000
Abweichung gegenüber (22.296) Botschaft (Bericht und Entwurf zur 1. Beratung)	0	-1'000'000	700'000	700'000

Anmerkung: (+) Aufwand; (-) Ertrag

Im AFP 2024–2027 wird der Finanzbedarf gemäss aktuellem Projektstand (siehe Tabelle 4) aktualisiert. Der Aufwand für die Erhöhung der Sparbeiträge und die Anpassung des Koordinationsabzugs wird dabei auf die einzelnen Aufgabenreiche verteilt. Bei den Lehrpersonen im Volksschulbereich wird der Bruttoaufwand erfasst und die Gemeindebeteiligung wie gewohnt als Gemeindebeitrag berücksichtigt. Der Aufwand für die Einmaleinlage wird vom Aufgabenbereich 410 'Finanzen' in den Aufgabenbereich 420 'Personal' verschoben, da es sich dabei sachlich um einen Arbeitgeberbeitrag handelt.

9.3 Finanzielle Auswirkungen auf die Versicherten

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen zur Abfederung der Senkung des Umwandlungssatzes hat folgende finanziellen Auswirkungen auf das Verwaltungspersonal und die Lehrpersonen:

Tabelle 5: Kosten Abfederung Senkung Umwandlungssatz (Berechnung per 1. Januar 2023)

Massnahme	Versicherte Kanton (inklusive Lehrpersonen)
Anpassung Sparbeiträge zwecks Abfederung Senkung Umwandlungssatz (planmässiges Leistungsniveau 60 %)	5,5 Millionen Franken/Jahr
Anpassung Koordinationsabzug zwecks Abfederung Senkung Umwandlungssatz	7,8 Millionen Franken/Jahr
Total	13,3 Millionen Franken/Jahr

Als Grundlage zur Berechnung dient der insgesamt versicherte Lohn. Die vorgeschlagenen Massnahmen zwecks Abfederung der Senkung des Umwandlungssatzes haben für die Versicherten zur Folge, dass sie höhere Sparbeiträge leisten müssen respektive dass ihr ausbezahlter Lohn sinkt. Im Gegenzug können sie mit den höheren Sparbeiträgen ihr Altersguthaben verbessern und ihr Rentenniveau bei Pensionierung auf einem angemessenen Level sichern. Für gewisse Arbeitnehmende mag die Erhöhung der Sparbeiträge, insbesondere wohl in jungen Jahren, unattraktiv erscheinen. Doch sie haben einen direkten Effekt auf das individuelle Sparkonto und somit die Altersrente jedes einzelnen Mitarbeitenden. Das angesparte Kapital muss aufgrund der steigenden Lebenserwartung und des bis auf Weiteres gleichbleibenden Pensionierungsalters von 65 Jahren für eine immer längere Dauer für die Bestreitung des Lebensunterhalts reichen. Letzten Endes liegt es daher im Interesse der Arbeitnehmenden, die vorgeschlagenen Massnahmen rasch umzusetzen. Mit der Anpassung des Koordinationsabzugs werden zudem insbesondere Angestellte mit tieferen Löhnen (pensums- oder funktionsbedingt) besser versichert.

Tabelle 6: Maximale jährliche Kosten gemäss Sanierungskonzept; Berechnung per 1. Januar 2023)

Massnahme	Versicherte Kanton (inklusive Lehrpersonen)
Neue Sanierungsbestimmungen im Pensionskassendekret (40 % von 4 % respektive 10 %)	18–45 Millionen Franken

Als Grundlage zur Berechnung dient auch hier der insgesamt versicherte Lohn. Werden die erwähnten Rahmenbedingungen für Massnahmen zur Behebung einer Unterdeckung ins Pensionskassendekret aufgenommen, beteiligen sich die Arbeitnehmenden an der Sanierung, indem ihr Vorsorgekapital tiefer verzinst wird als die festgesetzte BVG-Mindestverzinsung (aktueller Wert 1 %). Falls die Minderverzinsung unter dem BVG-Mindestzins nicht ausreicht, müssen die Arbeitnehmenden zusätzliche Sanierungsbeiträge leisten, welche ihnen vom Lohn abgezogen werden.

9.4 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf die APK

Die vorgeschlagenen Massnahmen haben keine personellen Auswirkungen auf die APK. Die Massnahmen zur Abfederung der Auswirkungen aufgrund der erneuten Senkung des Umwandlungssatzes haben keine finanziellen Auswirkungen auf die APK. Sie werden von den Arbeitgebenden sowie den Versicherten getragen. Die APK leistet unabhängig davon im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten ebenfalls Einmaleinlagen, um die Senkungen des Umwandlungssatzes abzufedern. Die Höhe dieser sogenannten APK-Gutschriften belaufen sich per 1. Januar 2023 auf insgesamt 117 Millionen Franken für das Verwaltungspersonal und die Lehrpersonen (ohne Gemeindeanteil gemäss GbD). Die definitiven Kosten der APK-Gutschriften stehen erst nach deren Gutschrift bei den Anspruchsberechtigten fest.

Die vorgeschlagenen neuen Rahmenbedingungen für Massnahmen zur Behebung einer Unterdeckung im Pensionskassendekret tragen zur finanziellen Stabilität und zum Erhalt der Risikofähigkeit der APK bei. Sie helfen ihr, eine Unterdeckung in nützlicher Frist mit einem klaren Konzept zu beheben. Dadurch wird die APK attraktiver für ihre bisherigen Anschlüsse aber auch für neue Anschlüsse. Aus Sicht der APK ist diese Massnahme zu begrüßen, da sie die Transparenz verbessert und die APK im Krisenfall stärkt. Durch die Auflösung der spezialgesetzlichen Arbeitgeberbeitragsreserve muss die APK in der Bilanz keine AGBR mit Verwendungsverzicht bei Unterdeckung (Jahresbericht APK 2022) mehr ausweisen. Zudem entfällt der Ausweis des Deckungsgrads ohne Zurechnung der AGBR.

9.5 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Es sind keine generellen Auswirkungen auf die Wirtschaft zu erwarten.

Für die weiteren der APK angeschlossenen Arbeitgebenden haben die neu vorgesehenen Sanierungsbestimmungen im Pensionskassendekret indirekt ebenfalls Gültigkeit. Im Fall einer Unterdeckung der APK haben sie mit den neuen Bestimmungen mehr Planungssicherheit, was ihren Aufwand zur Behebung der Unterdeckung anbelangt. Einer Sanierungspflicht können sie sich, wie in den vorangehenden Kapiteln erwähnt, nicht entziehen.

Jene Arbeitgebende, die in ihren Vorsorgeplänen die Bestimmungen des Kernplans gemäss Pensionskassendekret übernehmen möchten, werden nach deren Anpassung ebenfalls höhere Sparbeiträge bezahlen, so wie ihre Arbeitnehmenden. Die genauen finanziellen Auswirkungen müssen für jeden Anschluss individuell berechnet werden.

9.6 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Es sind keine Auswirkungen auf die Gesellschaft zu erwarten.

9.7 Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima

Es sind keine Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima zu erwarten.

9.8 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Die Beziehungen zum Bund und zu den anderen Kantonen sind durch die vorgeschlagenen Massnahmen nicht tangiert.

10. Weiteres Vorgehen

Was	Wann
2. Beratung im Grossen Rat	August 2023
Referendumsfrist	4. Quartal 2023
Geplantes Inkrafttreten Gesetze (sofern Referendum nicht ergriffen wird) und Dekret	1. Januar 2024

Zum Antrag

Der Beschluss gemäss Ziffer 1 untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Aargau, sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt.

Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b der Verfassung des Kantons Aargau ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

Der Beschluss gemäss Ziffer 3 untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. d der Verfassung des Kantons Aargau, sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt.

Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen, ist die Vorlage abgelehnt (§ 32 Abs. 1 Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen, GAF). Wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. e der Verfassung des Kantons Aargau ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

Antrag

1.

Der vorliegende Entwurf der Änderung des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrats und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

2.

Der vorliegende Entwurf der Änderung des Dekrets über die Aargauische Pensionskasse (Pensionskassendekret) wird zum Beschluss erhoben.

3.

Die Einmaleinlage von 1,25 % auf das Sparguthaben per 1. Januar 2021 von Mitarbeitenden des Kantons und Lehrpersonen der Volksschulen und Kindergärten, die sich am 31. Dezember 2023 in einem ungekündigten Arbeitsverhältnis befinden sowie das 50. Lebensjahr abgeschlossen haben und bereits am 1. Januar 2021 bei der Aargauischen Pensionskasse (APK) versichert waren, wird beschlossen. Zur Finanzierung der Einmaleinlage wird eine einmalige (Netto-)Ausgabe von Fr. 18'500'000.– beschlossen.

4.

Der nachfolgende parlamentarische Vorstoss wird abgeschrieben:

- (20.123) Motion Silvan Hilfiker, FDP, Oberlunkhofen (Sprecher), Michaela Huser, SVP, Wettlingen, und Andreas Meier, CVP, Klingnau, vom 12. Mai 2020 betreffend Aargauische Pensionskasse / Aufhebung der zeitlichen Befristung des Verwendungsverzichts der Arbeitgeberbeitragsreserve zur Absicherung der Wertschwankungsreserve.

Regierungsrat Aargau

Anhang

- Einmaleinlage – verschiedene Varianten

Beilagen

- Synopse Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) (Beilage 1)
- Synopse Dekret über die Aargauische Pensionskasse (Pensionskassendekret) (Beilage 2)

Anhang: Einmaleinlage – verschiedene Varianten

Tabelle 7: Darstellung verschiedener Varianten zur Einmaleinlage inklusive Anzahl berechtigter Personen sowie Rechnungsbeispiel; Kosten Kanton gemäss definierten Kriterien (vgl. Ziffer 5.1.3)

ab Alter	Anzahl Personen (kumuliert)	Prognostizierte Kosten Kanton (in Millionen Franken)					
		0,50 %	1,00 %	1,25 %	1,50 %	2,00 %	3,00 %
40	9'157	8,92	17,83	22,29	26,75	35,67	53,50
41	8'836	8,83	17,65	22,06	26,48	35,30	52,95
42	8'495	8,71	17,42	21,77	26,12	34,83	52,25
43	8'143	8,58	17,16	21,45	25,74	34,32	51,49
44	7'828	8,46	16,91	21,14	25,37	33,83	50,74
45	7'485	8,30	16,61	20,76	24,91	33,22	49,83
46	7'162	8,15	16,31	20,38	24,46	32,61	48,92
47	6'824	7,99	15,97	19,97	23,96	31,95	47,92
48	6'499	7,82	15,64	19,55	23,46	31,28	46,92
49	6'159	7,62	15,24	19,05	22,86	30,48	45,72
50	5'785	7,39	14,78	18,48	22,17	29,57	44,35
51	5'457	7,16	14,32	17,90	21,48	28,64	42,96
52	5'127	6,91	13,83	17,28	20,74	27,65	41,48
53	4'783	6,64	13,27	16,59	19,91	26,54	39,81
54	4'424	6,35	12,70	15,88	19,05	25,40	38,10
55	4'056	6,00	12,01	15,01	18,01	24,01	36,02
56	3'683	5,62	11,24	14,06	16,87	22,49	33,73
57	3'281	5,21	10,41	13,01	15,62	20,82	31,23
58	2'881	4,71	9,43	11,78	14,14	18,85	28,28
59	2'491	4,23	8,45	10,56	12,68	16,90	25,35
60	2'074	3,68	7,35	9,19	11,03	14,70	22,05
61	1'657	3,02	6,04	7,55	9,06	12,08	18,11
62	1'257	2,37	4,74	5,93	7,11	9,48	14,22
63	900	1,76	3,51	4,39	5,27	7,02	10,53
64	563	1,15	2,29	2,86	3,44	4,58	6,87
65	283	0,58	1,15	1,44	1,73	2,31	3,46
66	73	0,11	0,22	0,27	0,33	0,44	0,66
67	23	0,02	0,04	0,05	0,06	0,08	0,12
68	12	0,01	0,02	0,02	0,02	0,03	0,05
69	3	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01
70	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Einmaleinlage bei Altersgut- haben von Fr. 450'000.– (in Franken)		2'250	4'500	5'625	6'750	9'000	13'500

Tabelle 8: Darstellung verschiedener Varianten zur Einmaleinlage inklusive Anzahl berechtigter Personen sowie Rechnungsbeispiel; Kosten Gemeinden gemäss definierten Kriterien (vgl. Ziffer 5.1.3)

ab Alter	Anzahl Personen (kumuliert)	Prognostizierte Kosten Gemeinden (in Millionen Franken)					
		0,50 %	1,00 %	1,25 %	1,50 %	2,00 %	3,00 %
40	6'116	1,85	3,69	4,61	5,54	7,38	11,07
41	5'902	1,82	3,65	4,56	5,47	7,30	10,95
42	5'691	1,80	3,61	4,51	5,41	7,22	10,82
43	5'457	1,78	3,55	4,44	5,33	7,10	10,66
44	5'244	1,75	3,50	4,38	5,26	7,01	10,51
45	5'028	1,73	3,45	4,31	5,18	6,90	10,35
46	4'790	1,69	3,39	4,24	5,08	6,78	10,17
47	4'537	1,65	3,31	4,13	4,96	6,62	9,92
48	4'298	1,62	3,24	4,05	4,86	6,47	9,71
49	4'062	1,58	3,16	3,95	4,75	6,33	9,49
50	3'801	1,53	3,06	3,83	4,60	6,13	9,19
51	3'584	1,49	2,97	3,71	4,46	5,94	8,92
52	3'368	1,44	2,89	3,61	4,33	5,77	8,66
53	3'143	1,39	2,78	3,48	4,18	5,57	8,35
54	2'903	1,33	2,67	3,34	4,00	5,34	8,01
55	2'675	1,27	2,54	3,17	3,81	5,08	7,62
56	2'422	1,19	2,38	2,97	3,57	4,75	7,13
57	2'155	1,11	2,22	2,77	3,33	4,43	6,65
58	1'907	1,02	2,05	2,56	3,07	4,10	6,14
59	1'653	0,92	1,85	2,31	2,77	3,69	5,54
60	1'373	0,80	1,59	1,99	2,39	3,18	4,77
61	1'109	0,67	1,35	1,68	2,02	2,69	4,04
62	859	0,55	1,10	1,37	1,65	2,20	3,29
63	616	0,41	0,83	1,03	1,24	1,65	2,48
64	387	0,27	0,55	0,69	0,82	1,10	1,64
65	206	0,14	0,29	0,36	0,43	0,57	0,86
66	65	0,04	0,07	0,09	0,11	0,15	0,22
67	23	0,01	0,02	0,02	0,03	0,04	0,06
68	12	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02
69	3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
70	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Einmaleinlage bei Altersgut- haben von Fr. 450'000.– (in Franken)		2'250	4'500	5'625	6'750	9'000	13'500