

**DEPARTEMENT
FINANZEN UND RESSOURCEN**

26. Januar 2022

ANHÖRUNGSBERICHT

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

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	7
2. Handlungsbedarf.....	8
2.1 Senkung Umwandlungssatz	8
2.2 Eckwerte Sanierungsmassnahmen.....	9
2.3 Motion 20.123 und weiterer Handlungsbedarf	9
3. Handlungsrahmen.....	9
3.1 Auslegeordnung	9
3.2 BVG-Bestimmungen zu Organisation und Kontrolle	10
3.2.1 Oberstes Organ der Vorsorgeeinrichtung.....	10
3.2.2 Aufsicht und Oberaufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen	10
3.2.3 Kontrollinstitutionen einer Vorsorgeeinrichtung.....	11
3.3 Einflussmöglichkeiten des Gemeinwesens als Gesetzesgeber	11
3.4 BVG als Mindeststandard	12
3.5 Umsetzung im kantonalen Recht	13
4. Umsetzungsvorschlag	13
4.1 Massnahmen zur Abfederung Senkung Umwandlungssatz	13
4.1.1 Ausgangslage.....	13
4.1.2 Auswirkungen auf das Leistungsniveau	14
4.1.3 Sicherung angemessenes Leistungsniveau	15
4.1.4 Sparbeiträge.....	16
4.1.4.1 Erhöhung Sparbeiträge.....	16
4.1.4.2 Freiwilliges Sparen	16
4.1.4.3 Sparbeiträge.....	17
4.1.5 Koordinationsabzug.....	19
4.1.6 Einmaleinlage.....	21
4.2 Massnahmen bei Unterdeckung	22
4.2.1 Ausgangslage.....	22
4.2.2 Rechtliche Grundlagen	23
4.2.3 Rahmenbedingungen für Sanierungsmassnahmen	24
4.2.4 Beurteilung der Sanierungsmassnahmen.....	25
4.2.5 Finanzierung	25
4.2.6 Fazit.....	26
4.3 Motion 20.123; Aufhebung der zeitlichen Begrenzung der Arbeitgeberbeitragsreserve (AGBR) zur Absicherung der Wertschwankungsreserve	26
4.3.1 Ausgangslage.....	26
4.3.2 Historie.....	26
4.3.2.1 Auslegeordnung	26
4.3.2.2 Erläuterung der getroffenen Massnahmen	27
4.3.2.3 Beurteilung	28
4.3.3 Umsetzung Motion 20.123	30
4.3.3.1 Beurteilung durch die BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau (BVSA).....	30
4.3.3.2 Externes Rechtsgutachten	31
4.3.4 Fazit.....	32
4.4 Weitere Anpassungen am Dekret über die Aargauische Pensionskasse	32
4.4.1 Bestimmungen über Finanzierung oder Leistung	32
4.4.2 Anpassung Detailregelungen im Bereich Risiko	33
4.4.3 Delegiertenversammlung	33
4.4.3.1 Organstellung	33
4.4.3.2 Wahl der Vertretung der Arbeitnehmenden	34

4.4.3.3 Übergangsbestimmungen bezüglich Rentnerin und Rentner	34
4.4.4 Redaktionelle Anpassungen	34
4.5 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung	34
4.6 Aufhebung Dekret über die Gewährung nicht teuerungsbedingter Zulagen an staatliche Rentenbezüger	35
4.7 Aufhebung Dekret über die finanzielle Sicherung von Beamten, Angestellten und Arbeitern des Kantons bei Tod oder Invalidität infolge ausserordentlichen Berufsrisikos	35
5. Rechtsgrundlagen.....	35
6. Verhältnis zur mittel- und langfristigen Planung	35
7. Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen.....	36
7.1 Organisationsgesetz.....	36
7.2 Fremdänderung Gesetz Sonderlasten	37
7.3 Pensionskassendekret	38
7.4 Fremdaufhebungen	40
8. Auswirkungen	40
8.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden	40
8.2 Finanzielle Auswirkungen auf die Versicherten	42
8.3 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf die APK.....	42
8.4 Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	43
8.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft.....	43
8.6 Auswirkungen auf die Umwelt.....	43
8.7 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen	43
9. Weiteres Vorgehen.....	43
Anhang 1: Kennzahlen APK und Vergleiche mit anderen Pensionskassen	45
Anhang 2: Arbeitgebenden-Sparbeiträge Kanton Aargau (gemäss Vorschlag Anhörung) im Vergleich mit den Pensionskassen der Peer-Group	52
Anhang 3: Glossar	53

Zusammenfassung

Die steigende Lebenserwartung und die schwierige Lage an den Kapitalmärkten erhöhen den Reformdruck auf die berufliche Vorsorge in der Schweiz. Als Folge davon betrug die systemfremde Umverteilung von den aktiv Versicherten zu den Rentenbeziehenden in der beruflichen Vorsorge, welche im Kapitaldeckungsverfahren organisiert ist, im Fünf-Jahres-Durchschnitt jährlich rund 6,3 Milliarden Franken. Diese grundlegenden Schwierigkeiten in der beruflichen Vorsorge sowie spezifische Herausforderungen der Aargauischen Pensionskasse (APK) haben den Regierungsrat bewogen, eine umfassende Auslegeordnung vorzunehmen. Er hat deshalb eine vertiefte Prüfung in Auftrag gegeben und neben aktuellen Themen eine generelle Analyse inklusive Peer Group-Vergleich veranlasst. Auf Basis dieser Auslegeordnung wurde der Handlungsbedarf ermittelt. Aufgrund der hohen Regelungsdichte auf Bundesebene, namentlich insbesondere durch das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982 (SR 831.40), sind dem kantonalen Gesetzgeber jedoch klare Schranken für dessen Handlungsspielraum gesetzt.

Der Regierungsrat sieht in vier Bereichen Handlungsbedarf und schlägt Abfederungsmassnahmen aufgrund der Senkung des Umwandlungssatzes, Eckwerte für ein Sanierungskonzept sowie weitere rechtliche Anpassungen infolge der Motion 20.123 sowie aufgrund Weiterentwicklung, übergeordneter Vorgaben oder veralteter Bestimmungen vor:

A) Abfederungsmassnahmen infolge Senkung Umwandlungssatz mit Leistungsziel 60 %

Um die künftige finanzielle Sicherheit der APK zu verbessern und letztendlich auch das Risiko weiterer Umverteilungen zu reduzieren, gab der Vorstand der APK am 30. September 2020 auf Empfehlung der Expertin für die berufliche Vorsorge den Wechsel der versicherungstechnischen Grundlagen von Periodentafeln auf Generationentafeln bekannt. Der Umwandlungssatz sinkt entsprechend ab Anfang 2022 bis Ende 2023 stufenweise von 5,3 % auf 5,0 %. Im Vergleich mit anderen vollkapitalisierten kantonalen Pensionskassen liegt dieser Umwandlungssatz leicht unter dem Durchschnitt.

Mit dieser Reduktion fällt auch das Leistungsniveau der Versicherten weiter ab, welches neu 55 % des versicherten Lohns beträgt. Nach der vorletzten Senkung (2014-2015; 6,8 % auf 5,9 %) wurde das planmässige Leistungsziel von 65 % des versicherten Lohns noch immer erreicht, da das Eintrittsalter und die Spargutschriften im Dekret über die Aargauische Pensionskasse (Pensionskassendekret) vom 5. Dezember 2006 (SAR 163.120) angepasst wurden, während bei der letzten Senkung (2019-2020; 5,9 auf 5,3 %) gar keine Massnahmen ergriffen wurden. Mit der aktuellen Senkung des Umwandlungssatzes fällt jetzt auch das gemeinsame Leistungsziel der 1. und 2. Säule unter 60 % des letzten ausbezahlten Lohns, was das Bundesamt für Sozialversicherungen sowie nach allgemein anerkannter Praxis als aus der Verfassung abgeleitete Zielrente gilt. Der Regierungsrat möchte daher mit einer Erhöhung der Spargutschriften sowie einer Reduktion des Koordinationsabzugs die Senkung des Umwandlungssatzes im Vorsorgeplan des Kantons abfedern und ein planmässiges Leistungsziel von 60 % des versicherten Lohns vorsehen. Mit der Senkung des Koordinationsabzugs werden auch sozialpolitische Ziele verfolgt und (Teilzeit-)Angestellte mit tiefen Löhnen besser versichert. Diese Massnahmen gehen anteilmässig zulasten der Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden. Die Mehraufwände für den Kanton betragen pro Jahr 6,9 Millionen Franken für die Anpassung der Spargutschriften und 8,2 Millionen Franken für die Anpassung des Koordinationsabzugs. Um das Vorsorgeniveau einigermaßen halten zu können, werden künftig auch die Arbeitnehmenden vermehrt selber vorsorgen müssen. Dazu muss einerseits ein Bewusstsein für die veränderte Ausgangslage im Bereich der beruflichen Vorsorge geschaffen und andererseits die Eigenverantwortung gestärkt werden. Ein wichtiger Aspekt dabei ist die Möglichkeit des standardisierten freiwilligen Sparens. Damit freiwilliges Sparen überhaupt möglich ist, müssen die Arbeitgeberbeiträge gemäss bundesrechtlichen Vorgaben höher sein als die Arbeitnehmerbeiträge.

Weiter plant der Regierungsrat eine Einmaleinlage für die aktiv versicherten Personen mit Alter über 50 Jahren, da von einer Anpassung der Spargutschriften sowie des Koordinationsabzugs insbesondere die jüngeren Arbeitnehmenden profitieren, weil sich ihre Sparguthaben über die Zeit erhöhen. Ältere Arbeitnehmende, welche kurz vor der Pensionierung stehen, können von diesem Zeitfaktor nicht mehr profitieren, ihnen bleiben nicht mehr genügend Jahre, um mit höheren Sparbeiträgen ihre Rente im gleichen Mass wieder zu erhöhen. Die einmalige Gutschrift soll 1,25 % der Altersgutschriften betragen und ist damit gleich hoch, wie die Gutschrift, welche die APK selber für alle Versicherten als Abfederungsmassnahme finanziert. Der Aufwand für diese Einmaleinlage beläuft sich für den Kanton auf 20,4 Millionen Franken.

B) Definierung der Eckwerte für Massnahmen bei Unterdeckung und Anpassung G Sonderlasten

Seit der Ausfinanzierung im Jahr 2008 befand sich die APK als Folge der Finanzkrise selbst unter Anrechnung der Arbeitgeberbeitragsreserve (AGBR) mit Verwendungsverzicht während vielen Jahren in einer Unterdeckung. Zudem musste die APK Reserven für die Anpassung der technischen Parameter erarbeiten. Da keine Wertschwankungsreserve vorhanden ist (Stand 31. Dezember 2020), besteht hinsichtlich erneuter Unterdeckung mittelfristig ein erhöhtes Risiko. Per Ende 2020 betrug der Deckungsgrad der APK 104,2 %. Im Falle einer Unterdeckung verpflichtet das BVG die Vorsorgeeinrichtungen, Massnahmen zu deren Behebung zu ergreifen. Das bis anhin gültige Sanierungskonzept der APK zielte einseitig auf Minderverzinsungen zulasten der Versicherten ab. Da diese substanziellen Beiträge der Versicherten nach der Konzeption der Übergangsbestimmungen des Pensionskassendekrets mittlerweile gleich hoch sind wie die Arbeitgebendenleistungen (AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve) bei der Ausfinanzierung der APK im 2008, wird das Sanierungskonzept auf Empfehlung der Expertin für die berufliche Vorsorge überarbeitet. Das neue Konzept orientiert sich an Massnahmen vergleichbarer kantonaler Pensionskassen und soll in den Grundzügen neu im Pensionskassendekret festgehalten werden. Damit kann der Handlungsspielraum des Vorstands der APK festgelegt und die Planungssicherheit für den Kanton erhöht werden. So ist vorgesehen, dass bei einer Unterdeckung bis 95 % Sanierungsbeiträge von maximal 4 % und bei einem Deckungsgrad unter 95 % von maximal 10 % auf die versicherte Lohnsumme erhoben werden können. Die Beiträge werden durch den Kanton und die Versicherten bezahlt, wobei das Verhältnis demjenigen der Sparbeiträge entspricht. Dabei sollen allfällige Minderverzinsungen der Altersguthaben unter dem Mindestzinssatz nach BVG an die Sanierungslast der aktiv versicherten Personen angerechnet. Die Versicherten müssen damit Leistungseinbussen gegenüber dem planmässigen Leistungsziel in Kauf nehmen. Der Aufwand allfälliger Massnahmen zur Behebung der Unterdeckung für den Arbeitgeber Kanton Aargau soll über die Spezialfinanzierung Sonderlasten abgewickelt werden, da allfällige Sanierungsbeiträge kaum planbar und vom Regierungsrat und Grossen Rat nicht beeinflussbar sind. Die Spezialfinanzierung Sonderlasten wurde denn auch im Zusammenhang mit der Ausfinanzierung der APK geschaffen. Entsprechend soll das Gesetz über die Finanzierung der Sonderlasten (G Sonderlasten) vom 16. August 2005 (SAR 612.500) angepasst werden. Die Überarbeitung des Sanierungskonzepts hat keine unmittelbaren oder kurzfristig absehbaren finanziellen Auswirkungen für den Kanton und greift erst im Falle einer Unterdeckung der APK.

C) Umsetzung Motion 20.123

An seiner Sitzung vom 16. März 2021 hat der Grosse Rat die Motion 20.123 entgegen der Empfehlung des Regierungsrats mit 73 gegen 54 Stimmen (1 Enthaltung) überwiesen und damit den Regierungsrat beauftragt, die in § 20 Abs. 5 des Pensionskassendekrets definierte zeitliche Befristung der AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve von 20 Jahren aufzuheben (GRB Nr. 2021-0032). Die Wertschwankungsreserve wurde bei der Ausfinanzierung und Abschaffung der Staatsgarantie per 1. Januar 2008 als AGBR durch die Anschlüsse der APK eingebracht. Die Ausfinanzierung beziehungsweise die zu schliessende Deckungslücke war in erster Linie auf den in den 1960er-Jahren gefällten Beschluss des Grossen Rats zurückzuführen, für teuerungsbedingte Lohnerhöhungen auf den Höhereinkauf durch Arbeitgebende (60 %) und Arbeitnehmende (40 %) zu verzichten. Damit

einher ging eine drastische Senkung des Deckungsgrads. Nach Auffassung der BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau (BVSA) würde mit der Umsetzung der Motion 20.123 ein längerfristig problematisches, spezialgesetzliches Konstrukt geschaffen, das nicht den normalerweise zu beachtenden Kriterien einer Sanierungsmassnahme gemäss BVG entspricht. Die Rechtmässigkeit der Umsetzung der Motion Hilfiker stuft die BVSA folglich als äusserst problematisch ein. Der kantonale Gesetzgeber würde aus Sicht der BVSA gegen Bundesrecht verstossen. Ein darauf vom Kanton in Auftrag gegebenes unabhängiges Rechtsgutachten unterstützt diese Sicht. Entsprechende Massnahmen sind zeitlich zu befristen. Die ordentliche Sanierungsdauer einer Pensionskasse beträgt fünf bis sieben Jahre. Die APK befindet sich ohne Berücksichtigung der AGR seit 13 Jahren in Unterdeckung (Stand per Ende 2020). Aufgrund der inzwischen festgestellten Bundesrechtswidrigkeit kann die Motion 20.123 nicht wie vorgesehen umgesetzt werden. Infolge der Überschreitung der ordentlichen Sanierungsdauer nach BVG sollen die Bestimmungen in § 20 Pensionskassendekret aufgehoben werden.

D) Weiterer rechtlicher Anpassungsbedarf infolge Weiterentwicklung, übergeordneter Vorgaben oder aufgrund veralteter Bestimmungen

Aus dem Vergleich der APK mit anderen kantonalen Pensionskassen hinsichtlich ihrer versicherungs- und finanztechnischen Kennzahlen ergibt sich kein weiterer Handlungsbedarf. Die APK befindet sich in der Regel im Mittelfeld. Auch nach Umsetzung der vorgeschlagenen Anpassungen bleibt die APK durchschnittlich. Im Rahmen der Überarbeitung der gesetzlichen Grundlagen hat sich jedoch weiterer rechtlicher Handlungsbedarf im Pensionskassendekret herauskristallisiert. So wird vorgeschlagen, Detailregelungen im Bereich Risiko (Vorsorgeplan Kanton) sowie zur Wahl der Vertretung der Arbeitgebenden im Vorstand neu in den Reglementen der APK festzulegen.

Das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 26. März 1985 (SAR 153.100) ist ebenfalls anzupassen, da die dortigen Bestimmungen entweder veraltet oder im Widerspruch zu den geltenden bundesgesetzlichen Vorgaben stehen. Desweiteren können zwei Dekrete, namentlich das Dekret über die Gewährung nicht teuerungsbedingter Zulagen an staatliche Rentenbezüger sowie das Dekret über die finanzielle Sicherung von Beamten, Angestellten und Arbeitern des Kantons bei Tod oder Invalidität infolge ausserordentlichen Berufsrisikos aufgehoben werden.

1. Ausgangslage

Die berufliche Vorsorge steht seit Längerem unter Druck. Grund dafür sind die steigende Lebenserwartung und die seit Jahren schwierige Lage an den Kapitalmärkten mit den sehr tiefen beziehungsweise negativen Zinsen. Es ist unbestritten, dass die berufliche Vorsorge in der Schweiz dringenden Reformbedarf hat. Dies zeigen auch die verschiedenen Vorhaben auf Bundesebene. So wurden zwar in der Volksabstimmung vom 24. September 2017 die beiden Vorlagen der Reform Altersvorsorge 2020 abgelehnt. Doch steht mit der Reform BVG 21 (vgl. Botschaft vom 25. November 2020 zur Änderung des BVG) bereits der nächste Reformversuch an. Da jeder Jahrgang mehr Renteneinkommen bezieht, als er angespart hat, mutiert das Kapitaldeckungsverfahren in der beruflichen Vorsorge seit einigen Jahren zum Umlageverfahren. Zwar ist die Umverteilung von den aktiv Versicherten zu den Rentenbeziehenden im Jahr 2020 auf geschätzte 4,4 Milliarden Franken zurückgegangen. Im Fünf-Jahres-Durchschnitt beträgt diese systemfremde Umverteilung jährlich jedoch rund 6,3 Milliarden Franken.¹

Diese grundlegenden Herausforderungen betreffen alle Vorsorgeeinrichtungen, so auch die Aargauische Pensionskasse (APK). Als Vorsorgeeinrichtung, welche seit 1908 besteht und daher eine entsprechend hohe Anzahl von Rentenbeziehenden aufweist, ist die APK gar stärker von diesen Herausforderungen betroffen als Pensionskassen, welche erst nach der Inkraftsetzung BVG im Jahr 1985 entstanden sind. Gemäss § 1 Abs. 3 Pensionskassendekret wird die APK nach dem Kapitaldeckungsverfahren geführt. Trotzdem betrug die Umverteilung bei der APK aufgrund der Bildung der Rückstellung für die Senkung des technischen Zinssatzes im Umfang von 225 Millionen Franken, zu lasten der Versicherten im 2020 ausserordentlich hohe 142 Millionen Franken. Ohne diesen Sondereffekt liegt die Umverteilung bei ungefähr 28 Millionen Franken und begründet sich in der unterschiedlichen Verzinsung von Altersrenten und Guthaben von aktiven Versicherten.²

Um die künftige finanzielle Sicherheit der APK zu verbessern und letztendlich auch das Risiko weiterer Umverteilungen zu reduzieren, gab der Vorstand der APK am 30. September 2020 auf Empfehlung der Versicherungsexpertin den Wechsel der versicherungstechnischen Grundlagen von Periode-entafeln auf Generationentafeln bekannt. Diese Grundlagen dienen dazu, den versicherungstechnisch korrekten Wert des Umwandlungssatzes zu berechnen. Mit dem Umwandlungssatz wird die Höhe der lebenslänglichen Altersrente – auf Basis des angesparten Guthabens im Zeitpunkt der Pensionierung – berechnet. Generationentafeln berücksichtigen dabei die künftige Zunahme der Lebenserwartung. Damit widerspiegeln diese ein besseres Bild der tatsächlichen Verhältnisse. Der Umwandlungssatz sinkt entsprechend ab 2022 stufenweise von 5,3 % auf 5,0 % bei einer Pensionierung im Alter 65. Damit fällt das Leistungsniveau der Versicherten weiter ab.

Daneben weist die APK eine lange Historie mit einer Unterdeckung aus. Zu erwähnen ist insbesondere der anfangs der 1960er-Jahre durch den Grossen Rat gefällte Beschluss, auf den Einkauf von teuerungsbedingten Besoldungserhöhungen zu verzichten. Die Folge war eine Absenkung des Deckungsgrads von rund 80 % auf rund 63 % innert 20 Jahren. Bis zur Ausfinanzierung der APK und Abschaffung der Staatsgarantie im Jahr 2008 lag der APK-Deckungsgrad nie mehr über 80 %. Auch nach der Ausfinanzierung und Abschaffung der Staatsgarantie lag, selbst unter Anrechnung der Arbeitgeberbeitragsreserve (AGBR) mit Verwendungsverzicht, als Folge der Finanzkrise von 2008 noch während acht Jahren eine Unterdeckung vor. Trotz einer durchschnittlichen Rendite im oberen 25 %-Quantil im Fünf-Jahresvergleich mit über 140 Vergleichskassen konnte die APK im Jahresbericht 2020 keine Wertschwankungsreserven ausweisen. Es besteht daher unvermindert das erhöhte Risiko einer Unterdeckung. Das BVG verpflichtet Vorsorgeeinrichtungen im Fall einer Unterdeckung

¹ Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV (2021): Bericht finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen 2020, S.9; https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Themen/Erhebung_finanzielle_Lage/2020/Bericht_finanzielle_Lage_2020.pdf

² Aargauische Pensionskasse (2021): Jahresbericht 2020; S. 13-14; https://www.agpk.ch/fileadmin/files/pdfs/jahresberichte/APK_Jahresbericht20.pdf

Sanierungsmassnahmen zu ergreifen. Das bis anhin gültige Sanierungskonzept der APK zielte einseitig auf Minderverzinsungen ab, womit ausschliesslich die Versicherten Beiträge zur Gesundung der Kasse geleistet haben. Diese substanziellen Beiträge der Versicherten sind den Arbeitgebendenleistungen (AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve) bei der Ausfinanzierung der APK im 2008 in der Höhe von 1 Milliarde Franken mittlerweile gleichwertig. Aufgrund dieser zum jetzigen Zeitpunkt ausgeglichenen Finanzierungsbelastung zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden nach der Konzeption der Übergangsbestimmungen des Pensionskassendekrets und der negativen Auswirkungen einer Minderverzinsung auf das angesparte Vorsorgekapital, hat der Vorstand der APK auf Empfehlung der Expertin für die berufliche Vorsorge beschlossen, dieses Sanierungskonzept anzupassen. Ziel ist dabei, eine ausgewogene Beteiligung der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden sicherzustellen.

Auch der Grosse Rat befasste sich in den letzten Jahren verschiedentlich mit Vorstössen zur APK. So bezog sich die Interpellation Michaela Huser, SVP, (GR 19.190) vom 18. Juni 2019 betreffend Zukunft der Aargauischen Pensionskasse explizit auf den Themenbereich Zukunftsfähigkeit sowie im Speziellen auf den mittelfristigen Erhalt des Deckungsgrads von 100 % und die Verhinderung von Sanierungsbeiträgen. Die Interpellation und die vom Grossen Rat überwiesene Motion Silvan Hilfiker, FDP (GR 18.203 und GR 20.123) vom 18. September 2018 und 12. Mai 2020 betrafen den Verwendungsverzicht der AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve.

In den Erläuterungen und Berechnungen dieser Vorlage werden die jeweils aktuellsten Zahlen, welche per Ende 2021 verfügbar waren, verwendet. Aufgrund des dynamischen Umfelds können sich diese jedoch verändern. So wird zum Beispiel die APK mit der Publikation ihres Geschäftsberichts 2021 im Frühjahr 2022 den neuen Deckungsgrad ausweisen. Zudem können sich auch die ausgewiesenen Kosten für die Abfederungsmassnahmen zu einem späteren Zeitpunkt aufgrund der Entwicklung der Bezugsgrösse anpassen. Für die im 1. Quartal 2023 geplante 1. Botschaft an den Grossen Rat werden die Zahlen aufdatiert. Diesbezügliche Änderungen sind daher vorbehalten.

2. Handlungsbedarf

Die grundlegenden Schwierigkeiten in der beruflichen Vorsorge und die spezifischen Herausforderungen für die APK haben den Regierungsrat bewogen, eine umfassende Auslegeordnung vorzunehmen. Er hat deshalb eine vertiefte Prüfung in Auftrag gegeben und neben den erwähnten Punkten, wie die Senkung des Umwandlungssatzes, das Sanierungskonzept und die Motion 20.123, eine generelle Analyse inklusive Peer Group-Vergleich angeordnet. Auf Basis dieser Auslegeordnung wurde der Handlungsbedarf ermittelt.

2.1 Senkung Umwandlungssatz

Aufgrund der bundesgesetzlichen Vorgaben ist der Handlungsspielraum des kantonalen Gesetzgebers bei seiner öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung begrenzt (vgl. dazu Kapitel 3). Innerhalb dieses Rahmens sind Anpassungen am Pensionskassendekret aus Sicht des Regierungsrats zur Wahrnehmung seiner Arbeitgeberverantwortung sowie zur Wahrung der generellen Zukunftsfähigkeit der APK notwendig. So stellt die vom Vorstand der APK angekündigte Senkung des Umwandlungssatzes auf 5,0 % nach 2014–2015 und 2019–2020 bereits die dritte Kürzung innert zehn Jahren dar. Bis 2013 betrug der Umwandlungssatz noch 6,8 %. Seither nahm die jährliche Rente für bei der APK versicherte Personen pro Fr. 100'000.– angespartes Alterskapital um rund Fr. 1'800.– ab. Da der Sparprozess nicht ausreichend durch höhere Sparbeiträge gestärkt wurde, sinkt das planmässige Leistungsniveau auf neu 55 % des versicherten Lohns. Anlässlich der Dekretsrevision per 1. Januar 2014 infolge der damaligen Senkung des Umwandlungssatzes, wurden das Eintrittsalter und die Sparbeiträge so angepasst, dass das bisherige Leistungsniveau von 65 % weiterhin erreicht wurde. Seither wurden keine Anpassungen mehr vorgenommen, weshalb zukünftig noch ein Leistungsni-

veau von 55 % resultieren wird. Wenn der Sparprozess nicht regelmässig an die höhere Lebenserwartung, respektive die längere Rentenauszahlungsdauer angepasst wird, ergeben sich längerfristig Vorsorgelücken. Der Regierungsrat ist gewillt, die erneute Senkung des Umwandlungssatzes abzufedern und hat entsprechende Massnahmen ausgearbeitet.

2.2 Eckwerte Sanierungsmassnahmen

Weiter anerkennt der Regierungsrat die Bestrebungen des Vorstands der APK, ein neues Sanierungskonzept zu implementieren. Bei der Sanierung einer Vorsorgeeinrichtung stellt eine gleichwertige Beteiligung von Versicherten und Arbeitgeber ein wichtiger Faktor für einen ausgewogenen Sanierungsplan dar. Die heutige einseitige Konzeption zulasten der Versicherten ist daher nicht mehr angezeigt. Der Regierungsrat sieht vor, wie die meisten anderen Kantone auch, die Eckwerte der Sanierung seiner öffentlich-rechtlichen Pensionskasse per Erlass zu regeln und damit den Spielraum des Vorstands festzulegen. Dadurch wird auch eine höhere Planungssicherheit für den Kanton gewährleistet.

2.3 Motion 20.123 und weiterer Handlungsbedarf

Der Grosse Rat des Kantons Aargau hat an seiner Sitzung vom 16. März 2021 über die Motion 20.123 befunden. Diese verlangt, die zeitliche Befristung von 20 Jahren der bei der Ausfinanzierung der APK 2008 durch die Arbeitgebenden einbezahlte AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve im Pensionskassendekret aufzuheben. Entgegen der Empfehlung des Regierungsrats wurde die Motion mit 73 gegen 54 Stimmen (1 Enthaltung) überwiesen (GRB Nr. 2021-0032). Entsprechend setzt sich dieser Bericht auch mit dieser spezialgesetzlichen AGBR auseinander.

Im Rahmen der generellen Analyse rund um die berufliche Vorsorge und die APK wurde zudem festgestellt, dass weitere kantonale gesetzliche Bestimmungen nicht mehr mit Bundesrecht, namentlich mit dem BVG, vereinbar sind. Ferner sind gewisse Bestimmungen aus anderen Gründen nicht mehr aktuell. Daher sollen im Rahmen der vorgeschlagenen Revision des Pensionskassendekrets weitere gesetzliche Anpassungen vorgenommen werden.

Aus dem Vergleich der APK mit anderen kantonalen Pensionskassen hinsichtlich ihrer versicherungs- und finanztechnischen Kennzahlen ergibt sich kein weiterer Handlungsbedarf. Die APK befindet sich in der Regel im Mittelfeld (siehe Anhang 1).

Der Regierungsrat führt zu seinen nachfolgend ausgeführten Umsetzungsvorschlägen eine öffentliche Anhörung durch. Auf Basis der Rückmeldungen wird der Regierungsrat anschliessend eine Botschaft an den Grossen Rat formulieren.

3. Handlungsrahmen

3.1 Auslegeordnung

Seit dem 1. Januar 2014 müssen die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen gemäss Bundesrecht rechtlich, organisatorisch und finanziell aus den Verwaltungsstrukturen herausgelöst und selbstständig sein. Vorher konnte das Gemeinwesen die wesentlichen Bestimmungen einer öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung durch Erlasse regeln. Mit den neuen bundesrechtlichen Grundlagen sollen Interessenskonflikte verhindert werden. Ebenso soll der Einfluss sachfremder Kriterien auf die Anlagetätigkeit einer Vorsorgeeinrichtung minimiert und eine allfällig notwendige Sanierung einer Vorsorgeeinrichtung möglichst einfach vorgenommen werden können. Damit wird gewährleistet, dass die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen im operativen Bereich autonom sind, im Bereich des finanziellen Gleichgewichts effektiven Handlungsspielraum haben und nicht mehr oder weniger starkem politischen Druck ausgesetzt sind. Diese Gesetzesrevision stellte dabei eine Annäherung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen an die privaten Vorsorgeeinrichtungen dar.

Der Handlungsrahmen des kantonalen Gesetzgebers ist daher durch Bundesgesetz, insbesondere durch das BVG, die Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge (BVV 1) vom 10. und 22. Juni 2011 (SR 831.435.1) sowie die Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) vom 18. April 1984 (SR 831.441.1), entsprechend eingeschränkt.

Aufgrund der weitgehenden Befugnisse und Verantwortlichkeiten, welche das BVG dem obersten Organ einer Vorsorgeeinrichtung überträgt, sollen nachfolgend dessen Kompetenzbereich sowie die Kompetenzbereiche der Aufsicht beziehungsweise der Oberaufsicht und der weiteren Kontrollorgane dargelegt und anschliessend die Einflussmöglichkeiten des Gemeinwesens als Gesetzgeber erläutert werden.

3.2 BVG-Bestimmungen zu Organisation und Kontrolle

3.2.1 Oberstes Organ der Vorsorgeeinrichtung

Gemäss Art. 51a Abs. 1 BVG nimmt das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung (bei der APK ist das der Vorstand) die Gesamtleitung wahr. Dieses paritätisch aus Vertretungen der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden zusammengesetzte Organ sorgt für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben und bestimmt die strategischen Ziele und Grundsätze der Vorsorgeeinrichtung sowie die Mittel zu deren Erfüllung. Es legt auch die Organisation der Einrichtung fest, sorgt für ihre finanzielle Stabilität und überwacht die Geschäftsführung. Es nimmt dabei die nachfolgend aufgelisteten unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben wahr (Art. 51a Abs. 2 BVG). Die hier aufgeführte Aufzählung ist nicht abschliessend, sondern enthält lediglich die für die Leistung und die Finanzierung relevanten Aufgaben:

- Festlegung des Finanzierungssystems;
- Festlegung von Leistungszielen und Vorsorgeplänen sowie der Grundsätze für die Verwendung der freien Mittel;
- Festlegung der Höhe des technischen Zinssatzes und der übrigen technischen Grundlagen;
- Festlegung der Ziele und der Grundsätze der Vermögensverwaltung sowie der Durchführung und Überwachung des Anlageprozesses;
- periodische Überprüfung der mittel- und langfristigen Übereinstimmung zwischen der Anlage des Vermögens und den Verpflichtungen;
- Festlegung der Voraussetzungen für den Rückkauf von Leistungen;
- bei Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften: Festlegung des Verhältnisses zu den angeschlossenen Arbeitgebenden und der Voraussetzungen für die Unterstellung weiterer Arbeitgebenden;
- Erhebung von Sanierungsbeiträgen von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden zur Behebung einer Unterdeckung (Art. 65d Abs. 3 BVG).

Darüber hinaus ist das oberste Organ verantwortlich für den Erlass und die Änderung von Reglementen, die Erstellung und Genehmigung der Jahresrechnung, die Ausgestaltung des Rechnungswesens sowie die Wahl und Abberufung der Expertin beziehungsweise des Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstelle (Auflistung nicht abschliessend). Damit stehen dem paritätisch aus Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden zusammengesetzten obersten Organ auch bei öffentlich-rechtlichen Körperschaften weitreichende Befugnisse zu. Das oberste Organ einer Vorsorgeeinrichtung kann deshalb zum Beispiel nicht mit dem Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft verglichen werden, dessen Kompetenzen deutlich begrenzter sind.

3.2.2 Aufsicht und Oberaufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen

Für die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen haben die Kantone eine zuständige Behörde zu bezeichnen (Art. 61 Abs. 1 BVG). Im Kanton Aargau übernimmt die BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau

(BVSA) diese Aufgabe. Grundlage bilden das kantonale Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht sowie die entsprechenden Bundesgesetze. Dabei ist festzuhalten, dass die Aufsichtsbehörde ebenfalls eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit sein muss. Sie unterliegt in ihrer Tätigkeit keinen Weisungen (Art. 61 Abs. 3 BVG). Die Aufsichtsbehörde wacht darüber, dass die Vorsorgeeinrichtungen, die Revisionsstellen für berufliche Vorsorge, die Experten für berufliche Vorsorge sowie die Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, die gesetzlichen Vorschriften einhalten und dass das Vorsorgevermögen zweckgemäss verwendet wird (Art. 62 Abs. 1 BVG). Die dezentralen Aufsichtsbehörden wiederum werden von der Oberaufsichtskommission des Bundes beaufsichtigt (Art. 64 BVG).

3.2.3 Kontrollinstitutionen einer Vorsorgeeinrichtung

Das oberste Leitungsorgan ist verantwortlich für die Wahl und Abberufung der Revisionsstelle und der Expertin beziehungsweise des Experten für die berufliche Vorsorge. Die Revisionsstelle prüft die Einhaltung der gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen (aufsichtsrechtliche Prüfungen) sowie die Jahresrechnung (Prüfung der Finanzberichterstattung). Im Rahmen der aufsichtsrechtlichen Untersuchungen prüft sie unter anderem, ob die Vorsorgeeinrichtung im Falle einer Unterdeckung die erforderlichen Massnahmen zur Wiederherstellung der vollen Deckung eingeleitet hat (Art. 52c Abs. 1 lit. e BVG).

Die Expertin beziehungsweise der Experte für die berufliche Vorsorge prüft periodisch, ob die Vorsorgeeinrichtung Sicherheit dafür bietet, dass sie ihre Verpflichtungen erfüllen kann und ob die reglementarischen versicherungstechnischen Bestimmungen über die Leistung und die Finanzierung den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Desweiteren unterbreitet die Expertin beziehungsweise der Experte dem obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung Empfehlungen, insbesondere über den technischen Zinssatz und die übrigen technischen Grundlagen sowie die Massnahmen, die im Falle einer Unterdeckung einzuleiten sind. Werden die Empfehlungen der Expertin für berufliche Vorsorge vom obersten Organ nicht befolgt und erscheint dadurch die Sicherheit der Vorsorgeeinrichtung gefährdet, ist der Aufsichtsbehörde Meldung zu erstatten (Art. 52e BVG).

3.3 Einflussmöglichkeiten des Gemeinwesens als Gesetzesgeber

Trotz der organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Unabhängigkeit der APK hat das Gemeinwesen als öffentlicher Arbeitgeber, beziehungsweise als Gesetzesgeber, weiterhin die Möglichkeit, Grundzüge der von ihm errichteten Vorsorgeeinrichtung zu regeln. Gemäss Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften) vom 19. September 2008 hat sich ein allfälliger Erlass aber auf die folgenden Punkte zu beschränken:

- Rechtsform der Vorsorgeeinrichtung;
- Arbeitgebende, welche der Vorsorgeeinrichtung angehören oder ihr beitreten können;
- Rentenalter;
- Beitrags- oder Leistungsprimat;
- Regelung entweder der Finanzierung oder der Leistungen (beides zusammen ist gemäss Bundesrecht nicht zulässig);
- Definition des versicherten Verdienstes (respektive des Koordinationsabzugs);
- Abweichungen von der Beitragsparität zulasten der Arbeitgebenden;
- Grundzüge der Organisation und Verhältnis zur öffentlich-rechtlichen Dienstaufsicht;
- Voraussetzungen für und Vorgehen bei Sanierungsmassnahmen;
- Umfang der Staatsgarantie, soweit eine solche vorgesehen ist.

Somit kommt dem Gemeinwesen lediglich die Kompetenz zu, Eckwerte beziehungsweise Grundzüge einer Vorsorgeeinrichtung festzulegen. Dieser Rahmen trägt einerseits der besonderen Rolle des Gemeinwesens als strategischer Träger und Gründer der Vorsorgeeinrichtung und andererseits der Handlungsfähigkeit und Selbständigkeit des obersten Leitungsorgans der Vorsorgeeinrichtung Rechnung. Das Gemeinwesen soll die Sicherheit haben, dass seine Verpflichtungen gegenüber der Vorsorgeeinrichtung begrenzt bleiben. Demgegenüber soll das oberste Leitungsorgan über den Spielraum verfügen, den es braucht, um das finanzielle Gleichgewicht der Vorsorgeeinrichtung sicherzustellen. Deshalb dürfen gemäss Art. 50 Abs. 2 BVG bei Einrichtungen des öffentlichen Rechts nur entweder die Leistungen oder die Finanzierung von der betreffenden öffentlich-rechtlichen Körperschaft geregelt werden, damit das oberste Leitungsorgan im Rahmen des für die volle Kapitalisierung notwendigen Massnahmenplans entweder die Leistungen an die vorhandene Finanzierungsgrundlage anpassen oder die Beiträge so erhöhen kann, dass die Leistungen im Rahmen des Massnahmenplans ausreichend finanziert sind. Sonderregelungen (beispielsweise die Vorsorge von Magistratspersonen, Frühpensionierungen, Invalidisierungen auf Kosten der Arbeitgebenden) einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, die nur durch den Arbeitgebenden finanziert werden, sind auf Gesetzesstufe zu regeln.

3.4 BVG als Mindeststandard

Die berufliche Altersvorsorge nach BVG unterscheidet sich von allen anderen Sozialversicherungen. Das Bundesgesetz schreibt nicht eine bestimmte Lösung vor, sondern beschränkt sich darauf, einen Mindeststandard zu definieren und erlaubt es, die Bestimmungen zugunsten der Versicherten abzuändern. So sind die Vorsorgeeinrichtungen im Rahmen des BVG in der Gestaltung ihrer Leistungen, in deren Finanzierung und in ihrer Organisation grundsätzlich frei (Art. 49 Abs. 1 BVG). Obligatorisch versichert sind die Löhne zwischen der Eintrittsschwelle von Fr. 21'510.– und dem oberen Grenzbeitrag, welcher bei Fr. 86'040.– liegt (Stand 2021). Die grosse Mehrheit der Vorsorgeeinrichtungen kennt Leistungen, welche die Mindestleistungen des BVG, beziehungsweise das BVG-Obligatorium, übersteigen, so auch die APK. Wird bei den Leistungen nicht unterschieden zwischen Obligatorium und Überobligatorium so spricht man von einer umhüllenden Vorsorge. Das Obligatorium wird dann nur als sogenannte Schattenrechnung ausgewiesen.

Abbildung 1: Darstellung einer umhüllenden Vorsorgeeinrichtung anhand des Beispiels der APK

Umhüllendes Vorsorgekapital der Versicherten (CHF 5.5 Mrd.*) - Verzinsung - Minderverzinsung im Sanierungsfall (Nullverzinsung ist möglich) - Beiträge und Leistungen gemäss Vorsorgereglement APK - Sanierungsbeiträge - etc.	Entscheidung: Vorstand APK, resp. Bestimmungen des Pensionskassendekrets
BVG-Vorsorgekapital der Versicherten (CHF 2.4 Mrd.): - BVG-Mindestverzinsung - Minderverzinsung um 0.5% im Sanierungsfall (Art. 65 d BVG) - Beiträge und Leistungen gemäss BVG - etc.	Gesetzliche Regelungen, resp. Bundesratsbeschluss

* Zahlen 2020 der APK

Wie ausgeführt, kann der Gesetzgeber insbesondere die organisatorischen Grundzüge, technischen Parameter und Bestimmungen hinsichtlich Finanzierung oder Leistungen einer Vorsorgeeinrichtung regeln. Das BVG setzt hierfür den Handlungsrahmen. Im Falle der APK als umhüllende Kasse, welche neben dem BVG-Obligatorium auch den überobligatorischen Bereich umfasst, ist der Gestal-

tungsraum entsprechend grösser. So kann zum Beispiel der versicherte Lohn über den Koordinationsabzug oder die Altersgutschriften, unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben, anders festgesetzt werden.

3.5 Umsetzung im kantonalen Recht

Die Bestimmungen zur beruflichen Vorsorge und zur APK finden sich im Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) und im Dekret über die Aargauische Pensionskasse (Pensionskassendekret).

Das Organisationsgesetz regelt allgemein die Organisation der beruflichen Vorsorge des kantonalen Personals und der Lehrkräfte der Volksschulen. Demgegenüber sind im Pensionskassendekret neben grundsätzlichen Aspekten auch die Eckwerte des kantonalen Vorsorgeplans, der sogenannte Kernplan, festgehalten. Weiter wurden Übergangsbestimmungen, welche bei der Inkraftsetzung des Dekrets im Zusammenhang mit der Ausfinanzierung der APK eingeführt wurden, erlassen. Das Pensionskassendekret stellt den zentralen Rechtserlass zur Steuerung der beruflichen Vorsorge des kantonalen Personals und der Lehrkräfte der Volksschulen dar. Mit Ausnahme der Bestimmungen zu den Eckwerten des Kernplans besitzen die Regelungen im Dekret für alle angeschlossenen Arbeitgebenden gleichermassen Gültigkeit. Es wäre der Legislative theoretisch auch möglich auf eine Festlegung der Eckwerte des kantonalen Vorsorgeplans komplett zu verzichten, respektive deren Detaillierungsgrad zu beschränken. Diese Aufgabe würde dann der APK in Zusammenarbeit mit dem Kanton als Arbeitgeber zukommen.

4. Umsetzungsvorschlag

4.1 Massnahmen zur Abfederung Senkung Umwandlungssatz

4.1.1 Ausgangslage

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 Umwandlungssatzes³ zur Berechnung der Höhe der lebenslänglichen Altersrente. Vom 2022 bis 2024 sinkt der Umwandlungssatz im Alter 65 linear von 5,3 % auf 5,0 %. Der versicherungstechnisch korrekt festgelegte Umwandlungssatz der APK liegt damit im Vergleich mit vollkapitalisierten kantonalen Pensionskassen leicht unter dem Durchschnitt.

Pensionskassen berechnen die Grundlagen für ihre Verpflichtungen auf Basis von Statistiken zur Lebenserwartung. Dabei wird unterschieden zwischen Periodentafeln und Generationentafeln. Periodentafeln berücksichtigen die Sterblichkeit innerhalb einer Zeitperiode und rechnen dabei keine künftige Sterblichkeitsabnahme ein, wobei für den Übergang zur nächsten Periodentafel eine Rückstellung für die Zunahme der Lebenserwartung gebildet wird. Generationentafeln gehen von der Annahme aus, dass die Sterblichkeit vom Alter und Geburtsjahr abhängt, und kalkulieren eine weitere Erhöhung der Lebenserwartung direkt ein. Das für die erwartete Zunahme nötige Vorsorgekapital

³ Der Umwandlungssatz ist jener Prozentsatz, mittels dessen aus dem Altersguthaben die jährliche Altersrente berechnet wird. Auf Basis dieses Satzes wird die Rente an die Pensionierten ausbezahlt und kann für diese Gruppe auch nicht mehr nachträglich geändert werden (Art. 65d Abs. 3b BVG).

Der Mindestumwandlungssatz nach BVG schreibt vor, wie das Altersguthaben im Zeitpunkt des ordentlichen Rentenalters (aktuell 65 für Männer und 64 für Frauen) in der obligatorischen beruflichen Vorsorge (Obligatorium) in eine Rente umzurechnen ist. Aktuell beträgt er 6,8 % (Art. 14 Abs. 2 BVG). Bei Vorsorgeeinrichtungen, welche auch den überobligatorischen Bereich abdecken, also auch der APK, ist der umhüllende Charakter des Umwandlungssatzes zu berücksichtigen. Der Umwandlungssatz kann also tiefer sein als der Mindestumwandlungssatz gemäss BVG, da er nebst dem Obligatorium auch das Überobligatorium umfasst.

wird bereits vorab zurückgestellt. Obwohl die künftige Entwicklung der Lebenserwartung ungewiss ist, vermögen die Generationentafeln die tatsächlichen Verhältnisse, im Vergleich zu den in Expertenkreisen als veraltet geltenden Periodentafeln, akkurater abzubilden. Mittlerweile hat denn auch mehr als die Hälfte der Pensionskassen auf das Modell der Generationentafeln umgestellt.

4.1.2 Auswirkungen auf das Leistungsniveau

Als Folge der Senkung des Umwandlungssatzes sinkt das Leistungsniveau, das heisst die ausbezahlte Rente bei Pensionierung. Bis und mit 2018 wurde im Kernplan des Kantons ein planmässiges Leistungsziel (individuelle Abweichungen im Leistungsniveau aufgrund der persönlichen Berufsbiografie der einzelnen Arbeitnehmenden oder infolge Minderverzinsung sind immer möglich) von 65 % des versicherten Lohns⁴ erreicht. So wurden im Zusammenhang mit der Revision des Pensionskassendekrets per 1. Januar 2014 das Eintrittsalter und die Sparbeiträge entsprechend angepasst⁵. Dieses Leistungsziel wurde ursprünglich bei der Umstellung vom Leistungs- auf das Beitragsprimat und der Abschaffung der Staatsgarantie im Jahr 2008 definiert und die Finanzierung entsprechend ausgestaltet.

Bei der vorletzten Senkung des Umwandlungssatzes von 5,9 % auf 5,3 % (schrittweise ab 2019 bis 2020) wurde jedoch auf eine Anpassung des Pensionskassendekrets respektive der Sparbeiträge verzichtet, womit das Leistungsniveau entsprechend auf aktuell 58 % sank. Würde das Pensionskassendekret auch bei der 2020 beschlossenen Senkung des Umwandlungssatzes auf 5,0 % nicht angepasst, säuke das planmässige Leistungsniveau noch weiter auf 55 % ab 2024. Dies bedeutet, dass die bei der Pensionierung ausbezahlten Renten im Verhältnis zum versicherten Verdienst deutlich tiefer ausfallen würden. Die Renteneinbusse im Vergleich zum angestrebten Niveau wäre beträchtlich. So führt die genannte Senkung des Umwandlungssatzes im Vergleich zum ursprünglichen Satz (bis 2013) von 6,8 % pro Fr. 100'000.– Alterskapital zu einer um Fr. 1'800.– tieferen Rente pro Jahr. Eine jährliche Rentenzahlung von Fr. 40'800.– sinkt damit auf noch Fr. 30'000.– (Rechnungsbeispiel mit Fr. 600'000.– Alterskapital).

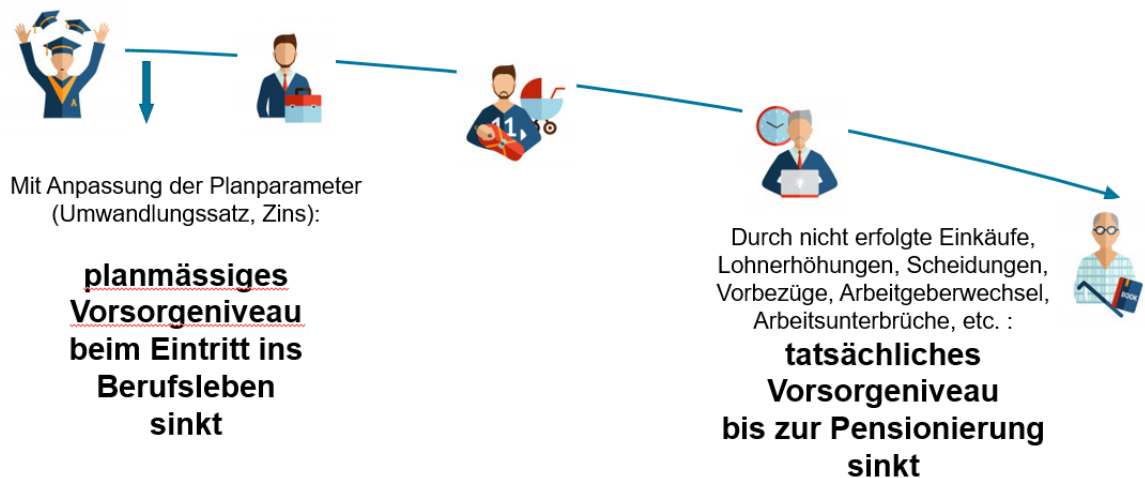
Das Leistungsziel in der Altersvorsorge wird in Art. 113. Abs. 2 Bst. a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (SR 101) umschrieben und verlangt: *"Die berufliche Vorsorge ermöglicht zusammen mit der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise."* Gemäss Bundesamt für Sozialversicherungen und allgemein anerkannter Praxis wird darunter verstanden, dass die 1. und 2. Säule der Altersvorsorge zusammen eine Rente von rund 60 % des letzten ausbezahlten Lohns erreichen sollen. Als Folge der Senkungen des Umwandlungssatzes der letzten Jahre, können die bei der APK versicherten Personen mit Alter von über 50 Jahren dieses Leistungsniveau bei ihrer Pensionierung nicht mehr erreichen. Als Gründe sind insbesondere die Minderverzinsung sowie die Senkungen des Umwandlungssatzes zu nennen. Die jüngeren Versicherten erreichen dieses Ziel respektive würden es übertreffen. Dies liegt aber daran, dass sie noch viele Jahre vor ihrer Pensionierung stehen und die Modellrechnung davon ausgeht, dass sich bis zu diesem Zeitpunkt nichts an den aktuellen Parametern (technische Parameter wie Verzinsung und Umwandlungssatz aber auch Lohn und Pensum sowie maximale Rente aus 1. Säule) ändert, was als unwahrscheinlich zu beurteilen ist. So ist beispielsweise die jetzige Berechnungsgrundlage des Lohns viel tiefer. Der Lohn einer beziehungsweise eines 30-Jährigen wird aber bis ins Alter 65 noch deutlich ansteigen. Aus diesem Grunde können die jüngeren Versicherten nicht als Referenzpunkt für die Beurteilung herangezogen werden. Untenstehende Abbildung 2 illustriert diesen Effekt, dass bei Eintritt ins Berufsleben das

⁴ Der versicherte Lohn entspricht dem anrechenbaren Jahreslohn vermindert um den Koordinationsabzug. Als anrechenbarer Jahreslohn gilt bspw. im kantonalen Vorsorgeplan der AHV-Jahreslohn vermindert um Lohnbestandteile, die nur gelegentlich anfallen.

⁵ Unter Einrechnung der Senkung des Eintrittsalters konnte das Leistungsniveau von 65 % gehalten werden.

planmässige Leistungsniveau theoretisch noch erreicht werden kann, über die Jahre bis zur Pensionierung aber etliche Ereignisse und Änderungen bewirken, dass bei Pensionierung dieses Leistungsniveau nicht mehr erreicht wird.

Abbildung 2: Entwicklung Leistungsniveau

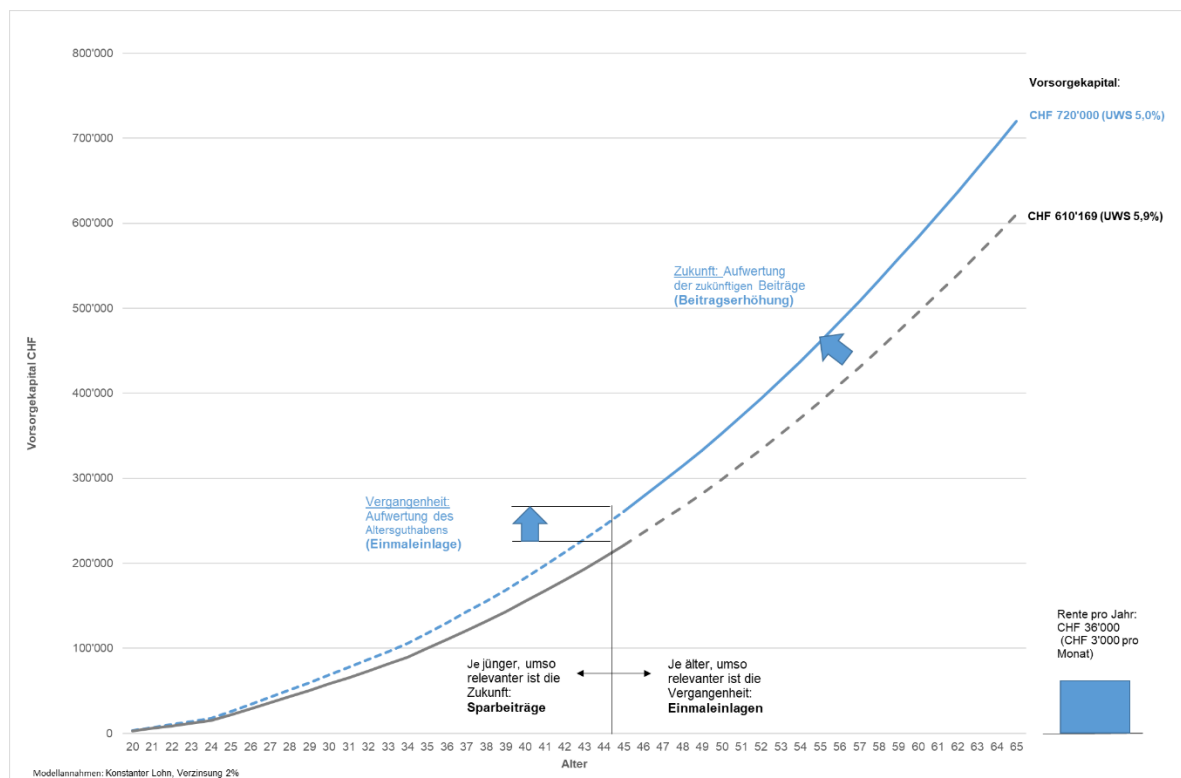


Die im Jahr 2020 verabschiedete HR-Strategie des Kantons Aargau definiert in Bezug auf die Vergütung der Arbeitnehmenden (die berufliche Vorsorge ist ein Teil der Gesamtvergütung) die Sicherung der Konkurrenzfähigkeit mit vergleichbaren Arbeitgebenden. Der Kanton Aargau ist ein sozialverantwortlicher Arbeitgeber, welcher für Mitarbeitende aus allen Altersgruppen attraktive Anstellungsbedingungen und entsprechende Perspektiven bieten will. Die finanzielle Stabilität und die Ausgestaltung der beruflichen Vorsorge trägt massgeblich zur Arbeitgeberattraktivität bei. Dies betrifft im hohen Masse auch die Mitarbeitenden der Alterskategorie der über 50-Jährigen, welche beim Arbeitgeber Kanton Aargau einen hohen Anteil aufweisen. Der Kanton ist gerade auch aus Sicht Fachkräftemangel darauf angewiesen, in diesem Alterssegment konkurrenzfähig zu bleiben. Ausserdem setzt der Kanton als Arbeitgeber auch auf die Eigenverantwortung seiner Arbeitnehmenden und bietet ihnen dafür die nötige Flexibilität für die persönliche Optimierung der Versicherungsleistungen.

4.1.3 Sicherung angemessenes Leistungsniveau

Das Leistungsniveau kann bei unverändertem Pensionierungsalter mit zwei verschiedenen Massnahmen beeinflusst werden: Durch eine Erhöhung der Altersguthaben mittels einer Einmaleinlage oder durch eine Erhöhung der Beiträge, entweder in Form einer Erhöhung der Sparbeiträge oder einer Reduktion des Koordinationsabzugs. Dabei ist zu beachten, dass nur die zweite Massnahme, die Erhöhung der Beiträge, eine längerfristige und nachhaltige Erhöhung des Leistungsniveaus bewirkt. Eine punktuelle Erhöhung der Altersguthaben hingegen wirkt sehr begrenzt, insbesondere bei jüngeren Arbeitnehmenden ist die Wirkung gering. Untenstehende Abbildung 3 verdeutlicht diesen Effekt.

Abbildung 3: Effekt Beitragserhöhung und Einmaleinlage



4.1.4 Sparbeiträge

4.1.4.1 Erhöhung Sparbeiträge

Um die erneute Senkung des Umwandlungssatzes und das damit einhergehende tiefere Rentenniveau teilweise abzufedern, schlägt der Regierungsrat eine Anpassung der Sparbeiträge vor, damit ein planmässiges Leistungsziel von 60 % erreicht werden kann. Durch diese Anpassung kann der Kanton Aargau seine Arbeitgeberattraktivität beibehalten und das verfassungsrechtliche Leistungsziel für seine Arbeitnehmenden wieder erreichen und bis auf Weiteres sicherstellen. Dieser Schritt ist insbesondere vor dem Hintergrund wichtig, dass auch in Zukunft mit weiteren Anpassungen der versicherungstechnischen Parameter (beispielsweise Umwandlungssatz) gerechnet werden muss. Der Handlungsbedarf ist mittlerweile gross, weil in den letzten Jahren respektive mit der letzten Anpassung des Umwandlungssatzes seitens Kanton keine Massnahmen getroffen wurden, um das Leistungsniveau für seine Arbeitnehmenden auf einem angemessenen Level zu halten. Je länger Anpassungen im Sparprozess hinausgezögert werden, umso weniger kann von Zinseszinsseffekten profitiert werden. Eine Erhöhung der Sparbeiträge bedeutet, dass sich Arbeitnehmende auch anteilig beteiligen und auf einen Teil ihres Lohns zugunsten ihrer zukünftigen Rente verzichten müssen.

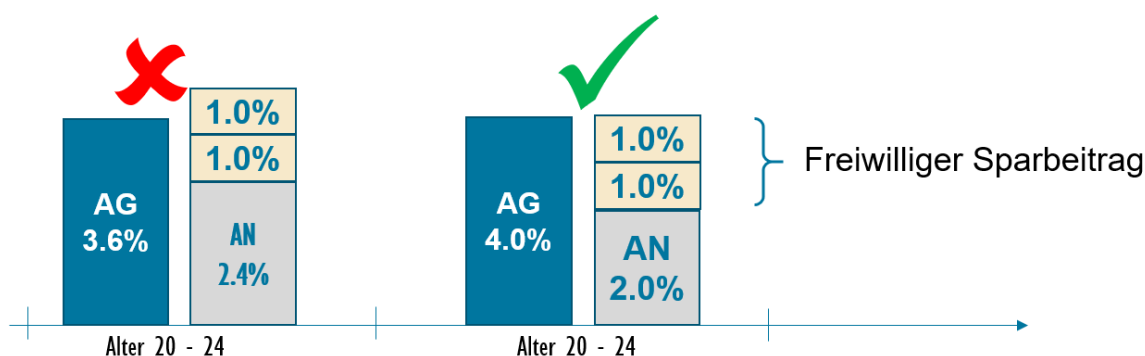
4.1.4.2 Freiwilliges Sparen

Um das Vorsorgeniveau einigermaßen halten zu können, werden künftig die Arbeitnehmenden vermehrt selber vorsorgen müssen. Dazu muss einerseits ein Bewusstsein für die veränderte Ausgangslage im Bereich der beruflichen Vorsorge geschaffen und andererseits die Eigenverantwortung gestärkt werden. Ein wichtiger Aspekt dabei ist die Möglichkeit des standardisierten freiwilligen Sparens. Seit Anfang 2019 können Versicherte bei der APK auf freiwilliger Basis mit zusätzlichen Beiträgen ein höheres Alterskapital ansparen, welches ihnen eine höhere Rente ermöglicht. Dies gilt heute allerdings nur für Versicherte mit einem Mindestalter von 25 Jahren. Es gibt hierfür zwei Varianten: Mit der Variante 1+ wird ein freiwilliger Sparbeitrag von 1 % des versicherten Lohns einbezahlt, mit der Variante 2+ wird ein freiwilliger Sparbeitrag von 2 % des versicherten Lohns einbezahlt. Theoretisch könnte die APK auch weitergehende Varianten des freiwilligen Sparens anbieten, solange die

Bestimmungen von Artikel 331 Obligationenrecht (OR) eingehalten sind (vgl. dazu nachfolgenden Abschnitt). Die freiwilligen Sparbeiträge erhöhen das Sparguthaben der Versicherten und verbessern damit ihre Altersvorsorge und reduzieren das steuerbare Einkommen. Zudem erhöht das freiwillige Sparen die Einkaufsmöglichkeiten. Die Option des freiwilligen Sparens wird inzwischen von 10,8 % (Vorjahr 9,7 %) der Kantonsangestellten und von 8,4 % (Vorjahr 7,8 %) der Lehrpersonen genutzt und erfreut sich zunehmender Beliebtheit.

Damit freiwilliges Sparen überhaupt möglich ist, müssen die Arbeitgeberbeiträge höher sein als die Arbeitnehmerbeiträge. Denn gemäss Artikel 331 OR müssen die Sparbeiträge so festgelegt werden, dass die Arbeitnehmersparbeiträge nie höher sind als diejenigen der Arbeitgeber. Untenstehende Abbildung 4 zeigt diesen Mechanismus grafisch auf.

Abbildung 4: Mechanismus freiwilliges Sparen



AG: Arbeitgebende, AN: Arbeitnehmende

Nicht nur aus Gründen der Konkurrenzfähigkeit mit vergleichbaren Arbeitgebern ist es wichtig, dass der Sparbeitragsanteil des Kantons als Arbeitgeber bei 60 % belassen wird (§ 11 Pensionskassendekret), sondern vor allem, weil die Arbeitnehmenden dadurch ihr Vorsorgeniveau selber verbessern und sichern können. Damit wird die angestrebte Mitfinanzierung und Eigenverantwortung durch die Arbeitnehmenden erst möglich. Das heisst, dass eine Einführung der Beitragsparität freiwilliges Sparen verunmöglichen würde. Wie oben erwähnt, erreicht der Kanton als Arbeitgeber für seine Arbeitnehmenden das planmässige Leistungsziel von 65 % nicht mehr; es ist daher zentral, dass den Arbeitnehmenden die Möglichkeit geboten wird, ihr Vorsorgeniveau selber zu beeinflussen und eigenverantwortlich ihre Altersrente auf einem höheren Niveau zu sichern. So ist es auch bei vielen anderen öffentlichen Pensionskassen möglich, den Sparbeitrag der Arbeitnehmenden freiwillig zu erhöhen. Gemäss Pensionskassenstatistik 2019 liegt der Beitragsanteil der Arbeitgebenden bei Pensionskassen des öffentlichen Rechts bei 61 % Arbeitgebende und 39 % Arbeitnehmende, bei Pensionskassen des privaten Rechts bei 58 % Arbeitgebende und 42 % Arbeitnehmende. Auch die Privatwirtschaft setzt somit auf die Möglichkeit der Eigenverantwortung und ist weit entfernt von einer Beitragsparität. Der Kanton Aargau liegt mit seiner bisherigen Aufteilung gemäss § 11 Pensionskassendekret im Mittelfeld.

4.1.4.3 Sparbeiträge

Die Sparbeiträge für den APK-Kernplan des Kantons Aargau sind in § 7 Pensionskassendekret definiert. Untenstehende Tabelle zeigt, was eine Anhebung des Leistungsniveaus auf das angestrebte Leistungsziel von 60 % kosten und welche Veränderungen die Sparbeiträge in den einzelnen Alterskategorien dadurch erfahren würden. Gleichzeitig wird vorgeschlagen, für die Altersklasse 65+ die Möglichkeit zu schaffen, im Falle einer Weiterbeschäftigung über das ordentliche Rentenalter hinaus weiter über Sparbeiträge (mit reduziertem Satz) eine Verbesserung der Altersleistungen zu erzielen. Das Gesetz über die Grundzüge des Personalrechts (Personalgesetz, PersG) vom 16. Mai 2000 (SAR 165.100) sieht bereits vor, dass Personen auch über das 65. Altersjahr hinaus angestellt

bleiben können. Der Effekt dieser fortschrittlichen Bestimmung darf nicht dadurch geschmälert werden, dass keine Sparbeiträge in die Pensionskasse geleistet werden können. Mit einer Anpassung wird sowohl für die Arbeitgebendenseite wie auch die Arbeitnehmenden Flexibilität im Bereich der Vorsorge geschaffen. Diese Anpassung ermöglicht es älteren Arbeitnehmenden, ihre Altersvorsorge zu verbessern.

Tabelle 1: Sparbeiträge gemäss aktuellem Plan mit Leistungsniveau 55 % und Sparbeiträge mit Leistungsniveau 60 %, nach Altersklassen; Gesamtkosten (inkl. Risikoleistungen) für AG und AN

Aktueller Plan Leistungsniveau 55 %					Leistungsniveau 60 %**			
Alter	Sparbeiträge AG*	Sparbeiträge AN*	Sparbeiträge Total	Anteil AG	Sparbeiträge AG*	Sparbeiträge AN*	Sparbeiträge Total	Anteil AG
20-24	3.6 %	2.4 %	6.0 %	60%	5.0 %	3.0 %	8.0 %	63 %
25-34	7.4 %	6.1 %	13.5 %	55%	10.0 %	6.5 %	16.5 %	61 %
35-39	10.4 %	7.1 %	17.5 %	59 %	11.0 %	7.5 %	18.5 %	59 %
40-44	11.4 %	8.1 %	19.5 %	58 %	12.0 %	8.5 %	20.5 %	59 %
45-49	12.4 %	9.1 %	21.5 %	58 %	13.0 %	9.5 %	22.5 %	58 %
50-54	14.4 %	9.1 %	23.5 %	61 %	14.5 %	10.0 %	24.5 %	59 %
55-65	15.4 %	10.1 %	25.5 %	60 %	16.0 %	10.5 %	26.5 %	60 %
66-70	-	-	-	-	11.0 %	7.5 %	18.5 %	59 %
	Kosten AG	Kosten AN	Kosten Total	Anteil AG	Kosten AG	Kosten AN	Kosten Total	Anteil AG
Kosten Mio. Fr. Verwaltungspersonal	52.6	35.5	88.1	59.7 %	55.9	37.3	93.3	60.0 %
Kosten Mio. Fr. Lehrpersonen (Total)	83.7	56.5	140.2	59.7 %	89.2	59.5	148.6	60.0 %

* AG: Arbeitgebende / AN: Arbeitnehmende

** Alle Zahlen basieren auf August 2021-Daten der APK.

Obenstehende Tabelle zeigt, dass die Beitragssätze für alle Altersklassen angepasst werden sollen. Die höchsten Anpassungen der Sparbeitragssätze erfahren die Arbeitnehmenden zwischen 20 und 34 Jahren. Die aktuellen Beitragssätze in dieser Altersklasse sind nicht nur im Vergleich mit vergleichbaren kantonalen Pensionskassen tief, sie schränken gar das freiwillige Sparen in dieser Altersklasse stark ein. Es ist allerdings wichtig, dass auch für diese Altersklasse das eigenverantwortliche Sparen für die Altersvorsorge möglich ist, beispielsweise zur späteren Finanzierung von Wohneigentum. Für die Altersklasse 66 bis 70 Jahre werden die Beitragssätze auf gleichem Niveau festgelegt wie für die Altersklasse 35 bis 39 Jahre. Dies erleichtert eine Anstellung über das Pensionsalter hinaus, da die Arbeitgebenden für ältere Mitarbeitenden nicht ausserordentlich hohe Sparbeiträge leisten müssen. Für die Arbeitnehmenden selber ist es in dieser Alterskategorie kaum prioritär, äus-

serst hohe Sparbeiträge zu generieren. Es wäre jedoch wichtig und korrekt, dass sie auch im Vorsorgebereich nach wie vor als vollwertige Mitarbeitende gelten. Mit den angepassten Sparbeiträgen läge die APK im Vergleich zu anderen Pensionskassen in den Alterskategorien 21–24- sowie 34–65-jährig im Mittelfeld. Bei den Versicherten zwischen 25 und 33 Jahren sowie ab Alter 65 liegen die Beitragssätze der Arbeitgebenden im oberen Bereich der Vergleichsgruppe (siehe Anhang 2).

Für den Kanton als Arbeitgeber würde die dargestellte Anpassung der Beiträge und damit verbunden die Erhöhung des Leistungsniveaus auf das angestrebte, planmässige Leistungsziel von 60 %, bezogen auf das Verwaltungspersonal, jährliche Mehrkosten von 3,3 Millionen Franken auslösen. Dieser Betrag ergibt sich dadurch, dass der Kanton heute 52,6 Millionen Franken an Beiträgen für das Verwaltungspersonal bezahlt. Für ein Leistungsniveau 60 % müsste er 55,9 Millionen Franken aufwenden, die Differenz beträgt 3,3 Millionen Franken. In Bezug auf die Lehrpersonen müsste der Kanton mit jährlichen Mehrkosten von 5,5 Millionen Franken rechnen (Kosten mit Leistungsniveau 55 % = 83,7 Millionen Franken, Kosten mit Leistungsniveau 60 % = 89,2 Millionen Franken, Differenz = 5,5 Millionen Franken; Annahme Kantonsanteil: 65 % von 3,6 Millionen Franken, restliche Mehrkosten von 1,9 Millionen Franken tragen die Gemeinden). Total müsste der Kanton als Arbeitgeber jährliche Mehrkosten von 6,9 Millionen Franken übernehmen.⁶

Für die Arbeitnehmenden (inklusive Lehrpersonen) würde diese Anpassung jährliche Mehraufwände von insgesamt 4,8 Millionen Franken bedeuten (Kosten mit Leistungsniveau 55 % = 35,5 + 56,5 Millionen Franken, Kosten mit Leistungsniveau 60 % = 37,3 + 59,5 Millionen Franken, Differenz = 4,8 Millionen Franken). Für eine versicherte Person mit einem AHV-Lohn von Fr. 100'000.– und dem geltenden Koordinationsabzug von Fr. 25'095.–, bedeutet eine Sparbeitragsanpassung von 1 Prozentpunkt einen höheren Lohnabzug von rund Fr. 25.– pro Monat. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass es sich dabei nicht um eigentliche Kosten handelt, sondern um eine Investition in die persönliche Altersvorsorge jedes einzelnen Mitarbeitenden. Da die Sparbeiträge der Arbeitnehmenden den Nettolohn reduzieren, sollten Anpassungen der Sparbeiträge nicht hinausgezögert werden. Ein Abwarten führt tendenziell zu grösserem Handlungsdruck und grösseren Sprüngen bei zukünftigen Anpassungen der Sparbeiträge der Arbeitnehmenden.

4.1.5 Koordinationsabzug

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 Verdienst⁷ zu bestimmen. Der fixe Abzug gemäss BVG beträgt derzeit 7/8 oder 87,5 % der maximalen AHV-Rente. Dies entspricht Fr. 25'095.– (Art. 8 Abs. 1 BVG). Der BVG-Koordinationsabzug ist weder abhängig vom Pensum noch vom Lohn. Für den APK-Kernplan des Kantons Aargau ist der Koordinationsabzug in § 5 Pensionskassendekret geregelt. Es ist eine vergleichsweise komplizierte Regelung: Der Koordinationsabzug beträgt 30 % des anrechenbaren Jahreslohns, mindestens 60 % und höchstens 100 % der maximalen AHV-Altersrente, das heisst aktuell mindestens Fr. 17'208.– und maximal Fr. 28'680.–. Damit liegt der Koordinationsabzug weitgehend unter dem aktuellen BVG-Koordinationsabzug. Dennoch ist der Koordinationsabzug beim APK-Kernplan des Kantons Aargau bei tiefen Löhnen aufgrund der Mindestbestimmung vergleichsweise hoch, womit vor allem Personen mit Teilzeitpensen benachteiligt sind.

In der aktuellen BVG-Reform sieht der Bundesrat eine Halbierung des Koordinationsabzugs auf neu Fr. 12'548.– vor. Der Regierungsrat beabsichtigt, die Stossrichtung der BVG-Reform, eine Verbesserung der Altersvorsorge für Teilzeitmitarbeitende und Mitarbeitende im Tieflohnbereich, aufzunehmen. Hierzu wird der generelle Koordinationsabzug um 5 Prozentpunkte gesenkt sowie der Mindestabzugssatz gestrichen. Die Benachteiligung der Teilzeitbeschäftigung in der beruflichen Vorsorge

⁶ Kosten basierend auf Berechnung per Ende August 2021; leichte Anpassungen je nach Entwicklung der Bezugsgrösse vorbehalten

⁷ Der Verdienst wird aktuell ab einem Jahreseinkommen von 21'510 Franken versichert (BVG-Eintrittsschwelle).

trifft vor allem Frauen, weshalb eine Reduktion des Koordinationsabzugs den «gender pension gap» reduzieren würde. Ein tieferer Koordinationsabzug erhöht den versicherten Lohn und damit auch die Sparbeiträge. Dies bewirkt, dass die ausbezahlte Rente bei Pensionierung ebenfalls höher ausfallen wird. Demgegenüber sinken aber die Nettolöhne um den entsprechenden Sparbeitrag. Mit den vorgeschlagenen Änderungen im Kernplan wären die tiefen Löhne (< Fr. 50'000.–) auch bei einer Halbierung des BVG-Koordinationsabzug gegenüber diesem bessergestellt.

Der maximale Koordinationsabzug soll auf den heutigen vollen BVG-Koordinationsabzug von Fr. 25'095.– gesenkt werden, was den versicherten Lohn und damit auch die Beiträge der höheren Lohnklassen leicht erhöht. Aufgrund der laufenden Revision des BVG und des unsicheren Ausgangs, soll sich der höchst mögliche Abzug jedoch nicht direkt auf das BVG, sondern 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. Der Regierungsrat schlägt daher folgende neue Berechnung des Koordinationsabzugs in § 5 Pensionskassendekret vor: Der Koordinationsabzug beträgt 25 % des anrechenbaren Jahreslohns, höchstens 87,5 % der maximalen AHV-Altersrente gemäss AHVG.

Tabelle 2: Koordinationsabzug aktuell und Koordinationsabzug neu

Koordinationsabzug aktuell	Koordinationsabzug neu
30 % des anrechenbaren Jahreslohns, mindestens 60 % (entspricht aktuell Fr. 17'208.–) und höchstens 100 % der maximalen AHV-Altersrente (entspricht aktuell Fr. 28'680.–)	25 % des anrechenbaren Jahreslohns, höchstens 87,5 % der maximalen Altersrente gemäss Art. 34 Abs. 3 AHVG (entspricht aktuell Fr. 25'095.–)

Die Kosten für diese Variante der Anpassung des Koordinationsabzugs betragen für den Kanton als Arbeitgeber 8,1 Millionen Franken jährlich (3,3 Millionen Franken für das Verwaltungspersonal und 4,9 Millionen Franken für die Lehrpersonen). Für die Gemeinden bedeutet diese Anpassung insgesamt ein Mehraufwand von 2,6 Millionen Franken aufgrund ihres Anteils an den Löhnen für die Lehrpersonen der Volksschule. Für die Arbeitnehmenden (inklusive Lehrpersonen) würde diese Anpassung jährliche Mehrkosten von insgesamt 7,2 Millionen Franken bedeuten.⁸

Tabelle 3: Rechenbeispiele aktueller und neuer Koordinationsabzug

AHV-Lohn	Koordinationsabzug aktuell	Koordinationsabzug neu
Fr. 40'000.–	Fr. 17'208.– (Minimum)	Fr. 10'000.–
Fr. 80'000.–	Fr. 24'000.–	Fr. 20'000.–
Fr. 120'000.–	Fr. 28'680.– (Maximum)	Fr. 25'095.– (Maximum)

⁸ Kosten basierend auf Berechnung per Ende August 2021; leichte Anpassungen je nach Entwicklung der Bezugsgrösse vorbehalten

Diese Rechenbeispiele zeigen, dass bei einer Anpassung des Koordinationsabzugs der grösste Effekt bei tieferen Löhnen erzielt wird. So ist das Delta bei tiefen Löhnen grösser als bei hohen Einkommen. Dabei gilt: Je tiefer der Koordinationsabzug, umso höher der versicherte Verdienst, der die Basis für die Sparbeiträge bildet.

Im Vergleich mit den anderen, vergleichbaren kantonalen Pensionskassen ist der vorgeschlagene modifizierte Koordinationsabzug immer noch relativ hoch. Im Kanton Basel-Landschaft liegt der Koordinationsabzug mit einem Drittel des massgebenden Jahreslohns höher. Als Höchstabzug wird die maximale jährliche AHV-Altersrente definiert. Im Kanton Zürich wird der Abzug gemäss BVG definiert, welcher aktuell bei Fr. 25'095.– liegt. Damit liegt der Abzug bei Lohnbezüglern unter Fr. 100'380.– pro Jahr höher als bei der modifizierten Aargauer Variante, bei Lohnbezüglern ab Fr. 100'380.– pro Jahr ist der Abzug gleich. Tiefer ist der Abzug im Kanton Luzern, wo er immer Fr. 14'340.– beträgt, während er im Kanton Thurgau bei 25 % des Jahreseinkommens, begrenzt auf Fr. 21'510.–, und im Kanton St. Gallen bei 20 %, höchstens jedoch bei Fr. 14'340.–, liegt. Für die Bundesverwaltung (Publica) liegt der Koordinationsabzug bei 30 % des massgebenden Jahreslohns beziehungsweise entspricht höchstens dem unteren Grenzbetrag nach BVG, welcher aktuell bei Fr. 25'095.– liegt.

4.1.6 Einmaleinlage

Von einer Anpassung der Sparbeiträge sowie des Koordinationsabzugs erhöht sich insbesondere die Sparguthaben der jüngeren Arbeitnehmenden. Sie haben noch mehr Zeit, durch höhere Sparbeiträge ihr Rentenniveau wieder anzuheben. Ältere Arbeitnehmende, welche nur wenige Jahre vor ihrer Pensionierung stehen, haben keine Möglichkeit mehr, ihr Sparkapital stetig zu erhöhen. Da der Kanton Aargau einen signifikanten Anteil an Arbeitnehmenden im Alter 50+ hat, sollen auch diese Personen berücksichtigt werden beziehungsweise soll der Arbeitgeber finanziell abfedernd unterstützen.

Innerhalb ihrer finanziellen Möglichkeiten versucht die APK die Umwandlungssatz-Senkungen bestmöglich abzufangen. So federt die APK die Senkung des Umwandlungssatzes von 5,3 % auf 5,0 % mit einer Einmaleinlage von 1,25 % auf das jeweilige aktuell vorhandene Sparguthaben für alle Versicherten, unabhängig ihres Alters, ab. Sofern es der Geschäftsgang der APK zulässt, können für nachfolgende Perioden zusätzliche Gutschriften gesprochen werden. Selbstverständlich profitieren davon Mitarbeitende, welche bereits über höhere Sparguthaben verfügen, das heisst ältere Personen, deutlich mehr als jüngere Mitarbeitende. Bei der Senkung des Umwandlungssatzes von 5,9 % auf 5,3 % gewährte die APK Einmaleinlagen von 2,5 %. Das heisst, dass die APK-Gutschriften total 3,75 % auf die vorhandenen Sparguthaben (1,25 % + 2,5 %) abgedeckt haben. Der Kanton hat bis jetzt keine Gutschriften gewährt. Um das bis 2018 erreichte Leistungsziel auf 65 % zu halten, müssten die Gutschriften allerdings insgesamt 18 % betragen. Würde der Kanton mittels Einmaleinlage von 14,25 % (18 % - 3,75 % APK-Gutschrift) für diesen vollen Ausgleich sorgen, würde ihn das einmalig 313 Millionen Franken kosten (157 Millionen Franken für das Verwaltungspersonal und 156 Millionen Franken für die Lehrpersonen [Kantonsanteil 65%])⁹.

Die Kostenfolgen für einen vollen Ausgleich bei Senkungen des Umwandlungssatzes über Einmaleinlagen und für alle Altersgruppen oder auch nur die Altersgruppe 50+ sind so hoch, dass sie kaum je durch Pensionskassen und/oder Arbeitgebende vollzogen werden. Ein Einmaleinlage erhöht zwar das Alterskapital einmalig, aber danach ergibt sich für die verbleibenden Arbeitsjahre keine weitere Erhöhung. Eine solche Massnahme stellt daher eine Ergänzung zu einer Anpassung der Sparbeiträge und einer Senkung des Koordinationsabzugs dar.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass der Kanton für seine vergleichsweise vielen Arbeitnehmenden im Alter 50+ das tiefe Vorsorgeniveau mittels Einmaleinlage in kleinem Masse abfedert. Sowohl

⁹ Lehrpersonen insgesamt 240 Millionen Franken, das heisst die Gemeinden müssten 84 Millionen Franken beisteuern.

bei den Lehrpersonen als auch Verwaltungsangestellten beträgt der Anteil der Gruppe mit Alter 50+ zirka 40 %. Ein pragmatischer Ansatz dazu wäre es, dass der Kanton für die Alterskategorien ab 50+ die APK-Gutschrift von 1,25 % (welche die APK aus eigenen Mitteln finanziert, respektive aus den Mitteln der Versicherten) verdoppelt auf ein Total von 2,5 %. Das würde einmalige Kosten für den Kanton im Umfang von rund 10,2 Millionen Franken für die Kantonsangestellten und zirka 10,2 Millionen Franken für die Lehrpersonen (Anteil Kanton: 65 %) generieren, total 20,4 Millionen Franken. Der Anteil der Gemeinden beim Lehrpersonal beträgt insgesamt rund 5,5 Millionen Franken.¹⁰

Für Einmaleinlagen ist im Gegensatz zur Anpassung der Sparbeiträge sowie des Koordinationsabzugs keine Änderung des Pensionskassendekrets notwendig. Sie soll im Jahr 2024 erfolgen (siehe Aufgaben- und Finanzplan 2022-2025, Vorlage des Regierungsrats vom 11. August 2021, S. 162), wenn die rechtlichen Anpassungen in Kraft treten.

4.2 Massnahmen bei Unterdeckung

4.2.1 Ausgangslage

Auch nach der Ausfinanzierung im Jahr 2008 lag selbst unter Anrechnung der AGBR mit Verwendungsverzicht noch während acht Jahren als Folge der Finanzkrise eine Unterdeckung vor. Die Unterdeckungen sind im Wesentlichen auf die ungenügende Sanierung in der Unterdeckungsphase zurückzuführen. Die Unterdeckung konnte auch aus einem weiteren Grund nicht rascher behoben werden: Die APK musste in den Jahren ab 2008 die technischen Parameter wie technischer Zinssatz, Umwandlungssatz und technische Grundlagen anpassen beziehungsweise die Reserven für deren Anpassungen erarbeiten. Die Anlagerenditen waren im Verhältnis zum technischen Zins von 3,5 % zu tief. Ohne Anrechnung der AGBR mit Verwendungsverzicht befindet sich die APK seit 2008 in einer Unterdeckung, wobei diese im genannten Zeitfenster grossmehrheitlich gar erheblich war. Da keine Wertschwankungsreserve vorhanden ist (per 31. Dezember 2020 0 % von 21,0 %), besteht hinsichtlich erneuter Unterdeckung mittelfristig ein erhöhtes Risiko. Per Ende 2020 betrug der Deckungsgrad 104,2 %.¹¹

Das BVG verpflichtet Vorsorgeeinrichtungen im Falle einer Unterdeckung, Massnahmen zu deren Behebung zu ergreifen. Der Vorstand der APK hat die gesetzliche Kompetenz, ein Sanierungskonzept mit Sanierungsbeiträgen zu erlassen und für alle Anschlüsse, inklusive dem Kanton, Sanierungsbeiträge festzulegen. Das bis anhin gültige Sanierungskonzept der APK zielte einseitig auf Minderverzinsungen ab, womit seit der Ausfinanzierung ausschliesslich die Versicherten Beiträge zur Gesundung der Kasse geleistet haben. Somit trugen die Versicherten die Sanierungsverantwortung bis zu einem Deckungsgrad von 90 %, was eine erhebliche Unterdeckung darstellt, alleine. Zudem ist nicht zu vernachlässigen, dass die lange Sanierungs- beziehungsweise Minderverzinsungsdauer insbesondere Versicherte, die eher kurz vor einer Pensionierung stehen, trifft, weil deren Altersleistung im Umfang der Reduktion der Verzinsung beeinträchtigt wird. 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 im 2008 mittlerweile gleichwertig (AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve; siehe auch Kapitel 4.3 sowie Beantwortung der Motion 20.123). 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 überarbeitet. Ziel ist dabei, eine ausgewogene Beteiligung der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden sicherzustellen.

¹⁰ Kosten basierend auf Berechnung per Ende August 2021; leichte Anpassungen je nach Entwicklung der Bezugsgrösse vorbehalten

¹¹ Zahlen gemäss Jahresbericht APK 2020; für die geplante 1. Botschaft an den Grossen Rat (1. Quartal 2023) werden die Angaben gemäss Jahresbericht APK 2021 verwendet

4.2.2 Rechtliche Grundlagen

Die Sicherheit der Sparguthaben und damit der zukünftigen Renten nimmt im BVG eine wichtige Rolle ein. Eine Vorsorgeeinrichtung muss jederzeit Sicherheit dafür bieten können, dass sie die übernommenen Verpflichtungen erfüllen kann. So müssen sämtliche Verpflichtungen durch Vorsorgevermögen gedeckt sein (Art. 65 Abs. 1 und 3bis BVG).

Eine Unterdeckung besteht, wenn (am Bilanzstichtag) das verfügbare Vorsorgevermögen nicht ausreicht, um das nach anerkannten Grundsätzen durch den Experten für berufliche Vorsorge berechnete, versicherungstechnisch notwendige Vorsorgekapital und die technisch notwendigen Rückstellungen zu decken und somit der Deckungsgrad gemäss Anhang zu Art. 44 Abs. 1 BVV 2 unter 100% liegt.

Eine zeitlich begrenzte Unterdeckung und damit eine zeitlich begrenzte Abweichung vom Grundsatz der jederzeitigen Sicherheit ist gemäss Art. 65c BVG zulässig, wenn:

- a) sichergestellt ist, dass die Leistungen im Rahmen dieses Gesetzes bei Fälligkeit erbracht werden können (Art. 65 Abs. 2) und
- b) die Vorsorgeeinrichtung Massnahmen ergreift, um die Unterdeckung in einer angemessenen Frist zu beheben.

Eine Unterdeckung ist als "gering" zu bezeichnen, falls die Vorsorgeeinrichtung diese ohne Sanierungsmassnahmen gemäss Art. 65d Abs. 3 BVG innerhalb von 5 Jahren beseitigen kann. In allen anderen Fällen ist die Unterdeckung "erheblich" und es müssen zwingend Massnahmen eingeleitet werden. Diese müssen gesetzeskonform sein und auf einer reglementarischen Grundlage beruhen. Die Massnahmen dürfen weder wohlerworbene Rechte verletzen noch eine widerrechtliche Rückwirkung haben. Sie sollten Teil eines ausgewogenen Gesamtkonzepts sein.

Die Sanierungsmassnahmen müssen vorhersehbare zukünftige Ereignisse mitberücksichtigen und den zeitlichen Vorgaben Rechnung tragen. Im Sanierungsplan muss eine möglichst kurze Sanierungsdauer angestrebt werden, da das Risiko einer zusätzlichen Verschlechterung der finanziellen Lage der Vorsorgeeinrichtung besteht. Aus diesem Grund soll die Sanierungsdauer grundsätzlich nicht länger als fünf bis sieben Jahre, maximal 10 Jahre, ab der Feststellung der Unterdeckung dauern.

Die Massnahmen müssen sicherstellen, dass der voraussichtliche Liquiditätsbedarf gedeckt ist. Die in Art. 65d BVG vorgesehene Kaskade der Sanierungsmassnahmen sowie die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Angemessenheit müssen beachtet werden. Hierzu ist unter anderem eine reglementarische Grundlage notwendig und die Massnahmen müssen geeignet sein, die Unterdeckung innerhalb einer angemessenen Frist zu beheben. Sofern andere Massnahmen nicht zum Ziel führen, kann die Vorsorgeeinrichtung während der Dauer einer Unterdeckung von den Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden sowie von Rentnerinnen und Rentnern Beiträge zur Behebung einer Unterdeckung erheben, wobei in beiden Fällen gewisse Einschränkungen zu berücksichtigen sind (Art. 65d Abs. 2 - 4 BVG). So kann bei den Rentenbeziehenden nur auf demjenigen Teil Beiträge zur Behebung der Unterdeckung erhoben werden, für welchen während den letzten 10 Jahren freiwillige Leistungsverbesserungen gewährt worden sind. Das oberste Leitungsorgan entscheidet selbstständig und abschliessend, ob und in welchem Mass im Rahmen des Bundesgesetzes Sanierungsbeiträge erhoben werden. Grundsätzlich liegt es weder in der Kompetenz des Gesetzgebers – im Fall einer öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung – noch in der Kompetenz der Arbeitgebenden oder Arbeitnehmenden, über Sanierungsbeiträge zu entscheiden. Das Gemeinwesen kann aber in einem Erlass den Rahmen vorgeben.

4.2.3 Rahmenbedingungen für Sanierungsmassnahmen

Der Regierungsrat schlägt vor, im Pensionskassendekret eine neue Bestimmung zu den Massnahmen bei Unterdeckung aufzunehmen. Das neue Sanierungskonzept orientiert sich an Konzepten vergleichbarer kantonaler Pensionskassen und soll in den Grundzügen erstmalig im Dekret festgehalten werden. Damit kann der Handlungsspielraum des Vorstands eingeschränkt werden, indem die maximale Höhe von Sanierungsbeiträgen und die Grundsätze der Lastenverteilung im Sanierungsfall geregelt werden. Die Vorgaben müssen sich allerdings innerhalb der regulatorischen Vorgaben an eine angemessene Sanierungsdauer bewegen. Dadurch wird eine höhere Planungssicherheit für den Kanton erreicht.

Da die Höhe der Sanierungsbeiträge insbesondere vom Anteil an Rentenbeziehenden abhängig ist, müssen die Beiträge im Zeitverlauf gemäss den Empfehlungen der Expertin für berufliche Vorsorge angepasst werden können. Es empfiehlt sich daher, im Dekret Bandbreiten oder Maximalbeiträge in Prozenten festzulegen, damit diese neue Bestimmung im Dekret nicht wiederholt angepasst werden muss.

Die vorgeschlagenen Sanierungsbestimmungen 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 eines Beitrags. 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 % im Falle einer erheblichen 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 Negativverzinsung¹². 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 erhoben.

Da Sanierungsmassnahmen, wie bereits erwähnt, abhängig sind von der Struktur einer Pensionskasse, welche sich über die Zeit verändert, sollte die konkrete Ausgestaltung innerhalb des im Pensionskassendekret vorgegebenen Rahmens sowie die Details zur Erhebung der Beiträge dem Vorstand der APK überlassen werden.¹³ Die geplanten Normen im Pensionskassendekret haben keine direkt bindende Wirkung für die weiteren Anschlüsse der APK. Der Vorstand wird gemäss seiner Kompetenz nach BVG den gesetzten Rahmen anwenden und die genauen Sanierungsbeiträge für

¹² Gemäss ERICH PETER, Unterdeckung und Sanierung - Minder-/Nullverzinsung und Rentnerbeiträge, AJP 2009 S. 791 und 794 ist eine Negativverzinsung unzulässig

¹³ Das vom Vorstand der APK aktuell vorgesehene Sanierungskonzept sieht folgende Sanierungsbeiträge vor, welche bei Unterdeckung erhoben werden:

- Bei einem Deckungsgrad unter 98,0 %, aber nicht tiefer als 95,0 %, wird ein Sanierungsbeitrag im Umfang von insgesamt 3 % der versicherten Lohnsumme erhoben (1,8 % Arbeitgebende, 1,2 % Arbeitnehmende);
- Bei einem Deckungsgrad unter 95,0 %, aber nicht tiefer als 90,0 %, wird ein Sanierungsbeitrag im Umfang von insgesamt 6 % der versicherten Lohnsumme erhoben (3,6 % Arbeitgebende, 2,4 % Arbeitnehmende);
- Bei einem Deckungsgrad unter 90,0 %, wird ein Sanierungsbeitrag im Umfang von insgesamt 9 % der versicherten Lohnsumme erhoben (5,4 % Arbeitgebende, 3,6 % Arbeitnehmende).

alle Anschlüsse festlegen, da es sich bei der APK um eine Gemeinschaftskasse handelt. Die Bestimmungen bezüglich der Erhebung von Sanierungsbeiträgen haben daher auch eine indirekte Wirkung auf alle Anschlüsse. Die individuelle Ausgestaltung wie die Sanierungslastenverteilung ist von den einzelnen Anschlüssen zu definieren.

4.2.4 Beurteilung der Sanierungsmassnahmen

Sowohl die Minderverzinsung nach dem Anrechnungsprinzip mit dem BVG-Mindestzinssatz als Referenzpunkt als auch die Erhebung von Sanierungsbeiträgen sind in der Praxis bekannte Sanierungsmassnahmen. Gemäss Art. 65d Abs. 3 BVG kann eine Vorsorgeeinrichtung während der Dauer einer Unterdeckung von den Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden Beiträge erheben, sofern andere Massnahmen nicht zum Ziel führen. Dass die Arbeitgebenden zu Sanierungsmassnahmen verpflichtet werden und die Arbeitnehmenden ihren Beitrag in Form einer Minderverzinsung nach dem Anrechnungsprinzip leisten, wird von vielen anderen öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen gleich oder ähnlich angewandt. Sanierungsbeiträge von Arbeitnehmenden sind aus personalpolitischen Gründen zu vermeiden, da sie insbesondere die Rekrutierung von neuen Mitarbeitenden erschweren und die Attraktivität der Arbeitgebenden mindern. Sie sind aber dennoch möglich, wenn die Minderverzinsung nicht für die festgelegte Lastenverteilung ausreicht.

Da eine Kasse in Unterdeckung in ihrer Risikofähigkeit eingeschränkt ist, sollte möglichst unmittelbar saniert werden. So kann der Zeithorizont einer Unterdeckung kürzer gehalten werden. Dies ist insbesondere auch wichtig, da eine lange Phase der Unterdeckung aufgrund der vorgesehenen Minder- oder Nullverzinsung das Leistungsniveau nachhaltig senkt. Zudem wird die Last der Minderverzinsung stärker von den älteren als von den jüngeren Versicherten getragen, da diese ein höheres Alterskapital aufweisen und eine Minderverzinsung damit stärker ins Gewicht fällt. Der Experte beziehungsweise die Expertin für berufliche Vorsorge überprüft das Sanierungskonzept der APK gemäss den bundesrechtlichen Vorschriften und macht zuhanden des Vorstands der APK entsprechende Empfehlungen¹⁴. Der Vorstand hat das Sanierungskonzept aufgrund der gesetzlichen Vorgaben seinerseits ebenfalls periodisch zu überprüfen.

4.2.5 Finanzierung

Der Kanton kann seine arbeitgeberseitigen Beiträge zur Behebung einer Unterdeckung mit Mitteln aus dem ordentlichen Kantonshaushalt leisten, oder er kann sie mit einer Anpassung des G Sonderlasten mittels Spezialfinanzierung leisten. Mit der zweiten Variante würden nebst dem Systemwechsel der APK und deren Ausfinanzierung (§ 3 G Sonderlasten) auch die zukünftigen Sanierungsmassnahmen über die Spezialfinanzierung Sonderlasten abgewickelt.

Für die Abwicklung via G Sonderlasten spricht, dass allfällige Sanierungsbeiträge für die Pensionskasse kaum planbar und vom Regierungsrat und Grossen Rat nicht beeinflussbar sind. Entsprechend können sie auch nicht budgetiert werden. Die Kompetenz zur Erhebung von Sanierungsbeiträgen liegt alleine bei der APK. Sie wird im BVG geregelt und liegt damit ausserhalb des Einflussbereichs des Regierungsrats und des kantonalen Gesetzgebers. Zudem wurde die Spezialfinanzierung Sonderlasten im Zusammenhang mit der Ausfinanzierung der APK geschaffen, der thematische Bezug ist daher gegeben. Werden die Sanierungsbeiträge über die Spezialfinanzierung finanziert, belasten sie den ordentlichen Finanzhaushalt nicht und stehen somit auch nicht in Konkurrenz mit den ordentlichen Staatsaufgaben. Gemäss vorliegendem Konzept würden sich allfällige Beiträge des Kantons für die Behebung einer Unterdeckung zwischen 20 und 50 Millionen Franken pro Jahr mit entsprechender Unterdeckung bewegen. Der Gemeindeanteil für die Lehrpersonen beträgt zwischen

¹⁴ In einer Stellungnahme hält die Expertin für die berufliche Vorsorge fest, dass die vorgesehene Bestimmung die wesentlichen Grundsätze hinsichtlich Massnahmen zur Behebung einer Unterdeckung enthält. Sie lässt gemäss Expertin genügend Spielraum, um im Falle einer Unterdeckung eine den Umständen entsprechende angemessene Höhe der Sanierungsbeiträge zu bestimmen beziehungsweise dieses weiterzuentwickeln.

5 bis 14 Millionen Franken. Die Versicherten ihrerseits würden mit Beiträgen zwischen 17 und 42 Millionen Franken belastet.

Werden Sanierungsbeiträge über die Spezialfinanzierung Sonderlasten finanziert, muss das G Sonderlasten geändert werden. Konkret betrifft dies § 3 G Sonderlasten, bei welchem der Aufwand für allfällige Sanierungsmassnahmen der APK neu hinzugefügt wird. Zudem soll § 6 gestrichen werden, damit das G Sonderlasten nicht mehr aufgehoben werden kann, sobald der Vorschuss an die Spezialfinanzierung abgetragen ist und die Sanierung der Sondermülldeponie Köllikon abgeschlossen oder durch die Verpflichtung gegenüber der Spezialfinanzierung sichergestellt sind. Konsequenterweise muss dann § 4 so angepasst werden, dass die Erträge, welche der Spezialfinanzierung Sonderlasten zweckgebunden zufließen, nur solange in der Spezialfinanzierung verbucht werden, solange in der Spezialfinanzierung eine Schuld besteht. Andernfalls entfällt die Zweckbindung und die Erträge fließen in die ordentliche Rechnung. Die Zweckbindung lebt von Gesetzes wegen wieder auf, sobald wieder eine Schuld in der Spezialfinanzierung besteht.

4.2.6 Fazit

Die Überarbeitung des Sanierungskonzepts hat keine unmittelbaren oder kurzfristig absehbaren finanziellen Auswirkungen. So betrug der Deckungsgrad per Ende 2020 rund 104,2 %. Zudem entwickelten sich die Finanzmärkte im Jahr 2021 stabil. Die APK soll dank dem neuen Sanierungskonzept für die Zukunft krisenresistenter werden, indem sichergestellt wird, dass Unterdeckungsphasen innerhalb der regulatorisch vorgegebenen Frist von 5–7 Jahren behoben werden können. Da aktuell keine Wertschwankungsreserve vorhanden ist, besteht hinsichtlich erneuter Unterdeckung mittelfristig ein erhöhtes Risiko. Im Gegensatz zur Ausfinanzierung im Jahr 2008 erfolgt die Sanierung nicht mehr mittels Einmaleinlagen auf einen bestimmten Zeitpunkt, sondern die Sanierungsbeiträge werden über die Zeit verteilt. Es ist auch von Anfang an definiert, wie die Lasten auf die versicherten Personen und die Arbeitgebenden verteilt werden. 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. Entsprechende Sanierungskonzepte sind bei allen autonomen oder teilautonomen Pensionskassen üblich und entsprechende Sanierungsregelungen der Legislative sind bei vielen Kantonen und Städten bereits seit vielen Jahren etabliert.

4.3 Motion 20.123; Aufhebung der zeitlichen Begrenzung der Arbeitgeberbeitragsreserve (AGBR) zur Absicherung der Wertschwankungsreserve

4.3.1 Ausgangslage

An seiner Sitzung vom 16. März 2021 hat der Grosse Rat die Motion 20.123 entgegen der Empfehlung des Regierungsrats mit 73 gegen 54 Stimmen (1 Enthaltung) überwiesen und damit den Regierungsrat beauftragt, die in § 20 Abs. 5 des Pensionskassendekrets 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.

4.3.2 Historie

4.3.2.1 Auslegeordnung

Vor der Einführung des Pensionskassendekrets per 1. Januar 2008 beruhte der Vorsorgeplan der APK auf dem Leistungsprimat. Dabei wies die APK einen Deckungsgrad von 73,9 % aus. Diese Deckungslücke war in erster Linie auf den in den 1960er-Jahren gefällten Beschluss des Grossen Rats zurückzuführen, für teuerungsbedingte Lohnerhöhungen auf den Höhereinkauf durch Arbeitgebende (60 %) und Arbeitnehmende (40 %) zu verzichten. Die Revision der Statuten und Versicherungsbedingungen im Jahr 1989 hatte das Ziel, den durch diese fehlenden Einkäufe schnell sinkenden Deckungsgrad der APK bei rund 70 % zu stabilisieren. Seither wurden die durch die Teuerung beziehungsweise durch die generelle Erhöhung der Löhne bedingten Höhereinkäufe von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden – im gleichen Verhältnis wie bei den ordentlichen Beiträgen – wieder getätigt.

Angesichts dieser Deckungslücke hatte die APK keine Möglichkeit, einen Deckungsgrad von 100 % zu erreichen, die Äufnung der notwendigen vollen Wertschwankungsreserven und anschliessend freie Mittel zu erwirtschaften. Ohne freie Mittel konnte die APK aber keine Teuerungszulagen auf den Renten bezahlen. Für den Kanton war aber die Bezahlung einer Teuerungszulage auf den Renten – entsprechend der generellen Anpassung der Löhne des aktiven Personals – rechtlich vorgesehen. Der Kanton finanzierte daher diese Teuerungszulage. Seit August 2003 lag zudem eine formelle Garantie des Kantons für die versicherten Leistungen der APK vor. Darüber hinaus entsprach das Leistungsprimat nicht mehr den Anforderungen der heutigen flexiblen Arbeitswelt und ihrer individuellen Ausgestaltung. Die demographische Entwicklung und die Einbrüche am Kapitalmarkt führten allgemein zu einer Sensibilisierung bezüglich der finanziellen Ausstattung der Pensionskassen. Die Ausfinanzierung der Deckungslücke und die Überführung des Leistungs- ins Beitragsprimat gewannen in der Folge in der politischen Diskussion im Kanton Aargau wie auch bei anderen privaten und öffentlichen Institutionen an Priorität.

Der Regierungsrat schlug daher 2006 vor, die APK auszufinanzieren, um damit das durch die Arbeitgebenden zu tragende Fehlbetragsrisiko aus fehlenden Einkäufen und den strukturell bedingten Mindererträgen auf dem Gesamtvermögen aufzuheben. Im Gegenzug sollte die Staatsgarantie aufgehoben werden. Der Dekretsentwurf legte für die Kantonsangestellten in einem Kernplan die wichtigsten Eckwerte der auf dem Beitragsprimat basierenden Vorsorge fest. Der Teuerungsausgleich sollte neu von der APK beglichen werden.

4.3.2.2 Erläuterung der getroffenen Massnahmen

4.3.2.2.1 Ausfinanzierung und Wegfall Staatsgarantie

Mit der Ausfinanzierung beziehungsweise der Schliessung der Deckungslücke inklusive Bereitstellung der Wertschwankungsreserve wurde die Garantieleistung des Kantons beziehungsweise der angeschlossenen Arbeitgebenden abgeschafft. Die APK war seit jeher im Teilkapitaldeckungsverfahren finanziert. Diese Mischfinanzierung war gemäss Bundesrecht für öffentlich-rechtliche Pensionskassen nur mit entsprechender Garantieerklärung eines Gemeinwesens zulässig (vgl. Art. 69 Abs. 2 BVG [Stand am 6. Dezember 2005] i.V.m. Art. 45 BVV 2 [Stand am 6. Dezember 2005]). Die APK wurde somit für die Finanzierung der zu erbringenden Leistungen selbst verantwortlich. Mit der Ausfinanzierung wurde im Rahmen der Abschaffung der Staatsgarantie auch eine ausreichende Wertschwankungsreserve bereitgestellt, die eine angemessene Absicherung gegen zukünftige Wertverluste auf den Anlagen darstellt und eine Anlagestrategie mit höheren Ertragschancen zulässt. Damit sollte die zukünftige Handlungsfähigkeit der APK ohne Staatsgarantie sichergestellt werden. Die Wertschwankungsreserve wurde als spezialgesetzliche AGBR eingelegt (siehe hierzu Kapitel 4.3.2.2.2.1). Durch die vollzogene Ausfinanzierung wurde zudem die Voraussetzung geschaffen, dass von der APK der notwendige Kapitalertrag erwirtschaftet werden kann. Damit konnte die Verpflichtung des Kantons für die Gewährung von Teuerungszulagen an die APK übertragen werden. Die gesamten Ausfinanzierungskosten zulasten der Arbeitgebenden betrugen 1,67 Milliarden Franken, davon 1,01 Milliarden Franken zugunsten der spezialgesetzlichen AGBR. Die Ausfinanzierung wickelte der Kanton über die Spezialfinanzierung Sonderlasten ab (G Sonderlasten).

4.3.2.2.2 Übergangsbestimmungen

Mit den Übergangsbestimmungen wurden aufgrund der Ausfinanzierung und des Systemwechsels im Pensionskassendekret spezifische, temporär geltende Parameter festgelegt. Sie regeln die Bestimmungen über die Änderung der Rechtsform der APK per 1. Januar 2008 sowie die Ausfinanzierung und Überweisung der Kapitalien. Zudem wurde für ältere Versicherte der Besitzstand gewahrt. Heute noch gültig sind die Bestimmungen über die laufenden Renten, welche entsprechend den bisherigen Versicherungsbedingungen weiterbezahlt werden, sowie die Bestimmungen über die spezialgesetzliche AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve. Aus finanzieller Sicht sind insbesondere die AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve sowie der Besitzstand für ältere Versicherte relevant.

4.3.2.2.2.1 Spezialgesetzliche AGBR

Die Wertschwankungsreserve wurde als spezialgesetzliche AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve eingebracht. Dies stellt in der Pensionskassenlandschaft ein einzigartiges Konstrukt dar, welches im Rahmen der Arbeiten der damaligen nichtständigen Kommission (NIKO) APK geschaffen wurde. Im Rahmen der Motion 20.123 wird gefordert, die in § 20 Abs. 5 vorgesehene zeitliche Befristung der AGBR von 20 Jahren abzuschaffen.

Die Ausfinanzierung der AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve kostete den Kanton 794 Millionen Franken und die anderen angeschlossenen Arbeitgebenden rund 206 Millionen Franken. Insgesamt wurden damit 1,01 Milliarden Franken zugunsten der spezialgesetzlichen AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve einbezahlt.

4.3.2.2.2.2 Besitzstand

Für ältere Versicherte wurde der Besitzstand gewahrt. Die dafür notwendige Zusatzgutschrift wurde von den Arbeitgebenden finanziert, wobei der Kanton den Besitzstand nach fünf Jahren aufgehoben hat. Für diese Abfederung der Folgen des Wechsels vom bisherigen Leistungs- zum Beitragsprimat im Jahr 2008 wendeten die Arbeitgebenden 446 Millionen Franken für Zusatzgutschriften auf.

4.3.2.2.3 Systemwechsel und Leistungsziel

Um das Leistungsziel von 65 % des versicherten Lohns¹⁵ auch nach dem Systemwechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat weiterhin erreichen zu können, wurde das Pensionierungsalter neu einheitlich auf 65 Jahre festgelegt (davor: einheitlich 63 Jahre). Dies ermöglichte es, die Anzahl der zur Finanzierung der entsprechenden Leistung erforderlichen Versicherungsjahre vorübergehend sicherzustellen. Die Erhöhung des Pensionierungsalters im Beitragsprimat war auch eine Antwort auf die langfristig tiefere Renditeerwartung auf den Kapitalmärkten. Zugleich wurde das Verhältnis der Beiträge von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden leicht angepasst und beträgt seither 60 % zu 40 % (davor: 61,1 % zu 38,9 %).

4.3.2.3 Beurteilung

4.3.2.3.1 Ausfinanzierung und Wegfall der Staatsgarantie

Angeichts des Umstands, dass die Versicherten in der Vergangenheit weder beitrags- noch leistungsseitig mitbestimmen konnten, weil dem paritätischen Organ bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen lediglich ein Anhörungs- und kein Mitbestimmungsrecht (Art. 51 Abs. 5 BVG; aufgehoben durch BVG-Revision vom 17. Dezember 2010 mit Wirkung per 1. Januar 2012) zukam¹⁶, rechtfertigte es sich, den als Folge eines Grossratsbeschlusses in den 1960er-Jahren entstandenen Fehlbetrag ausschliesslich dem Kanton als Arbeitgeber und nicht auch den Versicherten anzulasten. Zudem dürfte ein gewisser Anteil der betroffenen Mitarbeitenden bereits pensioniert gewesen sein. Es wäre daher auch deshalb schwierig bis unmöglich gewesen, diese finanziell zu belasten.

Aus Renditeüberlegungen war die Ausfinanzierung ebenfalls notwendig. Wenn das Vermögen die Verpflichtungen nicht vollständig deckt, dann fehlen entsprechende Erträge für einen Teil der Verpflichtungen. Die Deckungslücke hatte zudem zur Folge, dass der Kanton den Anspruch der Rentnerinnen und Rentner auf Teuerungszulagen in der Höhe der generellen Erhöhung beim aktiven Personal¹⁷ bediente, da die APK die Überrendite zur Erhöhung des Deckungsgrades verwenden musste.

¹⁵ Der versicherte Lohn entspricht dem Jahreslohn vermindert um den Koordinationsabzug.

¹⁶ Die heutige Kompetenzregelung des obersten Organs einer Vorsorgeeinrichtung nach Art. 51a ist erst seit dem 1. Januar 2012 in Kraft (Änderung vom 17. Dezember 2010; Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften)

¹⁷ Gemäss Dekret über Teuerungszulagen für die staatlichen Rentenbezüger, vom 30. November 1964 (SAR 163.510). Der Ausgleich der Teuerung ging dann zur APK über.

Mit der 2008 eingeführten Regelung wurde die Basis geschaffen, die Teuerungszulagen über die APK auszurichten.

Für die vollständige Ausfinanzierung musste der Kanton zwar einen sehr hohen finanziellen Beitrag leisten, hat sich durch den damit verbundenen Wegfall der Staatsgarantie jedoch von etwaigen zukünftigen einseitigen Zahlungen entledigt. Durch diesen Schritt fand eindeutig eine Risikoverlagerung zulasten der Pensionskasse und der Versicherten statt, da im Staatsgarantiefall nur der Kanton finanziell belastet worden wäre. Die neue Konzeption stellt eine Angleichung an privat organisierte Vorsorgeeinrichtungen dar. Zudem ist eine ausfinanzierte APK konkurrenzfähiger. Wäre die Ausfinanzierung im heutigen Tiefzinsumfeld erfolgt, hätte dies substantiell mehr gekostet, da der technische Zinssatz seither von 3,5 % auf 2,25 % gesenkt wurde.

Ausfinanziert und mit einer AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve ausgestattet wurde die APK per 1. Januar 2008. Massgebend für die Berechnung war der Jahresabschluss vor Inkrafttreten des Dekrets (Deckungsgrad per 31. Dezember 2007: 73,9 %). In diese Zeitperiode fiel auch die globale Finanzkrise. Obwohl die APK per Anfang 2008 auf einen Deckungsgrad von 115 % ausfinanziert wurde, lag dieser am 31. Dezember 2008 bereits wieder bei 92,9 %. Ohne AGBR mit Verwendungsverzicht hätte dieser gar nur 79,4 % betragen. Die Performance betrug 2008 -16 %. Die Finanzkrise hat damit, vereinfacht gesagt, die AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve vollständig wegschmelzen lassen. Ohne diese spezialgesetzliche AGBR, welche aufgrund der Unterdeckung in eine AGBR mit Verwendungsverzicht nach Unterdeckung nach Art 65e BVG umgewandelt wurde, hätte eine erhebliche Unterdeckung vorgelegen und es wären Sanierungsmassnahmen, ebenfalls mit Kostenfolge für den Kanton, unabdingbar gewesen.

4.3.2.3.2 Übergangsbestimmungen

4.3.2.3.2.1 Spezialgesetzliche AGBR

Zur Wertschwankungsreserve, welche als spezialgesetzliche AGBR ausfinanziert wurde, ist festzuhalten, dass die bundesrechtliche Gesetzgebung lediglich die ordentliche AGBR (Art. 331 Abs. 3 OR) sowie die AGBR mit Verwendungsverzicht bei Unterdeckung (Art. 65e BVG) kennt. Daneben nennt das Gesetz keine weiteren Spezialformen. So ist auch keine andere Vorsorgeeinrichtung bekannt, welche eine Ausgestaltung analog der APK aufweist. Spezialgesetzliche kantonale Regelungen sind zulässig, sofern sie Bundesrecht nicht widersprechen.

Seit der Inkraftsetzung des Dekrets per 1. Januar 2008 befand sich die APK, ohne Zurechnung der spezialgesetzlichen AGBR, stets in einer Unterdeckung. Da die Wertschwankungsreserve als spezialgesetzliche AGBR mit der Möglichkeit zur Umwandlung in eine AGBR mit Verwendungsverzicht bei Unterdeckung nach Art. 65e BVG eingebracht wurde (§ 20 Abs. 1 Pensionskassendekret), konnten härtere Sanierungsmassnahmen, welche die angeschlossenen Arbeitgebenden ebenfalls finanziell belastet hätten, aufgeschoben werden. Sämtliche nach 2008 vorgenommenen Sanierungsmassnahmen gingen zulasten der Arbeitnehmenden (Verzinsungsrichtlinie, technischer Zinssatz).

Demgegenüber wurde, solange die AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve besteht, eine Zielverzinsung der Sparguthaben im Dekret festgeschrieben (§20 Abs. 2 Pensionskassendekret). Diese Regelung, welche einen Sparzins von in der Regel 2 Prozentpunkten über der Teuerung vorsah, sollte den Versicherten eine Mindestverzinsung garantieren. Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen (Finanzkrise und deutlich tiefere Renditen) und der daraus folgenden Unterdeckung mussten die aktiven Versicherten aber eine Verzinsung nahe am BVG-Mindestzins hinnehmen und damit, bezogen auf die Zielverzinsung, eine Minderverzinsung in Kauf nehmen. Dabei wurden die Sparguthaben der Versicherten seit 2008 noch in keinem Jahr mit der im Pensionskassendekret festgelegten Zielrendite verzinst. Die (kalkulatorische) Differenz zwischen dem effektiven Sparzins der APK und der Zielverzinsung ist daher für die Arbeitnehmenden eine Leistungseinbusse gegenüber der Leistungsgarantie nach §20 Abs. 2 Pensionskassendekret. Seit der Inkraftsetzung

des Pensionskassendekrets beträgt dieser durch die aktiv Versicherten geleistete Betrag rund 1 Milliarde Schweizer Franken (siehe Beantwortung der Motion 20.123). Aus heutiger Sicht wurde diese Zielverzinsung ebenso wie der technische Zinssatz wohl zu hoch festgelegt. Bei der Beratung des Dekrets im Jahr 2007 wurde eine Rendite von mindestens 4,5 % (bei ausfinanzierter Wertschwankungsreserve) angenommen. Zwischen 2008 und 2020 betrug die durchschnittliche Performance der APK rund 2,9 %.

Sodann gilt es zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber dem Teuerungsausgleich der Renten gegenüber einem Rückfluss der AGBR an die Arbeitgebenden eine klare Priorität eingeräumt hat (§20 Abs. 3 Pensionskassendekret). Im aktuellen Umfeld ist auf Basis der Zahlen 2020 eine Rückzahlung als unrealistisch zu beurteilen. So müsste die APK hierfür einen Deckungsgrad von über 126,0 % ohne Zurechnung der spez. ges. AGBR vorweisen (§20 Abs. 4 Pensionskassendekret). Der Deckungsgrad der APK ohne AGBR mit Verwendungsverzicht betrug per Ende 2020 95,6 % (2019: 95,9 %) Für die Rückzahlung wäre demnach eine Vermögenszunahme um mindestens 30,4 Prozentpunkte (2020: nötige Wertschwankungsreserve 21 %) erforderlich. Im Dekret wurde zudem die zeitliche Begrenzung dieser Bestimmungen auf 20 Jahre festgelegt (§20 Abs. 5 Pensionskassendekret), im Bewusstsein, dass es sich um ein höchst ungewöhnliches Übergangskonstrukt handelt.

4.3.2.3.2 Besitzstand

Der Besitzstand für die Versicherten beim Systemwechsel ins Beitragsprimat war im inzwischen aufgehobenen § 21 des Pensionskassendekrets geregelt. Die Besitzstandsregelung wurde abhängig vom Alter und den Dienstjahren ausgestaltet. Um überhaupt eine Zusatzgutschrift zu erhalten, musste die Summe aus Alter und 40 % der Dienstjahre mindestens 50 ergeben. Erst ab einer Summe von 63 wurde der volle Ausgleich gewährt. Seit 2008 sind diejenigen Versicherten mit vollem oder einem wesentlichen Ausgleich dementsprechend grösstenteils bereits pensioniert.

4.3.2.3.3 Systemwechsel und Leistungsziel

Der Systemwechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat hat sich bewährt. Die Mehrzahl der Schweizer Vorsorgeeinrichtungen agiert im Beitragsprimat, welches den Anforderungen der heutigen flexiblen Arbeitswelt und ihrer individuellen Ausgestaltung besser entspricht. Das Beitragsprimat weist jedoch den grossen Nachteil auf, dass auf Seiten der Versicherten Unsicherheit über die Höhe der zukünftigen Altersrentenleistung besteht, da die Altersleistung von der Verzinsung des Sparguthabens und der Höhe des Umwandlungssatzes abhängt.

Beim Leistungsprimat trug die Vorsorgeeinrichtung das Risiko, das garantierte Vorsorgeniveau der Versicherten nicht finanzieren zu können. Da der Kanton infolge der Staatsgarantie für den Fehlbetrag haftete, war das Risiko aber letztlich bei ihm angesiedelt. Beim Beitragsprimat ist die Kasse nicht mehr verpflichtet, ihren Versicherten im Zeitpunkt der Pensionierung die im Voraus als Ziel definierte Altersrente in einer bestimmten Höhe (zum Beispiel 65 % des versicherten Lohns) zu gewähren. Das Finanzierungsrisiko der angestrebten Vorsorgeleistungen wurde damit auf die Versicherten übertragen, indem zum Beispiel der Verzinsungssatz des Sparguthabens entsprechend den Renditemöglichkeiten nach unten angepasst werden kann und damit zu einem kleineren Alterskapital führen kann als angestrebt. Der Arbeitgebende trägt allerdings immer noch ein Sanierungsrisiko für den Fall einer Unterdeckung und er wird nachschusspflichtig in Form von Sanierungsbeiträgen.

Aus heutiger Sicht sind die Leistungseinbussen der Versicherten im Beitragsprimat im Vergleich zum Leistungsprimat als sehr hoch zu beurteilen.

4.3.3 Umsetzung Motion 20.123

4.3.3.1 Beurteilung durch die BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau (BVSA)

Die BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau (BVSA) hat sich zur rechtskonformen Umsetzung der Motion 20.123 sowie der rechtlichen Zulässigkeit der in § 20 Pensionskassendekret getroffenen Regelungen

geäussert. Zum einen ist aus Sicht der BVSA die Zulässigkeit der Vorschriften über die Leistungshöhe (Verzinsung und Rentenerhöhungen) in Frage zu stellen. Die Bildung einer angemessenen Wertschwankungsreserve und die Regelung der Finanzierungsseite ist nach Gewährung einer gewissen Übergangszeit gemäss Art. 72f BVG i.V.m. Art. 48e BVV 2 grundsätzlich zwingend für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen wie die APK. Zudem sieht Art. 50 Abs. 2 BVG vor, dass der Gesetzgeber lediglich die Leistung oder die Finanzierung festlegen darf. Aufgrund der Bestimmungen in § 20 Abs. 2 des Pensionskassendekrets kann das oberste Organ seinem bundesgesetzlich vorgegebenen Ermessungsspielraum gemäss Art. 50 Abs. 1 BVG i.V.m. Art. 51a BVG nicht vollkommen nachkommen. So wird im Dekret sowohl die Leistungs- als auch die Finanzierungsseite, zumindest zu einem gewissen Grad, vom Gesetzgeber vorgegeben, was mit Blick auf die genannten Dekretsbestimmungen problematisch ist. Darüber hinaus ist es bundesrechtswidrig, wenn über die kantonale vorgegebene Verzinsung verhindert wird, dass eine vollständige Ausfinanzierung der APK je erreicht werden kann. Dieselben Überlegungen gelten auch für § 20 Abs. 3 Pensionskassendekret mit Blick auf die Verwendung eines Ertragsüberschusses für die Finanzierung von technischen Rückstellungen für Rentenerhöhungen.

Nach Auffassung der BVSA wird mit der Umsetzung der Motion 20.123, welche die zeitliche Befristung des Verwendungsverzichts der Arbeitgeberbeitragsreserve aufhebt, ein längerfristig problematisches, spezialgesetzliches Konstrukt geschaffen, das nicht den normalerweise zu beachtenden Kriterien einer Sanierungsmassnahme gemäss BVG entspricht. Generell gilt gemäss 65c BVG i.V.m. Art. 65e BVG, dass bloss Arbeitgeberbeitragsreserven mit Verwendungsverzicht als Sanierungsmassnahmen bei zeitlich begrenzter Unterdeckung zulässig sind. Da Mittel aus einem Konto «Arbeitgeberbeitragsreserven mit Verwendungsverzicht» gemäss Art. 65e BVG nur im Liquidations- und Teilliquidationsfall den Destinatären zugutekommen, können solche Einlagen zwar weitere Sanierungsmassnahmen ersetzen, beheben aber die Unterdeckung per se nicht. Würde die Arbeitgeberbeitragsreserven mit Verwendungsverzicht ad Infinitum weiterbestehen, wäre dies mit einer andauernden Unterdeckung gleichzusetzen. Grundsätzlich wären damit die Vorschriften gemäss Art. 65 Abs. 2^{bis} BVG i.V.m. 65c BVG i.V.m. Art. 65e BVG verletzt, die nur eine zeitlich beschränkte Unterdeckung zulassen. Der kantonale Gesetzgeber muss sich an die bundesrechtlichen Vorgaben gemäss BVG (i.e. Art. 72f BVG i.V.m. Art. 65-72 BVG) halten und darf diese nicht mit einer spezialgesetzlichen Regelung umgehen, welche den Übergang zum System der Vollkapitalisierung einer öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung nach Art. 72f BVG verhindert. Die Rechtmässigkeit der Umsetzung der Motion Hilfiker stuft die BVSA folglich als äusserst problematisch ein. Der kantonale Gesetzgeber würde aus Sicht der BVSA gegen Bundesrecht verstossen.

4.3.3.2 Externes Rechtsgutachten

Der Regierungsrat hat ein externes Rechtsgutachten bei Dr. Hans-Ulrich Stauffer, ehemaliger Lehrbeauftragter an der Universität Basel zum Recht der beruflichen Vorsorge, in Auftrag gegeben. Das Gutachten beantwortet die Frage nach der Zulässigkeit der Aufhebung der im Pensionskassendekret vorgesehenen zeitlichen Befristung des Verwendungsverzichts der AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve.

Die AGBR mit Verwendungsverzicht bei Unterdeckung wird gemäss Gutachten im Fall der APK bereits sehr, wenn nicht sogar zu lange geführt. In Lehre und Rechtsprechung besteht Einigkeit darüber, dass eine Vorsorgeeinrichtung in Unterdeckung innert fünf bis sieben Jahren saniert werden muss, mit einer absoluten Maximaldauer von zehn Jahren. Die APK befindet sich ohne AGBR mit Verwendungsverzicht von 2008 an gerechnet bereits seit 13 Jahren (Stand 2020) in Unterdeckung. Eine Verlängerung der Massnahme lässt sich im Sinne der Selbstständigkeit und finanziellen Stabilität der APK nicht vertreten. Eine AGBR mit Verwendungsverzicht bei Unterdeckung und auch zur Absicherung der Wertschwankungsreserve muss zeitlich befristet sein. Die ordentliche Sanierungsdauer mit der erwähnten seit 13 Jahren andauernden Unterdeckung ist bereits überschritten.

4.3.4 Fazit

Die Gründe, weshalb eine Aufhebung der zeitlichen Begrenzung aus Sicht des Regierungsrats kritisch beurteilt wird, wurden in der Beantwortung zur Motion 20.123 dargelegt. Aufgrund der inzwischen festgestellten Bundesgesetzwidrigkeit kann die Motion 20.123 nicht wie vorgesehen umgesetzt und die zeitliche Begrenzung der AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve nicht aufgehoben werden.

Die gemäss Lehre und Rechtsprechung ordentliche Sanierungsdauer einer Pensionskasse beträgt fünf bis sieben Jahre. Das Bundesgericht hat eine Maximaldauer von zehn Jahren zugelassen. Die APK befindet sich seit 13 Jahren in Unterdeckung (ohne Zurechnung der AGBR). Der Gesetzgeber hat seinen Willen, die APK per 2008 auszufinanzieren und mit einer Wertschwankungsreserve zu versehen, faktisch nie erreicht. Die AGBR mit Verwendungsverzicht diente aufgrund der seit 2008 bestehenden signifikanten Unterdeckung von Anfang an zur finanziellen Stabilisierung der APK. Eine AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve war sie bislang nie. Eine AGBR mit Verwendungsverzicht bei Unterdeckung und auch zur Absicherung der Wertschwankungsreserve muss zeitlich befristet sein. Die AGBR mit Verwendungsverzicht bei Unterdeckung wird aber bereits seit 13 Jahren geführt, was eine deutliche Überschreitung der ordentlichen Sanierungsdauer bedeutet. Aus diesem Grund soll § 20 Pensionskassendekret aufgehoben und die spezialgesetzliche AGBR zuhanden der APK aufgelöst werden. Die Aufhebung hätte zur Folge, dass die APK in der Bilanz keine AGBR mit Verwendungsverzicht bei Unterdeckung (Jahresbericht APK 2020) und damit nicht mehr zwei Deckungsgrade auszuweisen hat. Der Deckungsgrad ohne Zurechnung der AGBR entfällt. Der Deckungsgrad nach Aufhebung der spezialgesetzlichen AGBR beträgt per Ende 2020 wie bisher mit Zurechnung der spezialgesetzlichen AGBR 104,2 %. Dieses Vorgehen entspricht letztendlich dem ursprünglichen Willen des Gesetzgebers. Dieser wollte die APK inklusive Wertschwankungsreserve ausfinanzieren. Dies wird nun mit der vorgeschlagenen Norm definitiv umgesetzt.

4.4 Weitere Anpassungen am Dekret über die Aargauische Pensionskasse

4.4.1 Bestimmungen über Finanzierung oder Leistung

Gemäss BVG können öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen entweder die Bestimmungen über die Leistungen oder jene über die Finanzierung erlassen, jedoch nicht über beide Aspekte. Um eine maximale Regelungstiefe zu ermöglichen, wurde für den APK-Kernplan des Kantons eine Konzeption, welche hinsichtlich Art. 50 Abs. 2 BVG (Finanzierung oder Leistung) in Alter und Risiko differenziert, ins Pensionskassendekret aufgenommen. So werden für den Bereich Alter die Sparbeiträge in Prozenten des versicherten Lohns ab dem 20. bis zum 65. Lebensjahr, also die Finanzierung, definiert (§ 7 Pensionskassendekret). Im Bereich Risiko werden hingegen die Leistungen bei Todesfall und Invalidität festgelegt (§ 9 und § 10 Pensionskassendekret).

Tabelle 4: Konzeption gemäss Pensionskassendekret heute

	Finanzierung	Leistungen
Alter (Sparprozess)	Sparbeiträge (§7)	Alterskinderrente (§ 8 Abs. 2)
Risiko (Todesfall- und Invalidenleistungen)		Leistungen bei Tod (§9) und IV (§10)

Dass sich ein Arbeitgeber im Bereich Alter auf die Sparbeiträge, also auf die Finanzierung, und im Bereich Risiko auf die Leistungen bei Tod und Invalidität fokussiert, ist auch in der Privatwirtschaft durchaus üblich. Die Pensionskasse gibt mit dieser Lösung die Altersleistungen mit dem Umwandlungssatz vor und legt die Höhe der Risikobeiträge im Hinblick auf die gewünschten Leistungen fest.

Hierbei ist aber das Pensionskassendekret nicht konsistent mit den zwingenden Vorgaben von Art. 50 Abs. 2 BVG, denn § 8 des Pensionskassendekrets betreffend Altersleistungen enthält im 2. Absatz

eine Leistungsbestimmung (Alterskinderrente). Im Dekret existieren daher für den Sparprozess Vorgaben zur Finanzierung und auch zu den Leistungen, was nicht BVG-konform ist. Von den drei Leistungskomponenten des Sparprozesses (Altersrenten, Hinterlassenenrenten und Alterskinderrenten), wird immerhin nur diejenige mit dem kleinsten finanziellen Einfluss nicht BVG-konform geregelt (Alterskinderrente). Absatz 2 von § 8 des Pensionskassendekrets soll daher ersatzlos gestrichen werden, so dass die APK die Leistung der Alterskinderrente selbst regeln kann, was den Vorgaben gemäss BVG entspricht. Da der erste Satz in Absatz 1 nicht eine Leistungshöhe bestimmt, sondern lediglich über die versicherungstechnischen Grundlagen zur Ermittlung der Höhe einer Rente nach Art. 14 Abs. 1 BVG orientiert, wird dieser Passus nicht gestrichen. Um klar auszuweisen, dass bloss auf das BVG verwiesen werden soll, wird der Verweis auf diesen Artikel des BVG aufgeführt. Der zweite Satz, der zusätzlich feststellt, dass der Umwandlungssatz nach versicherungstechnischen Grundsätzen festzulegen sei, wird aufgrund der beschränkten Aussagekraft gestrichen. Bereits mit dem Verweis auf das BVG ist klar, dass versicherungstechnische Grundsätze gelten.

4.4.2 Anpassung Detailregelungen im Bereich Risiko

Betreffend Todesfalleistungen finden sich in § 9 Pensionskassendekret für den APK-Kernplan des Kantons Detailregelungen, welche im Vorsorgereglement eher stufengerecht umgesetzt werden können. Sie sollen daher aufgehoben werden. Im Vorsorgereglement ist der Nachvollzug von Bundesgesetzanpassungen deutlich einfacher und zu starre Detailregelungen auf Stufe des Dekrets können flexiblere Vorsorgelösungen verhindern. Neu soll der Grundsatz geregelt werden, dass die Todesfalleistungen mindestens dem im Todeszeitpunkt angesparten Sparguthaben entsprechen. An der bisherigen Höhe der Todesfalleistungen 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.

4.4.3 Delegiertenversammlung

4.4.3.1 Organstellung

Gemäss § 14 Abs. 1 Pensionskassendekret ist die Delegiertenversammlung ein Organ der APK. Die Organstellung der Delegiertenversammlung hat historische Gründe, da die Delegierten früher für das Vorsorge- und Organisationsreglement zuständig waren. Aufgrund der aktuellen Aufgaben der Delegiertenversammlung ist die Organstellung jedoch nicht mehr zwingend nötig. So hat die Delegiertenversammlung ausser der Wahl der Arbeitnehmendenvertretung keinerlei direkte Einflussmöglichkeiten auf die APK und auch keine Kompetenz mehr für den Erlass von Reglementen. Der Vorstand hat der Delegiertenversammlung zusätzliche Rechte eingeräumt, wie die Kenntnisnahme des Jahresberichts, der Jahresrechnung, des Berichts der Revisionsstelle sowie der Expertin beziehungsweise des Experten für die berufliche Vorsorge. Zudem wird die Delegiertenversammlung alljährlich von Vorstand und Geschäftsleitung über den Geschäftsverlauf orientiert (Art. 2 sowie Art. 4-7 Organisationsreglement APK). Dabei gilt es aber zu berücksichtigen, dass diese Informationsrechte auch alle übrigen Versicherten besitzen. Da die Organstellung der Delegiertenversammlung nicht mehr begründet ist, soll in § 14 Abs. 1 Pensionskassendekret die Delegiertenversammlung nicht mehr als Organ der APK erwähnt werden. Für die Versicherten ergeben sich durch diese Änderung keine Nachteile. Aufgrund der Abschaffung der Delegiertenversammlung als Organ kann auch die Bestimmung über die Wahl, Organisation und Zuständigkeiten gestrichen werden (§ 15 Abs. 3 Pensionskassendekret).

Der Vollständigkeit halber soll die Auflistung der Organe um die Revisionsstelle erweitert werden. Dies stellt eine Angleichung an die Praxis bei anderen kantonalen Vorsorgeeinrichtungen dar.

4.4.3.2 Wahl der Vertretung der Arbeitnehmenden

Die Arbeitnehmenden stellen fünf Vertreterinnen und Vertreter des paritätisch zusammengesetzten Vorstands der APK. Wahlorgan gemäss § 16 Abs. 1^{bis} des Pensionskassendekrets war bisher die Delegiertenversammlung (Art. 6 Abs. 3 Organisationsreglement APK). Aufgrund der Abschaffung der Delegiertenversammlung als Organ ist das Wahlverfahren neu zu regeln. Ohne entsprechende gesetzliche Bestimmung obliegt es dem obersten Leitungsorgan, das Verfahren zu bestimmen. Dieses Vorgehen kennen beispielsweise die Pensionskassen der Kantone St. Gallen (Verbände des Staatspersonals), Thurgau (Delegiertenversammlung gemäss Reglement) und Solothurn (Pensionskasse in Zusammenarbeit mit Verbänden).

Um das Verfahren zu vereinfachen und zu flexibilisieren, soll § 16 Abs. 1^{bis} des Pensionskassendekrets so geändert werden, dass der Vorstand das Wahlverfahren für die Arbeitnehmendenvertreterinnen und -vertreter festlegt. So kann dieser das Wahlverfahren innerhalb der gesetzlichen Schranken (Art. 51 Abs. 3 BVG) auch zeitgemäss weiterentwickeln.

4.4.3.3 Übergangsbestimmungen bezüglich Rentnerin und Rentner

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

4.4.4 Redaktionelle Anpassungen

Der Hinweis auf Beamte in § 2 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 Pensionskassendekret ist überholt und soll gestrichen werden.

4.5 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung

Das Organisationsgesetz weist in § 5b Abs. 3 dem Grossen Rat die Kompetenz zu, die Organisation, Verwaltung und Kontrolle der Anstalten der beruflichen Vorsorge sowie die Leistung, die Finanzierung, das Verhältnis zu den Versicherten und Anspruchsberechtigten sowie die Frage der Aufnahme weiterer Arbeitgeber zu regeln. Zudem sieht dieser Absatz vor, dass der Grosse Rat die genannte Regelung teilweise den Organen der Anstalten überlassen kann. Die Regelungen der Anstalten bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch den Grossen Rat.

Diese Bestimmungen stehen im Widerspruch zu den geltenden bundesgesetzlichen Vorgaben, welche der Einflussnahme durch das Gemeinwesen klare Schranken setzen. So können laut BVG bei Einrichtungen des öffentlichen Rechts lediglich die Bestimmungen über die Leistungen oder jene über die Finanzierung von der betreffenden öffentlich-rechtlichen Körperschaft erlassen werden (Art. 50 Abs. 2 BVG), jedoch nicht beide. Die Festlegung der Organisation, die Verwaltung und Kontrolle der Vorsorgeeinrichtung wie auch die Definition des Verhältnisses zu den angeschlossenen Arbeitgebenden und der Voraussetzungen für die Unterstellung weiterer Arbeitgebenden gehören zu den unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des obersten Organs einer Vorsorgeeinrichtung (Art. 51a Abs. 2 BVG). Entsprechend soll § 5b Abs. 3 dahingehend angepasst werden, dass der Grosse Rat die Grundzüge der Organisation der Pensionskasse regelt. Diese Formulierung steht im Einklang mit dem BVG.

Weiter sind § 5b Abs. 1 und 2 insofern anzupassen, als dass es nur noch eine Pensionskasse für das kantonale Personal und der Lehrkräfte der Volksschulen gibt. Dies soll auch künftig so bleiben, die APK soll nicht wieder aufgeteilt werden. Der Grosse Rat soll nur noch eine Anstalt schaffen und es sind nur noch Regelungen über einer Pensionskasse zu treffen.

§ 5c Organisationsgesetz enthält Bestimmungen zur Umwandlung der APK in eine selbstständige öffentliche Anstalt und zur Eingliederung der Personalvorsorgekasse für Lehrpersonen in die APK. Da diese Umwandlung beziehungsweise Überführung 2008 abgeschlossen wurde und mit den Bestimmungen im Pensionskassendekret die entsprechenden Regelungen zur Versicherung aller Angestellten, inklusive der Lehrpersonen, bestehen, kann dieser Paragraph ersatzlos gestrichen werden.

4.6 Aufhebung Dekret über die Gewährung nicht teuerungsbedingter Zulagen an staatliche Rentenbezüger

Die ehemaligen Beamten, Angestellten und Arbeiter des Staates und die ehemaligen Lehrer und Lehrerinnen sowie ihre Hinterlassenen erhalten gemäss dem Dekret über die Gewährung nicht teuerungsbedingter Zulagen an staatliche Rentenbezüger vom 20. Oktober 1971 (SAR 163.310) eine Realrentenzulage, sofern ihre Renten vor dem 1. Januar 1967 festgesetzt wurden. Die Realrentenzulagen wurden zusammen mit den übrigen Realrentenzuschlägen und Teuerungszulagen bis Ende 2017 von der APK an die berechtigten Rentenbezüger und -bezügerinnen zu Lasten der Staatsrechnung ausgerichtet. Per 2008 wurden alle diese Zuschläge vom Kanton bei der APK eingekauft und sie werden seither von der APK im gleichen Umfang weiterausgerichtet. Das fragliche Dekret hätte eigentlich bereits auf diesen Zeitpunkt hin aufgehoben werden können. Das Dekret soll nun im Rahmen dieser Vorlage aufgehoben werden.

4.7 Aufhebung 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 vom 2. Juli 1968 (SAR 163.810) wird nicht mehr angewendet. Seit seinem Erlass sind neue Sozialversicherungen eingeführt worden und bestehende haben ihre Leistungen ausgebaut und verbessert. Es sind keine laufenden Anwendungsfälle des erwähnten Dekrets bekannt, es soll daher aufgehoben werden.

5. Rechtsgrundlagen

Die Rechtsgrundlagen für die Teilrevision des Organisationsgesetzes sind Art. 113 Abs. 2 lit. a und c BV, § 78 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25.06.1980 (SAR 110.000) 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 Rechtsgrundlagen für die Teilrevision des Pensionskassendekrets sind § 78 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Aargau und § 5b des Organisationsgesetzes 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 Teilrevision des Gesetzes über die Finanzierung der Sonderlasten ist § 117 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau.

6. Verhältnis zur mittel- und langfristigen Planung

Eine planungsrelevante Folge dieser Vorlage ist die Budgetplanung der Finanzierung der Sparbeiträge sowie der Einmaleinlage. Ebenfalls betrifft dies allfällige Sanierungsbeiträge. Die Deckung der Sanierungsbeiträge des Kantons erfolgt aus finanztechnischen Gründen sinnvollerweise über das Instrument der Spezialfinanzierung. Die Finanzierungsfragen werden mit der gleichzeitigen Revision des Gesetzes über die Finanzierung der Sonderlasten gelöst.

Trotz der geplanten Revision des Personalgesetzes soll die berufliche Vorsorge weiterhin gesondert vom Personalrecht abgehandelt werden. Die konkrete Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses der APK zu den kantonalen Angestellten obliegt der APK. Das Pensionskassendekret dient in erster Linie als Rechtsgrundlage für die APK als öffentlich-rechtliche Anstalt. Dies gehört thematisch nicht ins Personalgesetz. Denkbar wäre einzig eine Verschiebung der Eckwerte des Kernplans in das Personalgesetz. Aufgrund der Einheit der Materie sollen jedoch alle Bestimmungen zur APK in einem Erlass geregelt werden. Darum bleiben die Eckwerte des Kernplans weiterhin im Pensionskassendekret und werden nicht ins Personalgesetz verschoben. Weitere Berührungs- oder Schnittpunkte zu

laufenden Projekten auf kantonaler Ebene sind keine ersichtlich. Insbesondere berührt die Schaffung der Ombudsstelle das Pensionskassendekret nicht, da nicht vorgesehen ist, die Ombudsperson als Magistratsperson einzustufen. Sie fällt somit ohne weiteres unter die Angestellten des Kantons gemäss § 2 Abs. 1 des Pensionskassendekrets.

Für die mittel- und langfristige Planung ist die Entwicklung der Vorsorgepolitik des Bundes von zentraler Bedeutung. Auf Grund der politischen Landschaft sind in nächster Zeit bloss Teilrevisionen des BVG zu erwarten. Absehbar ist eine Veränderung des Koordinationsabzugs, was mit dem dynamischen Verweis in § 5 Pensionskassendekret berücksichtigt wurde. Aus heutiger Sicht ist davon auszugehen, dass zumindest mittelfristig am bisherigen 3-Säulen-Prinzip mit der aktuellen Umverteilung festgehalten wird. Die langfristige Entwicklung im Vorsorgebereich ist hingegen nicht absehbar. Mit der hier vorgeschlagenen Lösung wird keine systemische Veränderung vorgenommen, sondern die berufliche Vorsorge der Kantons- und Volksschulangestellten innerhalb des aktuellen Systems mittelfristig gesichert.

7. Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen

7.1 Organisationsgesetz

§ 5b Organisation der beruflichen Vorsorge

§ 5b Abs. 1 und 2 des Organisationsgesetzes wurden für eine Mehrzahl von Pensionskassen formuliert. Inzwischen wurden diese Kassen alle zur heutigen APK zusammengeführt. Eine erneute Aufteilung ist weder vorgesehen noch wünschenswert. Mit der Umformulierung auf Einzahl wird klar, dass nur noch eine Pensionskasse für die Angestellten und die Lehrpersonen der Volksschulen des Kantons Aargau besteht und dies bis auf weiteres so bleiben soll.

§ 5b Abs. 3 des Organisationsgesetzes steht im Widerspruch zu den aktuellen bundesgesetzlichen Vorgaben, welche der Einflussnahme durch das Gemeinwesen klare Schranken setzen (vgl. Kapitel 3.3). Sowohl die Festlegung der Organisation, der Verwaltung und der Kontrolle der Vorsorgeeinrichtung, wie auch die Definition des Verhältnisses zu den angeschlossenen Arbeitgebenden und der Voraussetzungen für die Unterstellung weiterer Arbeitgebenden gehören zu den unübertragbaren und unerziehbaren Aufgaben des obersten Organs (Art. 51a Abs. 2 BVG). Auch ein Genehmigungsvorbehalt für Reglementsbestimmungen soll nicht mehr vorgesehen werden (Botschaft vom 19. September 2008 zur Änderung des BVG [Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften] BBl 2008 8457 f. Ziff. 1.5.9.2). Der Grosse Rat kann nur noch die Rechtsform der Anstalt und ihre Organisation in den Grundzügen regeln. Beispielsweise bestimmt er die Organe und entscheidet über die grundsätzliche Möglichkeit des Anschlusses weiterer Arbeitgeber an die APK. Weiter kann er als Arbeitgeber die Eckwerte des Vorsorgeplans für das kantonale Personal und die Lehrkräfte der Volksschulen, den sogenannten Kernplan, festlegen. Zu den Eckwerten gehören gemäss BVG die Festlegung des Rentenalters, die Wahl von Beitrags- oder Leistungsprimat, Abweichungen von der Beitragsparität zulasten der Arbeitgebenden, die Definition des versicherten Verdienstes, die Festlegung des Koordinationsabzugs und Bestimmungen über die Leistungen oder die Finanzierung. Ferner kann der Grosse Rat die Sanierungsmassnahmen bestimmen, die im Fall einer Unterdeckung zu treffen sind. § 5b Abs. 3 des Organisationsgesetzes wird entsprechend den Vorgaben des BVG angepasst. Dabei werden die Kompetenzen des Grossen Rats nicht weiter eingeschränkt, als das Bundesrecht dies faktisch bereits heute tut.

§ 5c Umwandlung der Aargauischen Pensionskasse in eine selbstständige öffentliche Anstalt

§ 5c Abs. 1 und 2 des Organisationsgesetzes bildete die Grundlage für die Umwandlung der APK in eine selbstständige öffentliche Anstalt des Kantons und für die Eingliederung der Personalvorsorgekasse für Lehrpersonen in die APK. Da die Umwandlung der APK und die Überführung der Personalvorsorgekasse für Lehrpersonen abgeschlossen sind und im Pensionskassendekret Bestimmungen

zur Versicherung aller Angestellten, inklusive der Lehrpersonen, bestehen, kann dieser Paragraf ersatzlos gestrichen werden.

7.2 Fremdänderung Gesetz Sonderlasten

§ 3 Aufwand

Der Aufwand allfälliger Sanierungsmassnahmen ist als Sonderlast zu verbuchen, da allfällige Sanierungsbeiträge für den Kanton kaum planbar und vom Regierungsrat und Grossen Rat nicht beeinflussbar sind. Die Kompetenz zur Erhebung von Sanierungsbeiträgen liegt alleine bei der Pensionskasse. Sie wird im BVG geregelt und liegt damit ausserhalb des Einflussbereichs des Regierungsrats und des kantonalen Gesetzgebers. Zudem wurde die Spezialfinanzierung Sonderlasten im Zusammenhang mit der Ausfinanzierung der APK geschaffen. So ist der thematische Bezug bereits gegeben. Werden die Sanierungsbeiträge über die Spezialfinanzierung finanziert, belasten sie den ordentlichen Finanzhaushalt nicht und stehen somit auch nicht in Konkurrenz mit den ordentlichen Staatsaufgaben. Aus diesen Gründen ist dieser Paragraf in Absatz 1 entsprechend zu ergänzen.

Ferner ist die Aufzählung der Sonderlasten nicht mehr aktuell. Die Überführung der Personalvorsorge für Lehrpersonen an der Volksschule in die Aargauische Pensionskasse (lit. a), der Systemwechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat (lit. d) und die Ausfinanzierung der Aargauischen Pensionskasse (lit. e, erster Teil) wurden vollzogen. Es handelt sich um einmalige Vorgänge, diese Sonderlasten können nicht erneut entstehen. Die Finanzierung dieser Aufwände muss nicht mehr geregelt werden. Auch der Aufwand für die Teuerungszulagen auf Renten für das Staatspersonal und die Lehrpersonen fällt nicht mehr an. Der Kanton hat der APK entsprechende Kapitaleistungen erbracht und die APK bezahlt den Versicherten auch diese Rententeile. Entsprechend können lit. a, c, e (erster Teil) und d gestrichen werden.

Wird ein Zweig der Staatsverwaltung verselbstständigt, ist das Schliessen einer allfälligen Deckungslücke für diese Versicherten angezeigt. Damit wird sichergestellt, dass auch einem Wechsel der Vorsehreeinrichtung nichts im Wege steht. Die Schliessung solcher Deckungslücken wären weiterhin über die Spezialfinanzierung vorzunehmen. Daher ist lit. e (zweiter Teil) stehen zu lassen.

Der Verweis in Absatz 2 auf lit. d und e (erster Teil) von Absatz 1 wird mit deren Streichung obsolet und wird daher ebenfalls gelöscht.

§ 4 Ertrag, Zweckbindung

Absatz 1 enthält die Zweckbindung bestimmter Erträge der Spezialfinanzierung. Bis anhin wäre das Gesetz nach vollständiger Abbezahlung der Schulden aufgehoben worden. Dies ist nun nicht mehr möglich (vgl. § 6). Hätte die Bestimmung der Erträge nach Abzahlung der bestehenden Schulden weiterhin Bestand, so würde dies zu einer Kapitaläufnung in der Spezialfinanzierung führen. Das ist nicht Ziel dieses Gesetzes. Vielmehr sollen sämtliche Schulden abgetragen werden, wenn solche bestehen. Die Erträge sollen aber frei werden, wenn keine Schulden bestehen. Das Vorsparen für potentielle künftige Schulden ist nicht erwünscht. Daher soll die Zweckbindung gemäss Absatz 1 entfallen, sobald die bestehenden Schulden in der Spezialfinanzierung abgetragen sind und wieder aufleben, sobald eine neue Schuld in der Spezialfinanzierung besteht.

§ 6 Aufhebung des Gesetzes

Da in Zukunft APK-Sanierungsmassnahmen nötig werden können, kann der Grosse Rat das Gesetz nicht mehr mit der Gutheissung des Jahresberichts durch einfachen Beschluss aufheben. Das Gesetz über die Finanzierung der Sonderlasten soll weiterbestehen, auch nachdem der Vorschuss an die Spezialfinanzierung abgetragen und die Sanierung der Sondermülldeponie Köllikon abgeschlossen oder durch die Verpflichtung gegenüber der Spezialfinanzierung sichergestellt sind. Neben den Sanierungsmassnahmen könnten auch andere Sonderlasten entstehen. Werden andere Schulden

durch den Grossen Rat als Sonderlasten deklariert, so ist deren Finanzierung mit dem vorgeschlagenen System bereits geregelt. Die Zweckbindung lebt automatisch wieder auf, sobald eine entsprechende Schuld besteht (vgl. § 4).

§ 7 Übergangsbestimmung

Eine Rückwirkung dieses Gesetzes ist nicht mehr erforderlich und kann gestrichen werden.

7.3 Pensionskassendekret

§ 2 Zweck

Da der Bezug auf Beamtinnen und Beamte inzwischen überholt ist, wird dieser gestrichen. Es handelt sich bloss um eine redaktionelle Anpassung, es werden keine versicherten Personen von der APK ausgeschlossen.

§ 4 Vorsorgepläne

Vgl. Ausführungen zu § 2 Zweck.

§ 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. Aus dem gleichen Grund wird die Minimalgrenze aufgehoben. Der koordinierte Lohn wird so im Tieflohnbereich höher und die Alters- und Invalidenrenten 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 dem tiefen Umwandlungssatz noch ein planmässiges Leistungsziel beziehungsweise ein Leistungsniveau von 60 % des versicherten Lohns erreicht wird. Ohne Abfederung würde das Leistungsniveau noch 55 % betragen. Für die jährliche Verzinsung berücksichtigt die APK einen Satz von 1,5 % (Kapitalmarkt als "dritter Beitragszahler").

Zusätzlich werden Spargutschriften für Mitarbeitende bis 70 geschaffen, um die Arbeit über die reguläre Pension hinaus zu fördern und zu belohnen. Zudem wird älteren Mitarbeitenden mit einer schlechten Altersvorsorge so eine weitere Möglichkeit geboten, diese zu verbessern.

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 übernommen und kein abweichendes Recht normiert wird. Der zweite Satz wird hingegen gestrichen, da die Aussagekraft begrenzt ist und bereits mit dem Verweis auf das BVG klar ist, dass versicherungstechnische Grundsätze gelten. Gemäss Art. 52 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. Wie die Höhe der Altersrenten, wird künftig auch die Höhe der Kinderaltersrenten nach versicherungstechnischen Grundsätzen durch die APK festgelegt.

§ 9 Todesfalleistungen

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.

§ 10 Invalidenleistungen

Da es sich um Detailregelungen handelt, welche stufengerecht im Vorsorgereglement umgesetzt werden können, wird Absatz 3 gestrichen.

§ 11a Massnahmen bei Unterdeckung

Gemäss BVG liegt die Verantwortung für die finanzielle Sicherheit der Vorsorgeeinrichtung nicht (mehr) 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 Gesetzgeber kann aber im Rahmen des Gesetzes den Handlungsspielraum des Vorstands festlegen und entsprechende Massnahmen definieren. Der Gesetzgeber kann die Finanzierung regeln, allerdings 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 Leistungsziel 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).

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. 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 Viertelprozentschritte) 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 vollständigkeithalber 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, müssen hierzu keine weiteren Bestimmungen mehr erlassen werden. Der ganze Paragraf wird aufgehoben.

§ 16 Vorstand

Mit der 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 (Art. 51 Abs. 3 BVG) zeitgemäss weiterentwickeln. Die Vertretung der Arbeitgebenden soll weiterhin wie bisher vom Regierungsrat gewählt werden. Das wird nun explizit im Dekret festgehalten.

§ 20 Arbeitgeberbeitragsreserve zur Absicherung der Wertschwankungsreserve

Die AGBR mit Verwendungsverzicht zur Absicherung der Wertschwankungsreserve besteht bereits seit 13 Jahren. Sie ist aufgrund der seit 2008 bestehenden Unterdeckung faktisch eine AGBR mit Verwendungsverzicht bei Unterdeckung. Die in Lehre und Rechtsprechung vorgesehene Sanierungsdauer einer Pensionskasse beträgt fünf bis sieben 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.

§ 22 Rentnerinnen und Rentner

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

7.4 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.

8. Auswirkungen

8.1 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.

Die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Massnahmen um die erneute Senkung des Umwandlungssatzes etwas abzufedern, können für den Kanton und die Gemeinden als Arbeitgebende für die Lehrpersonen wie folgt aufgeschlüsselt werden.

Tabelle 5: Aufwand Abfederung Senkung Umwandlungssatz (Berechnung per Ende August 2021)

Massnahme	Kanton	Gemeinden*
Anpassung Sparbeiträge zwecks Abfederung Senkung Umwandlungssatz (Leistungsniveau 60 %)	6,9 Millionen Franken /Jahr	1,9 Millionen Franken /Jahr

Anpassung Koordinationsabzug zwecks Abfederung Senkung Umwandlungssatz	8,2 Millionen Franken /Jahr	2,6 Millionen Franken /Jahr
Einmaleinlage für Versicherte 50+ zwecks Abfederung Senkung Umwandlungssatz (1,25 %)	20,4 Millionen Franken /einmalig	5,5 Millionen Franken /einmalig
Total	15,1 Millionen Franken /Jahr 20,4 Millionen Franken /einmalig	4,5 Millionen Franken /Jahr 5,5 Millionen Franken /einmalig

* Für Gemeindeanteil von 35 % an Löhnen Lehrpersonen

Mit diesen Massnahmen sichert der Kanton (und die Gemeinden mit ihrem Anteil für die Lehrpersonen) seinen Arbeitnehmenden ein angemessenes und sozialverträgliches Vorsorgeniveau. Er trägt dabei insbesondere auch seinen überdurchschnittlich vielen Arbeitnehmenden mit Alter 50+ Rechnung und nimmt zudem seine Verantwortung als fairer Arbeitgeber gegenüber seinen Teilzeitangestellten und wenig Verdienenden wahr. Der Kanton sichert sich auch 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) noch weniger konkurrenzfähig und die Rekrutierung von gut ausgebildeten sowie fähigen Mitarbeitenden würde noch schwieriger. Dasselbe gilt für die Gemeinden in Bezug auf die von ihnen angestellten Lehrpersonen.

Werden die im Kapitel 4.2 erwähnten Rahmenbedingungen für Massnahmen zur Behebung einer Unterdeckung ins Pensionskassendekret aufgenommen, hätte dies im Fall einer Unterdeckung folgende finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden als Arbeitgebende:

Tabelle 6: Jährlicher Aufwand für den Kanton gemäss maximalen Bandbreiten (Berechnung per Ende August 2021)

Massnahme	Kanton	Gemeinden*
Neue Sanierungsbestimmungen im Pensionskassendekret (60 % von 4 %, respektive 10 %)	20-50 Millionen Franken	5-14 Millionen Franken

* Für Gemeindeanteil von 35 % an Löhnen Lehrpersonen

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 berechnet und können hier nicht beziffert werden.

Je nach Höhe der Unterdeckung, müsste der Kanton für jedes Jahr mit entsprechender Unterdeckung maximal 20 bis 50 Millionen Franken Sanierungsbeiträge leisten. Die effektiven Sanierungsbeiträge werden deutlich unter diesem Wert liegen, da das effektive Sanierungskonzept des Vorstands unter den im Dekret vorgegebenen Maximalbeträgen liegen wird. Sanierungsbeiträge können von der APK auch ohne Erwähnung 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 der Sanierung festzulegen.

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 Unterdeckung so schnell wie nötig zu beheben, damit die APK wieder genügend Risikofähigkeit aufweist, um die notwendige Rendite zu erwirtschaften.

8.2 Finanzielle Auswirkungen auf die Versicherten

Werden die vorgeschlagenen Massnahmen zur Abfederung der Senkung des Umwandlungssatzes umgesetzt, hätte dies folgende finanziellen Auswirkungen auf die Kantonsangestellten und Lehrpersonen.

Tabelle 7: Kosten Abfederung Senkung Umwandlungssatz (Berechnung per Ende August 2021)

Massnahme	Versicherte Kanton (inklusive Lehrpersonen)
Anpassung Sparbeiträge zwecks Abfederung Senkung Umwandlungssatz (planmässiges Leistungsniveau 60 %)	4,8 Millionen Franken/Jahr
Anpassung Koordinationsabzug zwecks Abfederung Senkung Umwandlungssatz	7,2 Millionen Franken/Jahr
Total	12,0 Millionen Franken/Jahr

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.

Tabelle 8: Maximale jährliche Kosten gemäss Sanierungskonzept (Berechnung per Ende August 2021)

Massnahme	Versicherte Kanton (inklusive Lehrpersonen)
Neue Sanierungsbestimmungen im Pensionskassendekret (40 % von 4 % respektive 10 %)	17–42 Millionen Franken

Werden die im Kapitel 4.2 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 und der Deckungsgrad unter 90 % liegt, müssen die Arbeitnehmenden zusätzliche Sanierungsbeiträge leisten.

8.3 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf die APK

Die skizzierten 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 Arbeitgebern sowie den Versicherten getragen.

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 beenden. Dadurch wird die APK auch 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 2020) mehr auszuweisen. Zudem entfällt der Ausweis des Deckungsgrad ohne Zurechnung der AGBR.

8.4 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 ebenfalls Gültigkeit. Im Falle 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 Arbeitgebenden, die in ihren Vorsorgeplänen die Bestimmungen 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.

8.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Es sind keine Auswirkungen auf die Gesellschaft zu erwarten.

8.6 Auswirkungen auf die Umwelt

Es sind keine Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten.

8.7 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.

9. Weiteres Vorgehen

Was	Wann
Anhörung	2. Quartal 2022
Verabschiedung Botschaft für 1. Beratung durch Regierungsrat	3. Quartal 2022
1. Beratung im Grossen Rat	1. Quartal 2023
Verabschiedung Botschaft für 2. Beratung durch Regierungsrat	2. Quartal 2023
2. Beratung im Grossen Rat	3. Quartal 2023
Referendumsfrist	4. Quartal 2023
Geplantes Inkrafttreten (sofern Referendum nicht ergriffen wird)	1. Januar 2024

Anhang

- Kennzahlen APK und Vergleiche mit anderen Pensionskassen (Anhang 1)
- Arbeitgebenden-Sparbeiträge Kanton Aargau gemäss Vorschlag Anhörung im Vergleich mit anderen Pensionskassen (Anhang 2)

- Glossar (Anhang 3)

Beilagen

- Beilage 1: Synopse Organisationsgesetz und G Sonderlasten
- Beilage 2: Synopse Pensionskassendekret

Anhang 1: Kennzahlen APK und Vergleiche mit anderen Pensionskassen

Tabelle 9: Vergleich Nettoperformance APK mit Pensionskassen aus Nachbarkantonen (BL, LU, ZH), strukturähnlichen Kantonen (SG, TG) sowie den Vorsorgeeinrichtungen des Bundes (Publica), der Credit Suisse Group sowie der Asga.

Vorsorge- einrichtung	Performance					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aargauische Pensionskasse	5,3%	1,2%	5,00%	8,08%	-2,14%	9,92%
Basellandschaftliche Pensionskasse	8,1%	1,0%	3,90%	8,20%	-2,20%	11,02%
Luzerner Pensionskasse	6,1%	1,8%	3,80%	7,30%	-1,10%	8,90%
St.Galler Pensionskasse	8,0%	2,4%	3,31%	7,50%	-2,40%	10,97%
Pensionskasse Thurgau	7,1%	0,8%	3,70%	7,87%	-2,65%	11,13%
BVK Zürich	6,1%	-0,7%	5,70%	9,00%	-3,50%	11,30%
Publica	5,87%	-1,93%	5,06%	6,75%	-3,26%	8,98%
Credit Suisse Group	7,3%	1,6%	3,7%	9,00%	-2,20%	11,30%
Asga	7,94%	0,61%	1,51%	7,18%	-1,24%	10,28%

Abbildung 5: Nettoperformance APK, Vergleichsgruppe kantonale Pensionskassen, Publica, PK CS und Asga, 2014–2019

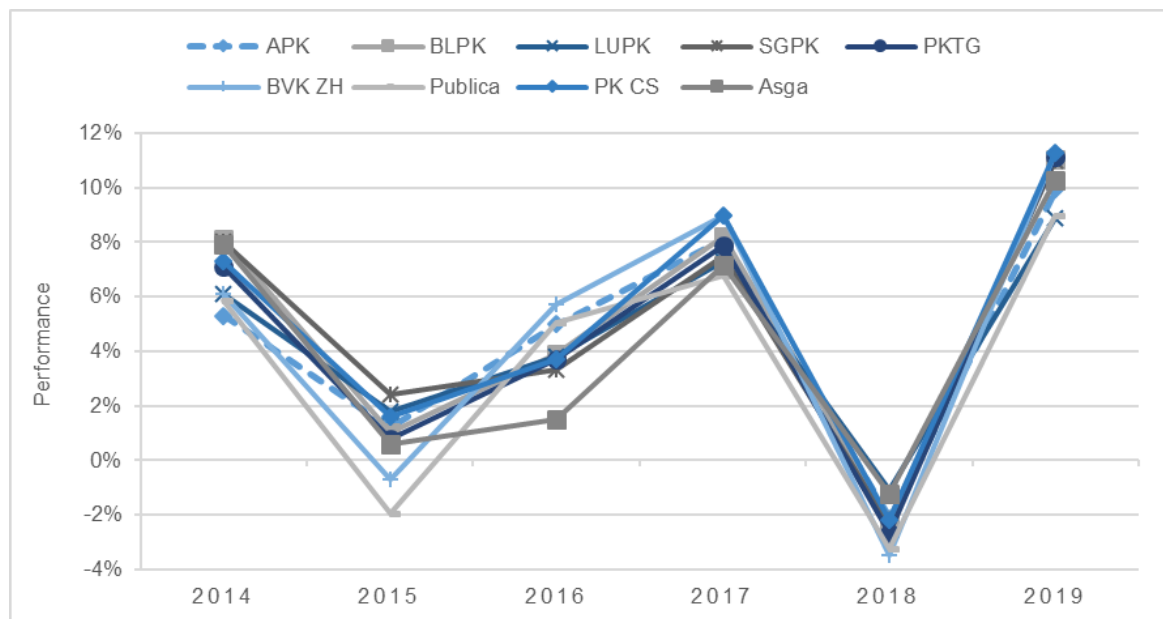


Tabelle 10: Vergleich Deckungsgrad APK mit Pensionskassen aus Nachbarkantonen (BL, LU, ZH), strukturähnlichen Kantonen (SG, TG) sowie den Vorsorgeeinrichtungen des Bundes (Publica), der Credit Suisse Group und der Asga.*

Vorsorge- einrichtung	Deckungsgrad per					
	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019
Aargauische Pensionskasse	99,80%	97,70%	100,50%	104,40%	99,40%	104,90%
Basellandschaftliche Pensionskasse**	110,0%	101,3%	103,0%	107,1%	100,9%	107,5%
Luzerner Pensionskasse	105,50%	103,00%	103,90%	107,70%	102,00%	106,90%
St.Galler Pensionskasse	104,64%	97,80%	92,42%	97,26%	94,10%	103,75%
Pensionskasse Thurgau	99,70%	98,70%	99,20%	101,90%	97,60%	102,60%
BVK Zürich	99,30%	96,10%	99,40%	100,00%	95,10%	100,50%
Publica	105,30%	100,10%	102,90%	107,10%	101,20%	104,10%
Credit Suisse Group	115,80%	107,80%	108,5%	115,60%	112,10%	116,40%
Asga	117,1%	110,93%	109,30%	112,90%	108,11%	114,18%

* Vergleich der Deckungsgrade aufgrund der unterschiedlichen versicherungstechnischen Grundlagen eingeschränkt.

** konsolidiert (Sammleinrichtung)

Abbildung 6: Deckungsgrad APK, Vergleichsgruppe kantonale Pensionskassen, Publica, PK CS und Asga, 2014–2019

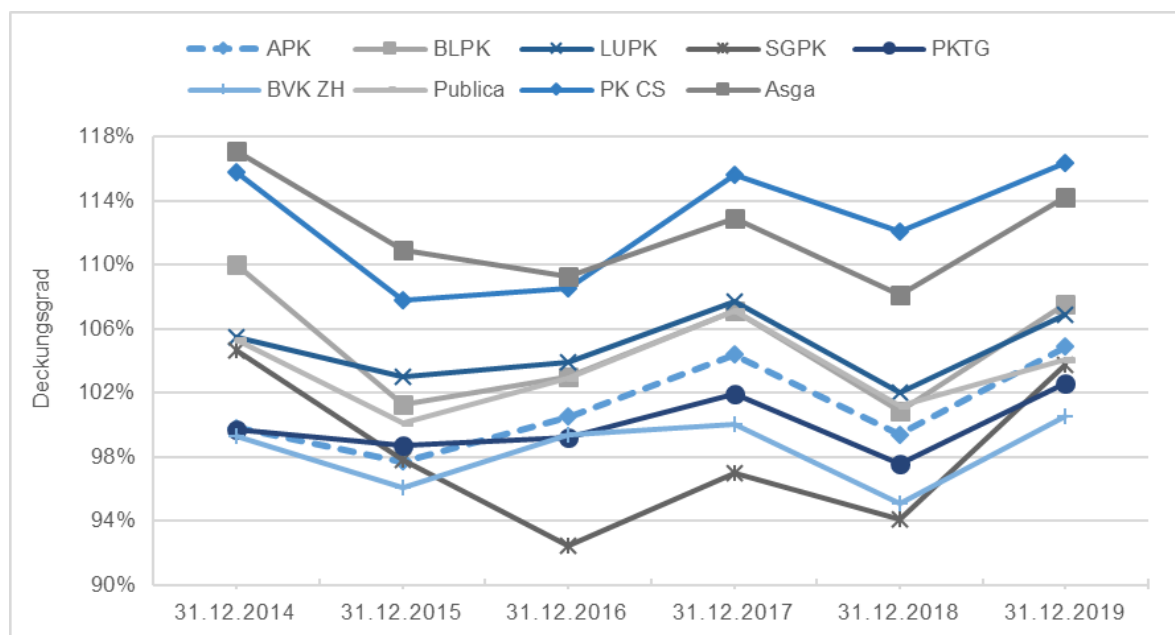


Tabelle 11: Vergleich Technischer Zinssatz APK mit Pensionskassen aus Nachbarkantonen (BL, LU, ZH), strukturähnlichen Kantonen (SG, TG) sowie den Vorsorgeeinrichtungen des Bundes (Publica), der Credit Suisse Group und der Asga.

Vorsorge- einrichtung	Technischer Zinssatz ab					
	01.01.2015	01.01.2016	01.01.2017	01.01.2018	01.01.2019	01.01.2020
Aargauische Pensionskasse*	3,00% (PT)	3,00% (PT)	3,00% (PT)	3,00% (PT)	2,25% (PT)	2,25% (PT)
Basellandschaftliche Pensionskasse	3,00% (PT)	3,00% (PT)	3,00% (PT)	1,75% (PT)**	1,75% (PT)	1,75% (PT)
Luzerner Pensionskasse	2,50% (GT)	2,50% (GT)	2,50% (GT)	2,25% (GT)**	2,00% (GT)	1,75% (GT)
St.Galler Pensionskasse	3,50% (GT)	3,00% (GT)	3,00% (GT)**	2,50% (GT)	2,50% (GT)	2,25% (GT)
Pensionskasse Thurgau	3,00% (PT)	3,00% (PT)	3,00% (PT)	3,00% (PT)	3,00% (PT)	2,50% (GT)
BVK Zürich	3,25% (PT)	3,25% (PT)	2,00% (GT)**	2,00% (GT)	2,00% (GT)	2,00% (GT)
Publica (offene / geschlossene Vorsorgewerke)	2,75% / 2,25% (PT)	2,75% / 2,25% (PT)	2,75% / 2,25% (PT)	2,75% / 2,25% (PT)	2,00% / 1,25% (PT)*	2,00% / 0,50% (PT)
Credit Suisse Group	3,00% (PT)	2,00% (GT)	2,00% (GT)	2,00% (GT)	2,00% (GT)	2,00% (GT)
Asga	3,00% (PT)	2,50% (GT)	2,50% (GT)	2,50% (GT)	2,50% (GT)	2,50% (GT)

PT: Periodentafeln GT: Generationentafeln Zinssatz von 2,5% bei PT entspricht etwa Zinssatz von 2% bei GT

* Die Aargauische Pensionskasse wechselt ihre versicherungstechnischen Grundlagen per 1. Januar 2021 (PT auf GT)

** Wechsel von Tarif VZ 2010 auf Tarif VZ 2015

Abbildung 7: Technischer Zinssatz APK, Vergleichsgruppe kantonale Pensionskassen, Publica, PK CS und Asga, 2015–2020

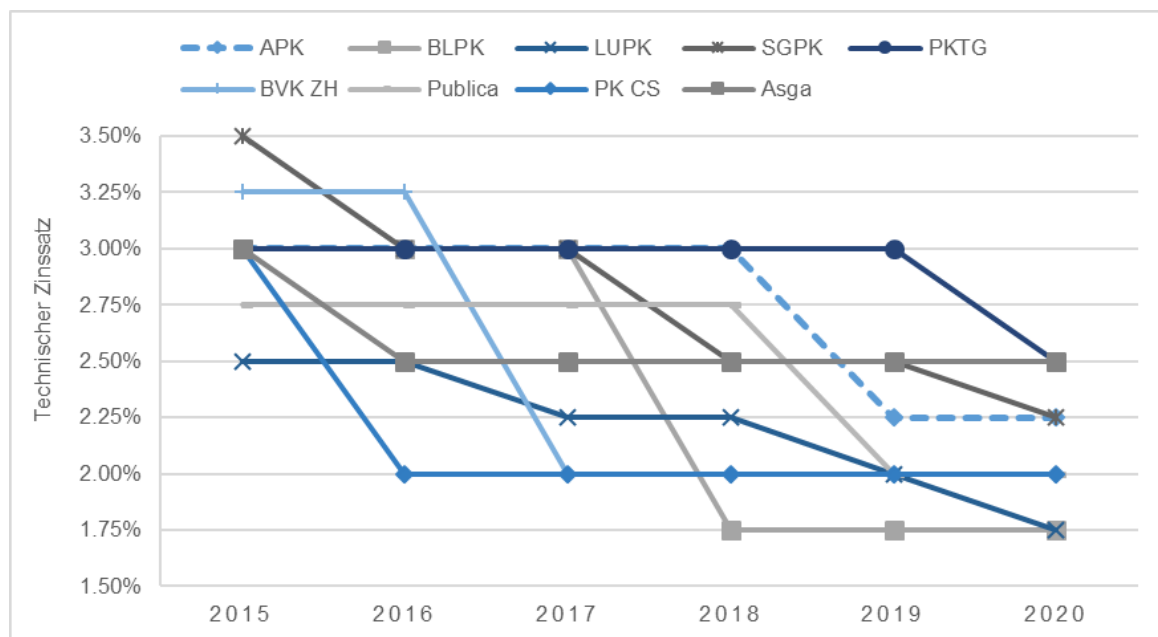


Tabelle 12: Vergleich Verzinsung Sparguthaben APK mit Pensionskassen aus Nachbarkantonen (BL, LU, ZH), strukturähnlichen Kantonen (SG, TG) sowie den Vorsorgeeinrichtungen des Bundes (Publica), der Credit Suisse Group und der Asga.

Vorsorge- einrichtung	Verzinsung						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aargauische Pensionskasse	1,50%	1,75%	0,50%	1,00%	1,25%	1,00%	1,25%
Basellandschaftliche Pensionskasse	1,75– 4,00%	0,00– 1,75%	0,00– 3,42%	0,00– 3,50%	0,00– 2,00%	0,00– 2,50%	1,00– 1,50%
Luzerner Pensionskasse	1,75%	1,75%	1,25%	1,00%	1,50%	1,50%	1,50%
St.Galler Pensionskasse	2,70%	1,75%	1,25%	1,00%	1,00%	2,25%	1,00%
Pensionskasse Thurgau	1,00%	1,00%	1,25%	0,50%	1,00%	0,50%	2,00%
BVK Zürich	1,25%	1,25%	0,75%	1,00%	1,50%	1,50%	1,50%
Publica	1,50%– 2,25%	1,50%– 2,25%	1,25%– 1,75%	1,00%– 1,50%	1,00%– 1,50%	1,00%– 2,00%	
Credit Suisse Group	2,50%	1,75%	0,75%	2,00%	1,25%	2,25%	
Asga	4,00%	2,50%	1,50%	2,50%	1,25%	2,75%	2,75%
BVG-Mindestzinssatz	1,75%	1,75%	1,25%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%

Abbildung 8: Verzinsung APK, Vergleichsgruppe kantonale Pensionskassen, Publica, PK CS und Asga, 2014–2019

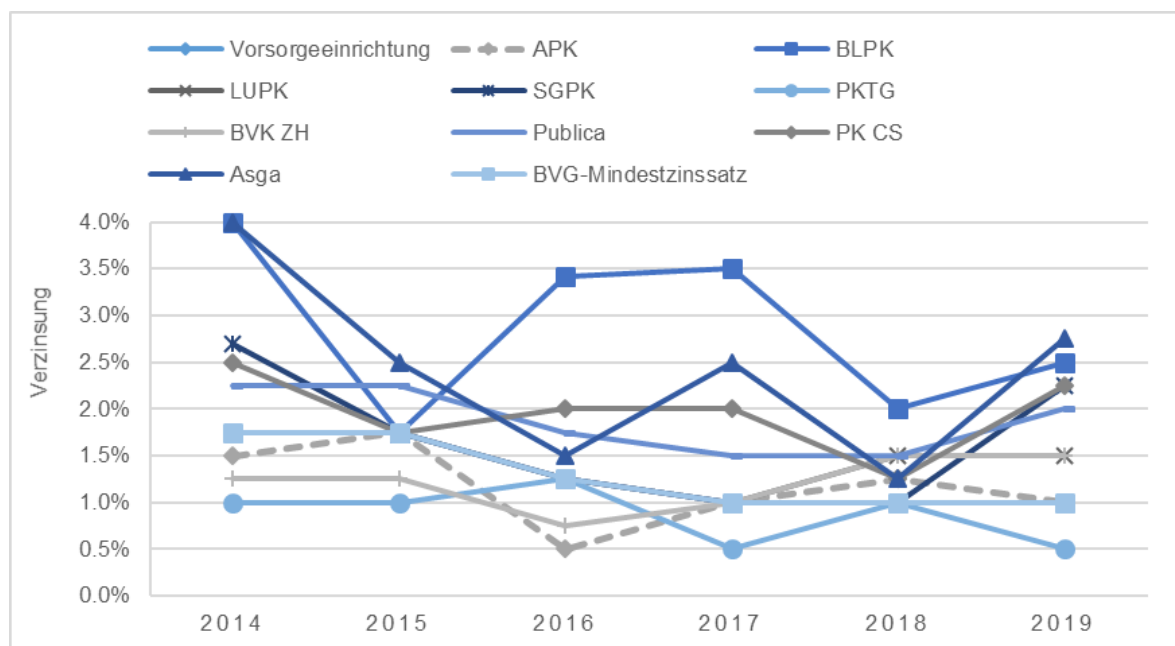


Tabelle 13: Vergleich Umwandlungssatz APK mit Pensionskassen aus Nachbarkantonen (BL, LU, ZH), strukturähnlichen Kantonen (SG, TG) sowie den Vorsorgeeinrichtungen des Bundes (Publica), der Credit Suisse Group und der Asga.

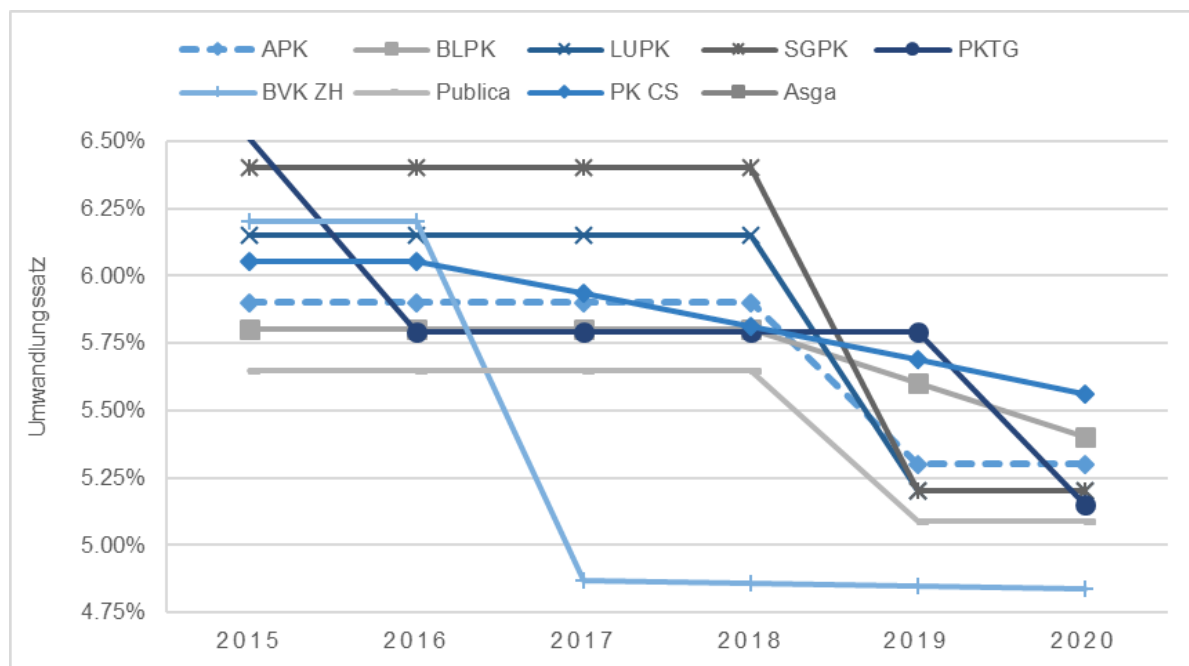
Vorsorge- einrichtung	Umwandlungssatz Alter 65						Weitere Senkung
	1.1.2015	1.1.2016	1.1.2017	1.1.2018	1.1.2019	1.1.2020	
Aargauische Pen- sionskasse	5,90%	5,90%	5,90%	5,90%	5,60%	5,30%	bis 2024: 5,00%
Basellandschaftliche Pensionskasse	5,80%	5,80%	5,80%	5,80%	5,60%	5,40%	bis 2022: 5,00%
Luzerner Pensionskasse	6,15%	6,15%	6,15%	6,15%	5,20%	5,20%	-
St.Galler Pensionskasse	6,40%	6,40%	6,40%	6,40%	5,20%	5,20%	-
Pensionskasse Thurgau	6,51%	5,79%	5,79%	5,79%	5,79%	5,15%	-
BVK Zürich	6,20%	6,20%	4,87%	4,86%	4,85%	4,84%	-
Publica*	5,65%	5,65%	5,65%	5,65%	5,09%	5,09%	-
Credit Suisse Group	6,054%	6,054%	5,935%	5,813%	5,688%	5,56%	bis 2027: 4,575%
Asga**							Linear von 6,00% (2021) auf 5,20% im 2025***

*Im Alter 65 für Männer und 64 für Frauen.

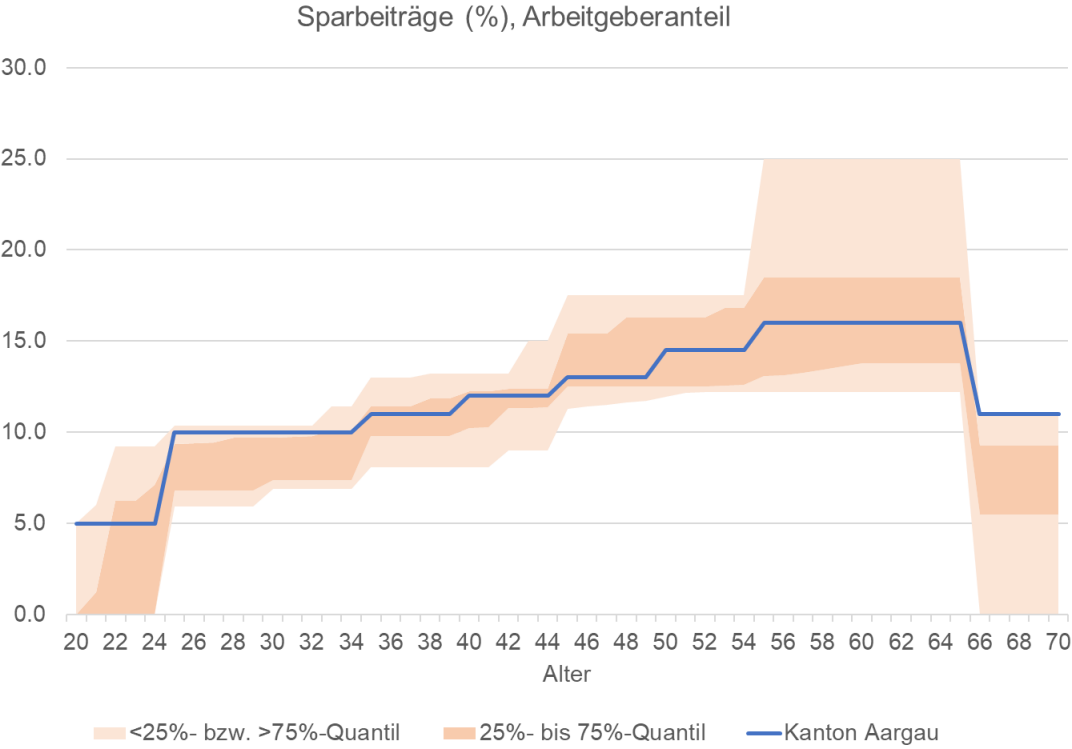
** Einführung des umhüllenden Umwandlungssatzes per 1.1.2019; keine Angaben vor 2021 verfügbar

*** Angaben für Männer (ordentliches Rentenalter 65); Frauen (ordentliches Rentenalter 64): linear von 5,85% (2021) auf 5,05% (2025)

Abbildung 9: Umwandlungssatz APK, Vergleichsgruppe kantonale Pensionskassen, Publica, PK CS und der Asga, 2015–2020



**Anhang 2: Arbeitgebenden-Sparbeiträge Kanton Aargau (gemäss Vorschlag Anhörung)
im Vergleich mit den Pensionskassen der Peer-Group**



Anhang 3: Glossar

Bezeichnung	Erklärung
Altersguthaben	Guthaben einer versicherten Person, das der Finanzierung ihrer Vorsorgeleistung dient. Das Altersguthaben besteht aus der Summe der eingebrachten Freizügigkeitsleistungen, den Altersgutschriften sowie freiwilligen Einkäufen, jeweils inklusive Zinsen.
Arbeitgeberbeitragsreserve (AGBR) mit Verwendungsverzicht	Arbeitgeber können innerhalb ihrer Vorsorgeeinrichtung eine Beitragsreserve für kommende Jahre bilden. Einzahlungen als Arbeitgeber-Beitragsreserve werden vom Arbeitgeber als steuerbegünstigter Aufwand verbucht. Arbeitgeber-Beitragsreserven können zur Bezahlung von künftigen Forderungen der Vorsorgeeinrichtung verwendet werden. Eine Rückzahlung an die Arbeitgeber ist ausgeschlossen. Die ordentliche AGBR kann bei Unterdeckung in eine AGBR mit Verwendungsverzicht nach Art. 65e BVG umgewandelt werden. Diese Mittel sind in einem gesonderten Konto auszuweisen. Damit kann der Fehlbetrag einer Unterdeckung vollständig oder teilweise ausgeglichen werden und auf andere Sanierungsmassnahmen im gleichen Umfang der Einlage verzichtet werden.
Beitragsprimat	Im Beitragsprimat werden die Leistungen der Vorsorgeeinrichtungen auf der Grundlage des vorhandenen Altersguthabens festgesetzt. Sie hängen somit von den bezahlten Beiträgen, den eingebrachten Freizügigkeitsleistungen und den Einkäufen ab, jeweils inklusive Verzinsung. Weitaus die meisten Vorsorgeeinrichtungen werden im Beitragsprimat geführt.
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (SR 831.40)
BVV 1	Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge vom 10. und 22. Juni 2011 (SR 831.435.1)
BVV 2	Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 18. April 1984 (SR 831.441.1)
Deckungsgrad	Der (BVG-)Deckungsgrad ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen dem verfügbaren Vermögen und den versicherungstechnischen Verpflichtungen der Kasse. Eine AGBR mit Verwendungsverzicht bei Unterdeckung ist dem verfügbaren Vermögen zuzurechnen. Der Deckungsgrad ist massgebend für die Frage, ob Sanierungsmassnahmen zu prüfen sind.
Einkauf	Vor Erreichen des ordentlichen Pensionierungsalters kann sich die versicherte Person mittels persönlicher Einlagen in die reglementarischen Vorsorgeleistungen einkaufen; die Einlagen werden ihrem Sparguthaben gutgeschrieben.
Experte oder Expertin für die berufliche Vorsorge	Das BVG schreibt den Vorsorgeeinrichtungen vor, dass sie einen anerkannten Experten oder Expertin bezeichnen müssen, der die versicherungstechnischen Grundlagen der Kasse bestimmt und prüft, ob die Vorsorgeeinrichtung die gegenüber ihren Versicherten eingegangenen Verpflichtungen erfüllen kann.
FER 26	Swiss GAAP FER 26 regelt die Rechnungslegung von Personalvorsorgeeinrichtungen. Ein Abschluss nach diesem Standard umfasst die Bilanz, die Betriebsrechnung und den Anhang.
Freiwilliges Sparen	Möglichkeit für die Versicherten, auf freiwilliger Basis zusätzliche Beiträge anzusparen. Das höhere Sparguthaben wirkt sich auf die Altersleistungen aus. Diese zusätzlichen Sparbeiträge sind wie ein Einkauf und werden den Versicherten monatlich automatisch vom Lohn abgebogen.

Bezeichnung	Erklärung
Generationentafeln	Pensionskassen berechnen die Grundlagen für ihre Verpflichtungen auf Basis von Statistiken zur Lebenserwartung. Generationentafeln gehen von der Annahme aus, dass Sterblichkeit von Alter und Geburtsjahr abhängt, und kalkulieren eine weitere Erhöhung der Lebenserwartung direkt ein.
G Sonderlasten	Gesetz über die Finanzierung der Sonderlasten vom 16. August 2005 (SAR 612.500)
Kapitaldeckungsverfahren	Bei diesem Vorgehen wird planmässig ein Altersguthaben gebildet, mit dem die geschuldeten Versicherungsleistungen finanziert werden. Altersleistungen werden im Kapitaldeckungsverfahren daher vorfinanziert. Die Kapitalien werden am Kapitalmarkt angelegt.
Kernplan	Vorsorgeplan der APK für die Mitglieder des Regierungsrats, die ihr Amt nach dem 31. Dezember 2016 angetreten haben, für die Mitglieder des Obergerichts, die Angestellten und Beamten des Kantons sowie die Angestellten der Gemeinden, deren Lohn direkt durch den Kanton ausgerichtet wird. Die Eckwerte des Kernplans stützen sich auf die entsprechenden Vorgaben im Pensionskassendekret ab.
Koordinationsabzug	Betrag, der vom anrechenbaren Lohn in Abzug gebracht wird, um den versicherten Lohn zu berechnen. Dies dient zur Koordination der Leistungen der 1. Säule (AHV/IV) mit der 2. Säule (berufliche Vorsorge).
Leistungsprimat	Im Leistungsprimat werden die Leistungen in Prozenten des versicherten Lohns definiert. Nur noch eine kleine Minderheit von Vorsorgeeinrichtungen wird im Leistungsprimat geführt. Bei der APK gilt das Leistungsprimat für die Berechnung von Invaliden-, Witwen-/Witwer- und Waisenrenten.
Mindestumwandlungssatz	Für den obligatorischen Teil der beruflichen Vorsorge ist ein Mindestumwandlungssatz festgelegt. Er schreibt vor, wie das Altersguthaben im Zeitpunkt des ordentlichen Rentenalters (65 für Männer und 64 für Frauen) im Obligatorium in eine Rente umzurechnen ist. Aktuell beträgt er 6,8 %.
Minderverzinsung beziehungsweise Nullverzinsung nach Anrechnungsprinzip	Eine Minderverzinsung liegt vor, wenn die Altersguthaben der Versicherten mit einem tieferen Zinssatz als dem Mindestzinssatz BVG verzinst werden. Das Anrechnungsprinzip besagt, dass bei vom BVG abweichend definierten Leistungen in jedem Fall betraglich mindestens die BVG-Leistungen erbracht werden müssen. Eine Minder- beziehungsweise Nullverzinsung wird durch eine tiefere Verzinsung des überobligatorischen Teils erreicht.
Mindestzinssatz BVG	Das BVG schreibt in der obligatorischen Versicherung einen minimalen Zinssatz für die Verzinsung der Altersguthaben vor. Der Bundesrat legt den Mindestzinssatz jährlich neu fest und berücksichtigt dabei die Renditeentwicklung verschiedener Wertanlagen wie Bundesobligationen, Anleihen, Aktien und Liegenschaften. Für 2020 und 2021 beträgt der Mindestzinssatz 1 %. Die Verzinsung der Altersguthaben, die ausserhalb des Obligatoriums liegen, also der überobligatorischen beruflichen Vorsorge zuzurechnen sind, wird vom obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung beschlossen.
Oberstes Organ	Die Vorsorgeeinrichtungen sind im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen in der Ausgestaltung ihrer Leistungen und ihrer Finanzierung frei. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben, die Festlegung der Strategie, die Vermögensanlage und die Überwachung der Geschäftsführung obliegen dem obersten Organ. Diesem müssen mindestens gleich viele Vertreter der Arbeitnehmenden wie Vertreter der Arbeitgeber angehören.

Bezeichnung	Erklärung
Obligatorische berufliche Vorsorge / Obligatorium	Das BVG definiert, welche Arbeitnehmenden einer Vorsorgeeinrichtung angeschlossen sein und welche Leistungen die Vorsorgeeinrichtungen mindestens erbringen müssen. Obligatorisch versichert sind die Löhne zwischen der Eintrittsschwelle und dem oberen Grenzbetrag, also zwischen Fr. 21'510.– und Fr. 86'040.–. Viele Einrichtungen, so auch die APK, richten über das BVG-Obligatorium hinausgehende Leistungen aus. In diesem Fall spricht man von der überobligatorischen Vorsorge oder der Säule 2b. Vorsorgepläne mit obligatorischen und überobligatorischen Leistungen nennt man umhüllend.
Organisationsgesetz	Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 26. März 1985 (SAR 153.100)
Pensionskassendekret	Kantonales Dekret über die Aargauische Pensionskasse.
Performance	Ausdruck für die Wertentwicklung (Wertzuwachs oder Wertverminderung) von Kapitalanlagen unter Mitberücksichtigung der Ertragsausschüttungen.
Periodentafeln	Pensionskassen berechnen die Grundlagen für ihre Verpflichtungen auf Basis von Statistiken zur Lebenserwartung. Periodentafeln registrieren die Sterblichkeit innerhalb einer Zeitperiode und rechnen dabei keine künftige Sterblichkeitsabnahme ein.
Rendite	Ertrag einer Kapitalanlage. Die Rendite ist das Verhältnis zwischen dem angelegten Kapital und dessen jährlichem Ertrag. Sie wird in Prozenten des Wertes angegeben. Bei Wertpapieren ergibt sich die Rendite aus dem Verhältnis des Ertrags (Dividende, Zins) zum Börsenkurs.
Sammeleinrichtung	Eine Sammeleinrichtung ist eine Vorsorgeeinrichtung, der mehrere Arbeitgeber angeschlossen sind, die keine Solidargemeinschaft bilden. Für jeden angeschlossenen Arbeitgeber wird eine eigene Rechnung geführt und besteht ein eigener Leistungs- und Finanzierungsplan. Sammeleinrichtungen werden von Versicherungsgesellschaften, Banken oder anderen Anbietern geführt.
Technische Grundlagen	Die technischen Grundlagen dienen zur Bewertung der künftigen versicherungstechnischen Verpflichtungen einer Pensionskasse und basieren auf biometrischen Merkmalen wie beispielsweise die Wahrscheinlichkeit zu sterben, verheiratet zu sein oder invalid zu werden.
Technischer Zinssatz	Mit dem technischen Zinssatz wird der heutige Wert der künftigen Rentenverpflichtungen berechnet. Die Höhe des technischen Zinssatzes ergibt sich aus der Einschätzung der langfristig erwarteten Entwicklung des Vermögensertrags, der Struktur des Versichertenbestandes sowie der finanziellen Lage der Kasse.
Überobligatorium	Das BVG definiert, welche Leistungen Vorsorgeeinrichtungen mindestens erbringen müssen. Leistungen, die über das BVG-Obligatorium hinausgehen, werden als überobligatorisch bezeichnet. Vorsorgepläne mit obligatorischen und überobligatorischen Leistungen nennt man umhüllend.
Umhüllende Vorsorge	Eine Vorsorge wird als umhüllend bezeichnet, wenn sie über den Bereich des BVG-Obligatoriums hinausgeht.
Umlageverfahren	Im Umlageverfahren werden die eingehenden Beiträge unmittelbar für die Versicherungsleistungen (Renten, Taggelder etc.) verwendet. Die Erwerbstätigen finanzieren die Leistungen für die Rentnerinnen und Rentner.
Umwandlungssatz	Im Pensionierungsfall wird das im Zeitpunkt der Pensionierung vorhandene Sparguthaben in eine lebenslängliche Altersrente umgerechnet, in-

Bezeichnung	Erklärung
	dem es mit dem Umwandlungssatz multipliziert wird. Der Umwandlungssatz beinhaltet Prognosen zur Lebenserwartung und zur Rendite, die mit dem noch vorhandenen Sparguthaben erzielt werden kann.
Unterdeckung	Der Deckungsgrad einer Vorsorgeeinrichtung entspricht dem Verhältnis des Vorsorgevermögens zu ihren Verpflichtungen. Sind die Verpflichtungen einer Vorsorgeeinrichtung höher als ihr Vermögen, so befindet sich die Vorsorgeeinrichtung in Unterdeckung und muss saniert werden.
Versicherter Lohn	Der versicherte Lohn entspricht dem anrechenbaren Jahreslohn vermindert um den Koordinationsabzug. Als anrechenbarer Jahreslohn gilt beispielsweise im kantonalen Vorsorgeplan der AHV-Jahreslohn vermindert um Lohnbestandteile, die nur gelegentlich anfallen.
Vorsorgeplan	Enthält die arbeitgeberspezifischen Bestimmungen, zum Beispiel die Definition des versicherten Lohns, die Höhe der Risikoleistungen und das ordentliche Pensionierungsalter. Zudem sind darin Höhe und Aufteilung der Spar- und Risikobeiträge festgelegt.
VZ 2010	Versicherungstechnische Grundlagen, die auf den Daten der zehn vorhergehenden Jahre (2001–2010) von 21 öffentlich-rechtlichen Pensionskassen basieren (auch der APK).
VZ 2015	Die technischen Grundlagen VZ 2015 basieren auf Datenmaterial der Jahre 2011–2015 von 25 öffentlich-rechtlichen Pensionskassen. Die APK verwendete diese Grundlagen erstmals in der Jahresrechnung 2018.
Wertschwankungsreserve	Die Wertschwankungsreserve (WSR) bezweckt den Ausgleich von Schwankungen auf dem Anlagevermögen. Ab einem BVG-Deckungsgrad von 100 % wird als Erstes die WSR gebildet. Eine vollständig gebildete WSR soll in schlechten Anlagejahren einen dämpfenden Effekt haben und möglichst verhindern, dass die Kasse in eine Unterdeckung gerät.
Zinssatz für das Sparguthaben	Zinssatz, zu dem Altersguthaben verzinst werden.

Quellen: <https://www.agpk.ch/glossar/> und <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/glossar.html>