

REGIERUNGSRAT

12. August 2020

20.123

Motion Silvan Hilfiker, FDP, Oberlunkhofen (Sprecher), Michaela Huser, SVP, Wettingen, und Andreas Meier, CVP, Klingnau, vom 12. Mai 2020 betreffend Aargauische Pensionskasse / Aufhebung der zeitlichen Befristung des Verwendungsverzichts der Arbeitgeberbeitragsreserve zur Absicherung der Wertschwankungsreserve; Ablehnung beziehungsweise Entgegennahme als Postulat

I.

Text und Begründung der Motion wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt die Motion mit folgender Begründung ab beziehungsweise ist bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen:

Vorbemerkungen

Per Anfang 2008 wurde die Aargauische Pensionskasse (APK) ausfinanziert. Zudem erfolgte der Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat mit einem Leistungsziel von 65 % des versicherten Verdiensts, die Staatsgarantie wurde aufgehoben und das Rentenalter von 63 auf 65 Jahre erhöht. Neben der Ausfinanzierung auf 100 % des Deckungskapitals musste für die Aufhebung der Staatsgarantie gemäss Art. 72f Abs. 2 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, und Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) eine Wertschwankungsreserve bereitgestellt werden. Die Wertschwankungsreserve dient dazu, Schwankungen an den Kapitalmärkten auszugleichen und beträgt je nach Anlagestrategie und Marktumfeld zwischen 10 und 25 % des Vorsorgevermögens. Für die APK belief sich diese damals auf 15 %. So brachte der Kanton Aargau rund 794 Millionen Franken von total 1 Milliarde Franken als Arbeitgeberbeitragsreserve (AGBR) mit Verwendungsverzicht ein. Die restlichen 206 Millionen Franken brachten die weiteren der APK angeschlossenen Arbeitgeber ein. Demgegenüber sieht das Dekret über die Aargauische Pensionskasse (Pensionskassendekret) vom 5. Dezember 2006 eine Zielverzinsung auf die Sparguthaben vor. Fällt die Wertschwankungsreserve mit Berücksichtigung der AGBR unter die notwendige Wertschwankungsreserve, kann der Vorstand als Sanierungsmassnahme einen tieferen Zinssatz für die Verzinsung der Sparguthaben beschliessen.

Gemäss dem Pensionskassendekret prüft der Vorstand die vorzeitige teilweise Rückführung der AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve in die ordentlichen AGBR, wenn erstere zusammen mit dem verfügbaren Vermögen die Vorsorgeverpflichtungen und die notwendigen Wertschwankungsreserven um 5 Prozentpunkte übersteigen (§ 20 Abs. 4). Die erforderliche Bedingung wäre heute einen Deckungsgrad (ohne Zurechnung der AGBR mit Verwendungsverzicht) von min-

destens 127 % (100 % Vorsorgeverpflichtungen + 22 % Wertschwankungsreserven + 5 % Puffer gemäss Dekret). Die Höhe der notwendigen Wertschwankungsreserve hat sich aufgrund des geänderten Marktumfeldes von rund 15 % des Vorsorgevermögens bei der Ausfinanzierung auf 22 % per Ende des Jahres 2019 erhöht. Da die Wertschwankungen auf den Vermögensanlagen zugenommen haben, hat sich auch die notwendige Wertschwankungsreserve erhöht.

Der Verwendungsverzicht zugunsten der Absicherung der Wertschwankungsreserve entfällt laut Dekret

- a) nachdem die APK die notwendige Wertschwankungsreserve selbst erwirtschaftet hat,
- b) bei Austritt eines Arbeitgebers für diesen, spätestens aber 20 Jahre nach Inkrafttreten dieses Dekrets für alle Arbeitgeber. Mit der vorhandenen AGBR wird zuerst die Wertschwankungsreserve anteilmässig auf die notwendige Höhe geäufnet. Der dafür nicht benötigte Teil wird in die ordentliche AGBR überführt (§ 20 Abs. 5).

Verfügt die APK per Ende 2027 nicht über einen Deckungsgrad von mindestens 127 % beziehungsweise nicht über das notwendige Vermögen, die Arbeitgeberbeitragsreserve ganz oder teilweise in die ordentlichen Arbeitgeberbeitragsreserven zu überführen, fällt die Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht in das Vermögen der APK. Auf die Finanzierungsrechnung des Kantons hat dies keine Auswirkungen, da die Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht einerseits nicht als Eventualguthaben aufgeführt wird und andererseits der Aufwand für die Ausfinanzierung der APK bereits im Jahr 2008 über die Spezialfinanzierung Sonderlasten verbucht wurde.

In der (18.203) Interpellation Silvan Hilfiker, FDP, Oberlunkhofen (Sprecher), Jean-Pierre Gallati, SVP, Wohlen, und Andreas Meier, CVP, Klingnau, vom 18. September 2018 betreffend APK / Verwendungsverzicht der Arbeitgeberbeitragsreserve zur Absicherung der Wertschwankungsreserve nahm der Regierungsrat bereits Stellung zu Fragen im Zusammenhang mit der AGBR und dem Verwendungsverzicht.

Stossrichtung der Motion

Die vorliegende Motion verlangt das Pensionskassendekret dahingehend anzupassen, dass das Eventualguthaben des Kantons Aargau unbefristet bestehen bleibt (Aufhebung der zeitlichen Befristung von 20 Jahren). Begründet wird diese Forderung mit der angespannten Finanzlage des Kantons Aargau, dem fehlenden Anreiz für die APK sowie mit der Fairness gegenüber den Steuerzahlenden und den angeschlossenen Unternehmen.

Erwägungen des Regierungsrats

Auswirkung auf den Kantonshaushalt

Die vom Motionär geforderte Aufhebung der zeitlichen Befristung der AGBR zur Absicherung von Wertschwankungen führt nicht zu einer Entlastung des Kantonshaushalts in absehbarer Zukunft. Gemäss § 20 Abs. 4 Pensionskassendekret muss die AGBR zur Absicherung von Wertschwankungen zuerst in eine ordentliche ABGR überführt werden. Erst dann könnte sie zur Bezahlung der Arbeitgeberbeiträge verwendet werden (Art. 44a Abs. 3 Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV)). Wie eingangs bereits erwähnt, wäre hierfür ein Deckungsgrad von mindestens 127 % (ohne Zurechnung der AGBR mit Verwendungsverzicht) erforderlich. Der Deckungsgrad der APK ohne ABGR mit Verwendungsverzicht betrug per Ende 2018 90,0 % und per Ende 2019 95,9 %. Aufgrund der aktuellen Situation an den Finanzmärkten liegt dieser Wert, nicht nur für die APK, sondern auch für andere Pensionskassen, ausser Reichweite.

Und selbst für den Fall von steigenden Zinsen und Inflation wäre zu berücksichtigen, dass neben den Ansprüchen der Arbeitgeber auch entsprechende Ansprüche der versicherten Personen auf höhere Verzinsung der Sparguthaben und Teuerungsausgleich für die Rentenbeziehenden gemäss § 20 Abs. 2 und Abs. 3 Pensionskassendekret zu bedienen sind.

Auf die längere Sicht ist eine Vermögenszunahme um 31,1 % der Verpflichtungen, basierend auf den Zahlen per Ende 2019, eher als unrealistisch zu bewerten. Seit der Finanzkrise 2008/09, also nach Inkraftsetzung des Pensionskassendekrets, hat sich das Marktumfeld grundlegend geändert. So stellt die Einführung von Negativzinsen ein Novum dar, welches die Renditemöglichkeiten stark beeinflusst und die Finanzflüsse nachhaltig verändert hat. Die Corona-Krise hat die Unsicherheiten noch verstärkt. Die längerfristigen Implikationen der jetzigen Krise können erst in den nächsten Jahren abgeschätzt werden.

Anreizmechanismus

Die Dekretsregelung mit Darlehensverfall zugunsten der APK stellt aus Sicht des Regierungsrats keinen negativen Anreiz dar. Erwirtschaftet die APK konstant einen unterdurchschnittlichen Gewinn, würde dies zum Abgang von angeschlossenen Institutionen und deren Versicherten führen und eine Negativspirale in Gang setzen. Im 5-Jahresvergleich mit über 140 Vergleichskassen liegt die durchschnittliche Rendite der APK im oberen 25 %-Quantil. Diese gute Performance lässt nicht auf einen falschen Anreizmechanismus schliessen.

Zum Zeitpunkt der Beratung über das Pensionskassendekret wurde davon ausgegangen, dass die APK dank der AGR zur Absicherung von Wertschwankungen mindestens eine Rendite von 4,5 % erwirtschaften kann. Die durchschnittliche Rendite der APK zwischen 1994 und 2007 lag bei 5,5 %. Wie bereits erläutert, hat sich nach der Finanzkrise das Marktumfeld stark gewandelt. Das Tiefzinsumfeld hat die APK dazu gezwungen, den Umwandlungssatz und damit die Altersrenten seit 2008 von 6,8 % auf 5,3 % zu senken. Diese Reduktion wurde nur teilweise durch eine Erhöhung der Sparbeiträge der Arbeitgeber aufgefangen, so dass das Leistungsniveau für junge, neueintretende versicherte Personen von 65 % auf 58 % gefallen ist. Die APK musste diese harte Massnahme treffen, damit das finanzielle Gleichgewicht der Kasse trotz tieferen Renditen gewahrt bleibt.

Beidseitige Sanierungspflicht

Art. 65d Abs. 3. Bst. a BVG sieht vor, dass von den Arbeitgebern und Arbeitnehmer Beiträge zur Behebung einer Unterdeckung erhoben werden können. Dabei muss der Beitrag des Arbeitgebers mindestens gleich gross sein wie die Summe der Beiträge der Arbeitnehmer.

Dieser Grundsatz ist auch in den § 20 Pensionskassendekret eingeflossen. Neben der Ausfinanzierung der notwendigen Wertschwankungsreserve über die AGR stellt der Verzinsungsmechanismus ein wichtiger Teil dieses Sanierungskonzepts dar. Zwar sieht § 20 Abs. 2 Pensionskassendekret eine Zielverzinsung in der Höhe von 2 Prozentpunkten über der Teuerung, mindestens jedoch der massgebende technische Zinssatz vor, solange die AGR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve besteht. Hingegen kann der Vorstand einen tieferen Sparzinssatz beschliessen, wenn die Wertschwankungsreserve mit Berücksichtigung der AGR unter der notwendigen Wertschwankungsreserve liegt. Zudem sieht das Vorsorgereglement (Art. 27 Abs. 3) vor, dass der Zinssatz für das Sparguthaben jährlich von der APK aufgrund der Ertragsmöglichkeiten auf den Vermögensanlagen und der Wertschwankungsreserve der APK sowie unter Berücksichtigung von § 20 Abs. 2 Pensionskassendekret festgelegt wird.

Daneben müssen die Rentenbeziehenden auf den Teuerungsausgleich verzichten, da keine freien Mittel gebildet werden können. So erfahren die Renten über die Jahre einen Realabbau. Diese Aspekte müssen bei der Beurteilung des Verwendungsverzichts berücksichtigt werden. Der AGR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve steht damit die Reduktion des Sparzinssatzes und der Verzicht des Teuerungsausgleichs gegenüber und stellt daher keine einseitige Sanierungsmassnahme durch die Arbeitgeber dar.

Sanierung zulasten der Arbeitnehmer

Seit Einführung des Dekrets befand sich die APK während mehreren Jahren in Unterdeckung. Die APK setzte den Sparzinssatz entsprechend dem Dekret tiefer an und damit leisteten die Versicherten Sanierungsbeiträge, wohingegen die Arbeitgeber keine Beiträge zu leisten hatten. Die APK berücksichtigte dabei, dass diese bei der Ausfinanzierung im Jahr 2008 die Arbeitgeberbeitragsreserve finanziert hatten. Ohne die AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve hätte sich die APK über viele Jahre in einer Unterdeckung befunden und die Arbeitgeber, respektive die Steuerzahlenden, hätten Sanierungsbeiträge à fonds perdu leisten müssen. Bezogen auf den Sparzins gemäss Dekret leisteten die Versicherten somit seit 2008 insgesamt rund 1 Milliarde Franken an Sanierungsbeiträgen, was der Höhe der AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve entspricht. Während den vergangenen Jahren mussten, wie oben erwähnt, im Gegensatz die Arbeitgeber keine zusätzlichen Sanierungsbeiträge leisten.

Schlussfolgerung

Als wichtig für die Gesamtbeurteilung erachtet der Regierungsrat die faire Ausgestaltung der Sanierungsmassnahmen. Dank der AGBR zur Absicherung der Wertschwankungsreserve mussten die Arbeitgeber seit 2008 keinen Beitrag mehr zur Sanierung leisten, im Gegensatz zu den versicherten Personen der APK. Insgesamt sind die Sanierungsbeiträge seitens der Versicherten (Verzinsungsmechanismus) und seitens der Arbeitgeber (AGBR mit Verwendungsverzicht) seit der Ausfinanzierung ausgeglichen.

Aus den oben genannten Gründen erachtet der Regierungsrat die geforderte Aufhebung der zeitlichen Befristung des Verwendungsverzichts als nicht angebracht. In Anbetracht der unsicheren Verhältnisse aufgrund der Corona-Pandemie und deren Auswirkungen auf die Wirtschaft im Generellen und auf die APK im Speziellen, ist der Regierungsrat jedoch bereit, das Begehren als Postulat entgegenzunehmen und eine Neubeurteilung vorzunehmen, sobald sich die wirtschaftliche Lage wieder normalisiert hat.

Konsequenzen der Umsetzung, insbesondere Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung

Die Umsetzung hat keine personellen oder finanziellen Auswirkungen. Es sind keine Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung zu erwarten.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'353.–.

Regierungsrat Aargau