

REGIERUNGSRAT

26. Januar 2022

21.249

Interpellation Uriel Seibert, EVP, Schöftland (Sprecher), Colette Basler, SP, Zeihen, und Barbara Portmann-Müller, GLP, Lenzburg, vom 9. November 2021 betreffend Koordinationsabzug Kantonsangestellte; Beantwortung

I.

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

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

Vorbemerkungen

Die Frage der Interpellantinnen und des Interpellanten betrifft einen Themenbereich, welcher in Zusammenhang mit der Änderung des Dekrets über die Aargauische Pensionskasse (Pensionskassendekret) mit der Vorlage "Sicherung berufliche Vorsorge" ausführlich behandelt wird. Die Beantwortung dieser Interpellation folgt den Ausführungen in den Anhörungsunterlagen zu dieser Vorlage. Die Anhörung startet am 3. März 2022 und dauert bis am 3. Juni 2022.

Die steigende Lebenserwartung und die schwierige Lage an den Kapitalmärkten erhöhen den Reformdruck auf die berufliche Vorsorge in der Schweiz. Grundlegende Herausforderungen 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-, und Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG), sind dem kantonalen Gesetzesgeber jedoch klare Schranken für dessen Handlungsspielraum gesetzt.

Der Regierungsrat sieht in einigen Bereichen Handlungsbedarf und sieht Abfederungsmassnahmen zur erneuten Senkung des Umwandlungssatzes, Eckwerte für ein Sanierungskonzept sowie weitere rechtliche Anpassungen vor. Die entsprechende Gesetzesvorlage befindet sich in der Anhörung.

Im Rahmen der erwähnten Vorlage schlägt der Regierungsrat insbesondere vor, den Koordinationsabzug zu senken. Die Grundmotivation des Regierungsrats hinsichtlich dieser Anpassung liegt in der Besserstellung der Angestellten mit tiefen Löhnen generell und ist nicht primär auf geschlechterspezifische Aspekte ausgerichtet.

Zur Frage 1

"Die Lehrkräftestatistik zeigt auf, dass eine erhebliche Anzahl Lehrpersonen in einem Pensum von unter 50 % unterrichtet. Dabei handelt es sich mehrheitlich um Frauen. Auffallend ist zudem, dass bei Frauen zwischen 30–45 der Anteil Vollzeitbeschäftigter oder jener mit 90 %-Pensen tiefer als in den anderen Altersgruppen liegt, was sich wohl mit einer Pensenreduktion infolge von Mutterschaft begründen lässt. 2 Teilt der Regierungsrat angesichts dieser Umstände die Ansicht, dass der Koordinationsabzug in der heutigen Ausgestaltung indirekt zu einer geschlechterspezifischen Benachteiligung führen kann?"

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass der Kanton Aargau im Gegensatz zum BVG bereits seit vielen Jahren einen reduzierten Koordinationsabzug für tiefere Einkommen kennt und damit tiefere Pensen begünstigt. Diese Regelung ist seit 2008 in Kraft. Sie wird in der Antwort zur Frage 2 erklärt.

Im Vergleich zu anderen Berufsgruppen sind Teilzeitanstellungen im Lehrerberuf einfacher umsetzbar und attraktiv bezüglich Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Der Frauenanteil bei den über 10'000 Lehrpersonen im Kanton Aargau beträgt 78 %. Rund 44 % unterrichten mit einem Pensum, das 50 % oder kleiner ist. Es ist richtig, dass der Frauenanteil bei diesen kleinen Pensen mit 87 % deutlich höher ist, als derjenige der Männer. Die Möglichkeit zur Teilzeitarbeit steht jedoch Frauen und Männern gleichermassen offen. Aus Sicht Kanton wählen heute Lehrerinnen mit Familienpflichten erfreulicherweise deutlich öfter die Reduktion des Beschäftigungsgrads als einen Austritt oder einen Anstellungsunterbruch von mehreren Jahren. Dies führt zu einem positiven Aspekt für die Altersvorsorge der einzelnen Lehrerinnen und mindert auch die Rekrutierungsproblematik der Schulen.

Weiter gilt es zu beachten, dass das im Kanton Aargau besoldete Pensum als Lehrperson nicht immer das einzige Anstellungsverhältnis ist. Ein Teil der Lehrpersonen verfügt über weitere Teilzeitanstellungen in Nachbarkantonen. Um die negativen Effekte des Koordinationsabzugs für Personen mit mehreren Teilzeitanstellungen bei unterschiedlichen Arbeitgebern zu minimieren, besteht bereits heute die Möglichkeit einer freiwilligen BVG-Versicherung. Gemäss Art. 11 Abs. 2 des Vorsorgereglements 2017 der Aargauischen Pensionskasse (APK) können auf Antrag der versicherten Person bei anderen Arbeitgebern erzielte Einkommen bei der Ermittlung des anrechenbaren Lohns berücksichtigt werden. Aktuell werden von rund 140 Lehrpersonen bei anderen Arbeitgebern erzielte Einkommen bei der APK mitversichert. Die Möglichkeit, das beim Kanton Aargau erzielte Einkommen bei einer anderen Pensionskasse mitversichern zu lassen, nutzen aktuell 14 Lehrpersonen.

Eine besondere Regelung besteht zudem für Instrumentallehrpersonen (und Musikgrundschullehrpersonen). Sie können sich – alternativ zur APK – beim Eintritt in den Aargauer Schuldienst beziehungsweise bei Erreichen der BVG-Eintrittsschwelle für die berufliche Vorsorge der Pensionskasse Musik und Bildung anschliessen. Diese Pensionskasse kennt keinen Koordinationsabzug das heisst die Beiträge werden auf dem Gesamtbetrag des AHV-Lohns erhoben. Aktuell sind rund 433 Lehrpersonen bei der Pensionskasse Musik und Bildung versichert.

Zudem erlauben die APK-Vorgaben Versicherten mit einem Mindestalter von 25 Jahren, auf freiwilliger Basis, Beiträge im Umfang von 1 % oder 2 % des versicherten Lohns zusätzlich anzusparen.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die Ausgestaltung der beruflichen Vorsorge für tiefe Pensen respektive tiefe Löhne generell weniger vorteilhaft ist. Aus diesem Grund wurde im Rahmen der Anhörungsvorlage im Speziellen auch die Frage des Koordinationsabzugs angegangen.

Zur Frage 2

"Eine mögliche Lösung bestünde darin, dass der Koordinationsabzug auf das Arbeitspensum angepasst wird – wie dies (nebst anderen Lösungen wie beispielsweise Verzicht auf Koordinationsabzug und Eintrittsschwelle) einige Pensionskassen bereits handhaben.

- a. Wurde eine Anpassung in diese Richtung bei der APK bereits vertieft geprüft?
- b. Wenn ja, mit welchem Ergebnis? Wenn nein, ist zeitnah eine solche Überprüfung geplant?
- c. Inwiefern wurde / wird in diesem Zusammenhang auch eine Streichung der Eintrittsschwelle überprüft?"

Zu a.

Wie in der Antwort zur Frage 1 erwähnt, begünstigt der Kanton Aargau tiefere Einkommen und damit tiefere Pensen bereits heute durch folgende spezifische Regelung des Koordinationsabzugs:

"Der Koordinationsabzug beträgt 30 % des anrechenbaren Jahreslohns, mindestens 60 % und höchstens 100 % der maximalen AHV-Rente."

Das bedeutet, dass (Stand 2022) für Löhne zwischen Fr. 57'360.– und Fr. 95'600.– ein Koordinationsabzug von 30 %, für Löhne über diesem Wert der maximale Koordinationsabzug von Fr. 28'680.– und für Löhne unter Fr. 57'360.– der minimale Koordinationsabzug von Fr. 17'208.– angewendet wird. Dieser minimal fixierte Koordinationsabzug von Fr. 17'208.– (60 % der maximalen AHV-Rente von Fr. 28'680.– für das Jahr 2022) führt allerdings dazu, dass bei AHV-Löhnen unter Fr. 57'360.– der Koordinationsabzug sich nicht mehr weiter reduziert (Plafonierung).

Für die Mehrheit der kantonalen Mitarbeitenden und Lehrpersonen bietet diese Regelung bereits heute eine gute Lösung. Für die Gruppe der Mitarbeitenden mit einem Pensum von ca. 40 % und weniger ist der Koordinationsabzug nach wie vor vergleichsweise hoch. Daher wird im Rahmen der Anhörungsvorlage eine – auch wirtschaftlich vertretbare – Reduktion des Koordinationsabzugs zwecks Besserstellung dieser Personen mit Teilzeitpensen und/oder tiefen Löhnen vorgeschlagen.

Zu b.

Die Überprüfung hat im Hinblick auf Erarbeitung der Anhörungsvorlage (Start der Anhörung am 3. März 2022) und im Kontext der aktuellen BVG-Reform, welche zurzeit eine Halbierung des Koordinationsabzugs vorsieht, stattgefunden.

Der Regierungsrat schlägt vor, den Koordinationsabzug auf 25 % des anrechenbaren Jahreslohns zu beschränken (Reduktion von 5 %-Punkten gegenüber der aktuellen Berechnungsformel mit 30 %), die untere, pensunenabhängige Minimalgrenze von Fr. 17'208.– gänzlich zu streichen und der obere Grenzbetrag gemäss aktuellem BVG-Koordinationsabzug zu fixieren (neu 87,5 % der einfachen AHV-Rente, vorher 100 % der einfachen AHV-Rente).

Diese Massnahmen wirken sich bei Personen mit tiefen Teilzeitpensen und/oder tiefen Löhnen überproportional aus. Durch die Reduktion des oberen Grenzbetrags führt sie jedoch auch bei hohen Pensen und hohen Löhnen aufgrund des um Fr. 3'585.– tieferen oberen Grenzbetrags zu einer Erhöhung des versicherten Verdiensts.

Sie unterstützt damit zusätzlich die Bestrebungen zur Erhöhung des Leistungsniveaus, welches eine Hauptzielsetzung der APK-Revision darstellt.

Zu c.

Der Regierungsrat hat sich in der Anhörungsvorlage auf die Veränderung des Koordinationsabzugs konzentriert, da diese Massnahme eine deutlich stärkere Hebelwirkung für die grosse Mehrheit der Mitarbeitenden mit sich bringt und die Zielsetzung der Sicherung der beruflichen Vorsorge deutlich besser unterstützt.

Die Eintrittsschwelle wie auch der Koordinationsabzug sind wichtige Elemente in der 3-Säulen-Thematik der Vorsorge, welche sicherstellen, dass tiefe Einkommen respektive Lohnbestandteile, welche schon durch die 1. Säule abgedeckt sind, nicht doppelt versichert werden. Im Gegensatz zur Reduktion des Koordinationsabzugs würde jedoch eine Streichung der Eintrittsschwelle aufgrund der minimal garantierten AHV-Renten (Fr. 14'340.– pro Jahr bei voller Beitragsdauer) proportional deutlich häufiger zu einer höheren Leistung aus der beruflichen Vorsorge und damit verbunden zu einer Überversicherung für die Risikoleistungen (Tod und Invalidität) führen.

Die Eintrittsschwelle dient zusätzlich dazu, Kleinpensen oder Tieflohnfunktionen wie beispielsweise Praktika, Schulassistenzen, Ferien-/Aushilfsstellen etc. von der Versicherung auszunehmen. Für diese versicherten Mitarbeitenden würde das Nettogehalt aufgrund der Beiträge deutlich tiefer ausfallen und eine Anstellung könnte sich finanziell nicht mehr lohnen.

Gerade bei sehr tiefen Löhnen steht der Nutzen einer Versicherung in keinem sinnvollen Verhältnis zu den Kosten. Obwohl die APK mit administrativen Verwaltungskosten von Fr. 97.– pro Versicherte und Rentenbeziehende im Vergleich sehr tiefe Kosten ausweist, würde bei einem Lohn von zum Beispiel Fr. 2'500.– allein schon die administrativen Verwaltungskosten die Kosten für eine solche Anstellung verteuern. Dazu kommt der zusätzliche personelle Aufwand des Kantons und der APK für die zusätzliche Administration der beruflichen Vorsorge von solch kleinen Pensen, welche in der Regel eine überdurchschnittliche Fluktuation aufweisen.

Nach heute geltendem BVG-Recht beträgt die Eintrittsschwelle zurzeit Fr. 21'510.–. Seit der 1. BVG-Revision im Jahr 2005 beträgt sie Dreiviertel der maximalen AHV-Rente. Davor war sie an den Koordinationsabzug gekoppelt.

Die Eintrittsschwelle wird zurzeit auch im eidgenössischen Parlament im Rahmen der Beratung zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; Reform BVG 21) thematisiert. Der Nationalrat hat am 8. Dezember 2021 beschlossen, die Eintrittsschwelle auf die Hälfte des Koordinationsabzugs gemäss BVG von Fr. 12'528.– zu senken.

Der Regierungsrat will sich an der Entwicklung der Eintrittsschwelle gemäss BVG orientieren und allfällige Entscheide zu gegebener Zeit nachvollziehen respektive ohne spezialgesetzliche Regelung ist das BVG zu übernehmen.

Zur Frage 3

"Der in der zweiten Frage aufgeworfene Lösungssatz wie folgt umgesetzt: *"Der Koordinationsabzug beträgt 30 % des anrechenbaren Jahreslohns, mindestens 60% und höchstens 100 % der maximalen AHV-Altersrente."*

- a. Mit welchen Kosten müsste der Kanton Aargau als Arbeitgeber sowie die Gemeinden im Falle jener Angestellten, welche unter den kantonalen Vorsorgeplan fallen, rechnen?
- b. Wie würden sich diese Kosten verändern, wenn gleichzeitig die Eintrittsschwelle gestrichen würde? (Art. 2, Kernplan)
- c. Welche gesellschaftlichen Auswirkungen wären zu erwarten?
- d. Mit welchen administrativen Aufwänden wäre zu rechnen? (Wenn möglich in Personal- / Sachaufwand angeben)

Zu a.

Sofern der in der Antwort zur Frage 2b beschriebene Vorschlag des Regierungsrats umgesetzt werden kann, muss der Arbeitgeber Kanton Aargau gemäss Versichertenbestand per Ende 2021 mit Mehrkosten für die kantonalen Mitarbeitenden und Lehrpersonen von rund 8,2 Millionen Franken pro Jahr rechnen; für die Gemeinden würden rund 2,6 Millionen Franken wiederkehrende Kosten aufgrund ihres Kostenanteils bei den Löhnen der Lehrpersonen anfallen.

Zu b.

Per Stichtag 31. Dezember 2021 waren in der kantonalen Verwaltung rund 300 Mitarbeitende (ohne Praktikantinnen und Praktikanten und Lernende) von der Eintrittsschwelle nach BVG betroffen. Es sind dies beispielsweise Aufsichtspersonen, Kontrolleurinnen und Kontrolleure, Mitarbeitende an der Kasse oder in Museumsshops, Reinigungskräfte.

Bei den Lehrpersonen werden zurzeit 1'791 Lehrpersonen (1'397 Frauen und 394 Männer) mit einem Einkommen unter der BVG-Eintrittsschwelle gezählt.

Diese rund 2'000 Mitarbeitenden werden lohnmassig erfasst, jedoch bei der APK versicherungstechnisch nicht geführt. Daher lassen sich die Zusatzkosten aufgrund schwankenden Pensen und temporären Einsätzen schwer beziffern.

Zu c.

Es ist damit zu rechnen, dass Teilzeitpensen mit tiefem Beschäftigungsgrad bei einer Streichung oder Kürzung der Eintrittsschwelle an Attraktivität verlieren könnten. Solche Funktionen werden nebenberuflich zu Aus- oder Weiterbildungen oder als Ergänzung des Familieneinkommens geleistet. Dabei steht die kurzfristige Optik respektive das Nettoeinkommen im Zentrum und weniger die mittel- bis langfristige Vorsorgesicht.

Durch die verhältnismässig stark spürbaren, höheren Lohnabzüge kann es vorkommen, dass sich Aufwand und Nutzen bei einem tiefen Teilzeitpensum nicht mehr lohnen. Der Arbeitgeber Kanton Aargau könnte in diesem Segment an Attraktivität verlieren.

Zu d.

Eine Streichung oder Kürzung der Eintrittsschwelle würde insbesondere in der zentralen Lohnadministration Mehraufwand generieren, welcher nicht mit dem bestehenden Personalbestand wahrgenommen werden kann. Es müsste eine Pensenaufstockung im Umfang einer Teilzeitstelle von 50 % vorgenommen werden.

Die durchschnittlichen administrativen Kosten der APK betragen Fr. 97.– pro zusätzlichen Versicherten und Jahr. Durch die zusätzlichen Versicherten würden dementsprechend die administrativen Kosten der APK um jährlich mindestens Fr. 200'000.– steigen.

Zur Frage 4

"Die in Frage 2 und 3 angesprochenen Lösungsansätze verbessern den Versicherungsschutz bei Teilzeitangestellten. Nicht betroffen wären Vollzeitangestellte in den tieferen Lohnstufen, bei welchen der Koordinationsabzug den versicherten Lohn auch überproportional reduziert. Sieht der Regierungsrat bei einer allfälligen Revision des Vorsorgeplans auch in diesem Bereich Handlungsbedarf?"

Da die aktuelle und im Anhörungsbericht vorgesehene Koordinationsregelung des Kantons auf den Lohn und nicht auf das Pensum abstellt, profitieren auch Vollzeitangestellte mit einem entsprechend tiefen Lohn von einem tieferen Koordinationsabzug. Der Regierungsrat sieht daher in diesem Bereich keinen weiteren Handlungsbedarf.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'720.–.

Regierungsrat Aargau