



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 29. Oktober 2024

2000.277

Gesetz über die Pensionskasse AR, Teilrevision (PKG Rev 26); 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 29. Oktober 2024

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

Inhaltsverzeichnis

A. Ausgangslage.....	2
1. Allgemeines	2
2. Eckwerte der Pensionskasse AR per 31. Dezember 2023	2
3. Ergebnis der Volksdiskussion	3
3.1 Teilzeitangestellte/Streichung Koordinationsabzug/Höchstlohn.....	3
3.2 Minimumrente.....	3
3.3 einheitlicher prozentualer Abzug	3
3.4 paritätische Beiträge.....	4
B. Erwägungen.....	4
1. Grundzüge der Vorlage.....	4
2. Fragen und Prüfungsaufträge aus der 1. Lesung	5
2.1 Umformulierung von Art. 3 PKG – obligatorische Anschlüsse	5
2.2 Vermeidung von Renteneinbussen von 2 % für ältere Arbeitnehmende	5
2.3 Einkäufe infolge Beitragslücken	6
2.4 Umwandlungssatz bei Personen im BVG-Obligatorium.....	8
2.5 Reduktion des Umwandlungssatzes	9
2.6 Abstufung der Beiträge.....	10



C. Finanzielle Auswirkungen	11
D. Finanzierung	12
E. Inkraftsetzung	12
F. Antrag	13

A. Ausgangslage

1. Allgemeines

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 18. März 2024 den Entwurf für eine Teilrevision des Gesetzes über die Pensionskasse AR (PKG; bGS 142.22) in 1. Lesung behandelt und der Vorlage in der Schlussabstimmung mit 58:3 Stimmen mit einer Enthaltung zugestimmt. Er hat die Vorlage bis zum 19. April 2024 der Volksdiskussion unterstellt.

Am 22. September 2024 hat die Schweizer Bevölkerung die Reform der beruflichen Vorsorge (BVG 21) abgelehnt. Die Reform zielte darauf ab, die Finanzierung der 2. Säule zu stärken, das Leistungsniveau insgesamt zu erhalten und die Absicherung von Teilzeitbeschäftigten zu verbessern. Aufgrund der Ablehnung sind keine zusätzlichen Anpassungen des vorliegenden Entwurfs notwendig.

2. Eckwerte der Pensionskasse AR per 31. Dezember 2023

Per 31. Dezember 2023 wies die Pensionskasse AR bei einem Vorsorgevermögen von Fr. 1'316.1 Mio. einen Deckungsgrad von 107,3 % aus. Dieser berechnete sich wie folgt:

Position	Stand 31. Dezember 2023
Vorsorgevermögen (A)	Fr. 1'316.1 Mio.
Vorsorgeverpflichtungen (B): Sparguthaben Versicherte, Vorsorgekapital Rentner und technische Rückstellungen	Fr. 1'226.7 Mio.
Wertschwankungsreserve (A) - (B)	Fr. 89.4 Mio.
Deckungsgrad (A) / (B)	107,3 % (Zielgrösse: 119,0 %)
Technische Grundlagen / technischer Zinssatz	VZ 2020 (Generationentafeln) / 1,5 %

Per 31. Dezember 2023 zählte die Pensionskasse AR 3'522 versicherte Personen und 1'579 Rentenbeziehende. Daneben versicherte sie per 31. Dezember 2023 das Personal von 27 weiteren Arbeitgebenden per Anschlussvertrag.

Die Verwaltungskosten der Pensionskasse AR betragen im Jahr 2023 Fr. 177 pro Destinatär, was tiefer ist als der Durchschnitt bei den öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen. Gemäss Pensionskassenstudie 2024 der Swissscanto wendeten diese Fr. 224 pro Destinatär auf.



Wird die vorliegende Teilrevision des PKG in Kraft gesetzt, betragen die Kosten der Abfederungsmassnahmen zur Begrenzung der Renteneinbussen auf 2 % für die Pensionskasse AR vorsichtig berechnet Fr. 35 Mio. (basierend auf einem Versichertenbestand per 31. Dezember 2023). Um die Mittel der Pensionskasse AR möglichst gezielt einzusetzen, wird nur eine Kompensation bei Renten-, nicht aber bei Kapitalbezug gewährt. Je nach Alterskapital-Bezugsquote und Austrittsverhalten der versicherten Personen werden die Kosten deshalb deutlich unter Fr. 35 Mio. zu liegen kommen. Schätzungen sind mit Unsicherheiten behaftet, aber die tatsächlichen Kosten dürften infolge von Kapitalbezügen und Stellenwechseln etwa Fr. 20–25 Mio. betragen.

3. Ergebnis der Volksdiskussion

Es ist ein Beitrag zur Volksdiskussion eingegangen. In diesem wird gefordert, dass auch Teilzeitangestellte in der PK versichert sind, dass eine Minimalrente vorzusehen sei, dass der Koordinationsabzug bei Teilzeitarbeit und in den unteren Lohnklassen zu streichen sei und im Gegenzug dafür die Höchstlöhne auf eine anständige Höhe zu kürzen seien. Zudem soll der prozentuale Abzug immer die gleiche Höhe haben und die Beiträge seien je zur Hälfte von den Angestellten und den Arbeitgebern zu finanzieren.

3.1 Teilzeitangestellte/Streichung Koordinationsabzug/Höchstlohn

Teilzeitangestellte sind bereits heute in der Pensionskasse AR versichert. Die Teilzeitbeschäftigung wird bei der Bemessung des versicherten Lohnes berücksichtigt, indem der Koordinationsabzug dem Beschäftigungsgrad entsprechend reduziert wird. Der Koordinationsabzug verhindert, dass Lohnbestandteile doppelt versichert werden, da diese bereits über die AHV abgedeckt sind. Der maximal versicherbare Jahreslohn bei der Pensionskasse AR entspricht dem Maximum der höchsten Gehaltsklasse gemäss Besoldungsverordnung für Angestellte des Kantons.

3.2 Minimumrente

In der 2. Säule berechnet sich die Altersrente, indem das bei der Pensionierung vorhandene individuell angesparte Altersguthaben mit dem Umwandlungssatz in eine lebenslange Altersrente umgewandelt wird. Dabei handelt es sich um den Kern des Kapitaldeckungsverfahrens: Jede versicherte Person baut mit ihren Sparbeiträgen und denjenigen des Arbeitgebers ein Guthaben auf und finanziert so ihre eigene Altersleistung. Unter- und Obergrenzen in Form von Minimal- oder Maximalrenten widersprechen der Konzeption der 2. Säule.

3.3 einheitlicher prozentualer Abzug

Ein einheitlicher prozentualer Abzug für alle Altersklassen hätte massive Auswirkungen auf alle versicherten Personen und kann nicht ohne entsprechende Abfederungsmassnahmen umgesetzt werden. Seit Inkrafttreten des BVG steigen die Altersgutschriften (Sparbeiträge) mit dem Alter an. Dies begründet sich unter anderem wie folgt:

- Höhere Sparbeiträge in den meist einkommensstärksten Jahren führen zu einer höheren Altersleistung; dies betrifft besonders auch Karriere-Wiedereinsteiger/innen, die dank den höheren Beitragssätzen auch mit weniger Beitragsjahren eine gewisse Rentenhöhe erreichen können;
- höhere Beitragssätze können in der zweiten Karrierenhälfte meist besser verkraftet werden, weil das Einkommen tendenziell höher ist;
- junge Versicherte profitieren von tieferen Beitragsabzügen und erhalten dadurch mehr Nettolohn. Dies wird von den jungen Personen vielfach geschätzt, da sie oft andere Prioritäten als die Altersvorsorge haben (z.B. Familiengründung).



In den letzten Jahren hat die Kritik an den mit dem Alter steigenden Sparbeiträgen zugenommen. Es wird argumentiert, dass die damit verbundenen höheren Sozialabgaben die älteren Arbeitnehmenden auf dem Arbeitsmarkt diskriminieren.

Bei der Erarbeitung der vorliegenden Revisionsvorlage wurde eine Abflachung der Sparbeiträge geprüft. Soll das Rentenziel der Pensionskasse AR von 55 % mit beispielsweise einem einheitlichen Sparbeitragsatz von 22 % des versicherten Lohns erreicht werden, wären bei der Begrenzung der Renteneinbusse auf 2 % bei sonst gleichen Berechnungsannahmen mehr als Fr. 130 Mio. (anstatt Fr. 35 Mio.) an Ausgleichsmassnahmen notwendig (nachfolgende Variante B). Aufgrund der hohen finanziellen Auswirkungen wird darauf verzichtet.

Person	Jahrgang	AHV-Lohn	Vers. Lohn	Sparguthaben 31.12.2024	Kosten Variante A	Kosten Variante B (22 % Sparbeitrag)
1	1964	118'300	93'090	193'600	15'200	35'930
2	1969	98'300	74'635	411'000	29'180	64'500
3	1974	110'630	88'760	341'400	25'500	82'300
Total ca.					35 Mio.	130 Mio.

Bei einem einheitlichen Sparbeitragsatz von 22 % (Variante B) würde zwar über eine ganze Arbeitskarriere betrachtet etwa die gleich hohe Altersrente erreicht werden wie mit den nach Alter gestaffelten Sparbeiträgen gemäss PKG-Teilrevision (Variante A). Mit der Variante B würden aber ältere versicherte Personen bis zur Pensionierung weniger Sparguthaben aufbauen, was zu deutlich höheren Renteneinbussen führen würde. Entsprechend wären die Abfederungsmassnahmen erheblich teurer.

3.4 paritätische Beiträge

Die Einführung eines nicht paritätischen Beitragsplanes in der Standardversicherung ermöglicht der Pensionskasse AR, künftig im Vorsorgereglement wählbare Sparpläne für Arbeitnehmende anzubieten. Damit können versicherte Personen auf freiwilliger Basis höhere Sparbeiträge leisten und so ihre Altersleistungen verbessern. Für die Arbeitgebenden bleibt der Beitrag unverändert.

Die paritätische Finanzierung der Beiträge wurde vom Kantonsrat in 1. Lesung aufgegeben.

B. Erwägungen

1. Grundzüge der Vorlage

Die Notwendigkeit sowie die Zielsetzungen der Teilrevision des PKG, welche im Bericht und Antrag zur 1. Lesung ausgeführt sind, wurden von allen Seiten anerkannt. In der 1. Lesung wurden im Kantonsrat verschiedene Fragen und Prüfungsaufträge formuliert bzw. entgegengenommen.



2. Fragen und Prüfungsaufträge aus der 1. Lesung

2.1 Umformulierung von Art. 3 PKG – obligatorische Anschlüsse

Kantonsrätin Kohler-Rehetobel ist der Meinung, dass aufgrund der spezialgesetzlichen Regelungen die Anschlusspflicht sowohl für Lehrpersonen wie auch für Angestellte des SVAR nicht noch einmal in dieser Bestimmtheit im Entwurf des Art. 3 Abs. 1 PKG geregelt werden muss. Es sollte analog eine Formulierung gewählt werden, wie sie in Art. 2 des Gesetzes über die St. Galler Pensionskasse steht, damit man nicht explizit namentlich den SVAR und die ARI erwähnt. Eine offene Formulierung, wie im Gesetz über die St. Galler Pensionskasse, welche grundsätzlich die öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen beinhaltet, würde genügen. Der Antrag, Art. 3 Abs. 1 PKG analog Art. 2 Abs. 1 lit. a-c des Gesetzes über die St. Galler Pensionskasse abzuändern, wurde mit 8:36 Stimmen bei 17 Enthaltungen abgelehnt.

Die obligatorischen Anschlüsse gemäss dem bestehenden PKG sollen nach dem Willen des Kantonsrates beibehalten werden. Die Anschlusspflicht bei der Pensionskasse AR für Mitarbeitende, welche dem Personalgesetz (PG; bGS 142.21) unterstehen, ist im Art. 38 PG festgehalten. Das PG gilt für die Angestellten der kantonalen Verwaltung einschliesslich der unselbständigen Anstalten und Betriebe sowie für die Gerichte. Ebenfalls ist es anwendbar für Angestellte von selbständigen Anstalten und Betrieben des Kantons, sofern keine besonderen Regelungen in den Spezialgesetzen bestehen (Art. 2 PG). Zur Klarstellung wurde im Spitalverbundgesetz (SVARG; bGS 812.11) sowie im Volksschulgesetz (VSG; bGS 412.11) festgehalten, dass deren Mitarbeitende bei der Pensionskasse AR versichert sind. Das Personalgesetz findet dabei nur sinngemässe Anwendung, sofern das VSG keine abweichende Regelung enthält (Art. 42 VSG). Im Gesetz über eGovernment und Informatik (eGovG; bGS 142.3) befindet sich lediglich die Regelung, dass sich die Arbeitsverhältnisse in der ARI nach dem Personalgesetz und der Besoldungsverordnung bestimmen (Art. 18a eGovG). Eine Ausnahmebestimmung zum Anschluss an die Pensionskasse AR besteht nicht.

Die Aufführung der in der Pensionskasse AR angeschlossenen Arbeitgebenden im PKG dient der Transparenz. Gleichzeitig kann damit gewährleistet werden, dass interessierte Stellensuchende einfach klären können, welcher Pensionskasse sie angeschlossenen sein werden, sofern sie ein Arbeitsverhältnis mit einem entsprechenden Arbeitgebenden eingehen. Eine Umformulierung des Artikels führt dazu, dass jeweils in der Spezialgesetzgebung gesucht werden muss, ob eine Ausnahmeregelung zum Personalgesetz besteht oder eben nicht. Die Grundregel des Anschlusses an die Pensionskasse AR im Personalgesetz in Verbindung mit den unterschiedlichen Regelungen in den Spezialgesetzen kann zu Unklarheiten führen. Infolgedessen soll die Aufzählung in Art. 3 PKG beibehalten werden.

2.2 Vermeidung von Renteneinbussen von 2 % für ältere Arbeitnehmende

Kantonsrat Zingg-Gais möchte vom Regierungsrat wissen, ob dieser bereit ist, weitergehende Abfederungsmassnahmen zugunsten der älteren Mitarbeiter abzuklären und allenfalls einzuführen, so dass keine Renteneinbussen in Kauf genommen werden müssen und wie teuer eine derartige Aufstockung käme.

Im Zuge der PKG-Revision wird der Umwandlungssatz von 5,4 % auf 5,0 % reduziert. Um grössere Leistungseinbussen zu vermeiden, werden die Renteneinbussen individuell auf 2,0 % begrenzt. Diese Abfederungsmassnahme wird von der Pensionskasse AR aus bereits vorhandenen Rückstellungen finanziert. Die konkrete Ausgestaltung (Anspruchsvoraussetzungen usw.) obliegt der Verwaltungskommission.



Die Kosten der Abfederungsmassnahme können nur grob geschätzt werden. Die effektiven Kosten werden erst in rund 30 Jahren bekannt sein, wenn die letzte anspruchsberechtigte Person in Pension gegangen ist. Die Verwaltungskommission beabsichtigt, die Abfederungsmassnahme auf Personen zu beschränken, die effektiv von der Umwandlungssatzreduktion betroffen sind. Das heisst auf Personen, die bei der Pensionskasse AR in Pension gehen und die Altersleistung in Rentenform beziehen werden. Bei Austritt (Stellenwechsel) oder Kapitalbezug der Altersleistung verfällt die Abfederungsmassnahme (sog. Besitzstandsrente).

Nachstehende Zahlen sind vor diesem Hintergrund als grobe Schätzungen zu verstehen. Die Rückstellung in der Bilanz der Pensionskasse AR für die Abfederungsmassnahme hängt von diversen Bewertungsannahmen ab, welche die Verwaltungskommission zurzeit noch nicht definiert hat. Die nachfolgenden Zahlen geben einen Anhaltspunkt für die möglichen Kosten unterschiedlicher Abfederungsmassnahmen (Datenstand: 31. Dezember 2023):

Begrenzung Renteneinbusse	Kostenschätzung (vorsichtig)	mögliche effektive Kosten bei 20 % Kapitalbezügen und 15 % Austritten
3 %	ca. Fr. 25 Mio.	ca. Fr. 17 Mio.
2 % (gemäss Vorlage)	ca. Fr. 35 Mio.	ca. Fr. 24 Mio.
1 %	ca. Fr. 46 Mio.	ca. Fr. 31 Mio.
0 %	ca. Fr. 60 Mio.	ca. Fr. 41 Mio.

Würden die Renteneinbussen bei den ältesten Jahrgängen stärker abgedeckt, entstünden Zusatzkosten. Nachfolgende Tabelle geht von der geplanten Begrenzung der Renteneinbussen auf 2,0 % aus und zeigt die Kosten einer zusätzlichen Abfederung zugunsten der ältesten Jahrgänge:

Begrenzung Renteneinbusse	Zusatzkosten (Schätzung)	Mögliche effektive Zusatzkosten bei 20 % Kapitalbezügen und 3 % Austritten (wegen Alter)
0 % ab Alter 60	ca. Fr. 4.2 Mio.	ca. Fr. 3.2 Mio.
1 % ab Alter 60	ca. Fr. 2.1 Mio.	ca. Fr. 1.6 Mio.
0 % ab Alter 58	ca. Fr. 6.3 Mio.	ca. Fr. 4.9 Mio.
1 % ab Alter 58	ca. Fr. 3.2 Mio.	ca. Fr. 2.5 Mio.
0 % ab Alter 55	ca. Fr. 9.1 Mio.	ca. Fr. 7.1 Mio.
1 % ab Alter 55	ca. Fr. 4.5 Mio.	ca. Fr. 3.5 Mio.

Lesebeispiel: Wird bei versicherten Personen ab Alter 55 die Renteneinbusse auf 1 % (statt 2 %) begrenzt, könnten sich die effektiven Kosten um Fr. 3.5 Mio. erhöhen.

Bei obigen Beträgen handelt es sich um Schätzungen und die Ausgestaltung der Abfederungsmassnahmen liegt in der Kompetenz der Verwaltungskommission.

Würde die Pensionskasse AR selbst weitergehende Abfederungsmassnahmen finanzieren, stünde dies in Konkurrenz zu weiteren Anliegen der Destinatäre und zu den Zielen der Pensionskasse AR, so namentlich eine höhere Verzinsung der Sparguthaben in Zukunft und/oder die Erhöhung von laufenden Renten.

2.3 Einkäufe infolge Beitragslücken

Kantonsrat Bühler-Speicher möchte in Bezug auf die Attraktivitätssteigerung wissen, wie viele Mitarbeitende bereits heute Einkäufe tätigen.



Bei der Pensionskasse AR tätigen pro Jahr rund 5 % der Versicherten einen freiwilligen Einkauf (in den fünf Jahren von 2019 bis 2023 im Durchschnitt jährlich 166 Versicherte bei einem durchschnittlichen Versichertenbestand von knapp 3'400 Personen). Von 2019 bis 2023 summierten sich die Einkäufe auf gesamthaft Fr. 23,3 Mio. Der einbezahlte Median-Betrag beträgt Fr. 20'000. Per 31. Dezember 2023 haben 165 versicherte Personen kein Einkaufspotential und 269 versicherte Personen tätigten einen Vorbezug für Wohneigentum, womit die Einkaufsmöglichkeit bis zur Rückzahlung der Vorbezüge ebenfalls nicht gegeben ist.

Die neue Beitragsfinanzierung ermöglicht es, wählbare Sparbeiträge für die versicherten Personen einzuführen. Solche wählbaren Sparpläne werden inzwischen von der Mehrheit der kantonalen Pensionskassen angeboten, mit steigender Tendenz. Erfahrungswerte bei anderen öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen zeigen, dass einige Jahre nach Einführung zwischen 15 % und 25 % der Versicherten von der Option Gebrauch machen. Die zusätzlichen Sparbeiträge erzielen eine identische Wirkung wie freiwillige Einkäufe, indem sie das Sparguthaben gleichermassen erhöhen wie ein Einkauf. Gegenüber einem freiwilligen Einkauf haben wählbare Sparpläne vor allem folgende Vorteile:

- Der zusätzliche Sparbeitrag wird automatisch vom Lohn monatlich abgezogen;
- bei Einkäufen besteht innerhalb der nächsten drei Jahren eine Kapitalbezugs-Sperfrist, bei wählbaren Sparbeiträgen hingegen nicht;
- die Versicherten, die kein Einkaufspotenzial mehr haben, können keine Einkäufe mehr tätigen; sie dürfen aber von den wählbaren Sparplänen Gebrauch machen;
- versicherte Personen, die einen Vorbezug für Wohneigentum getätigt haben, dürfen bis zur Rückzahlung des Vorbezugs keine Einkäufe vornehmen; das Zusatzsparen via wählbaren Sparplan ist hingegen möglich.

Nachfolgend sind Beispiele für fünf Modellpersonen dargestellt (Annahme: Umwandlungssatz 5 %; Sparzins 1 %).

Person (Sparzins 1 %)	A	B	C	D	E
aktuelles Alter	30 Jahre	40 Jahre	50 Jahre	55 Jahre	60 Jahre
Sparguthaben aktuell	20'000	50'000	300'000	150'000	400'000
versicherter Lohn	50'000	60'000	75'000	50'000	80'000
zusätzlicher Sparbeitrag bis Alter 65 (wählbarer Plan)	+2 % (bis 44) +3 % (ab 45)	+2 % (bis 44) +3 % (ab 45)	+3 %	+3 %	+3 %
Sparguthaben Alter 65 ohne zusätzlichen Sparbeitrag	520'025	502'858	687'708	319'438	550'790
Sparguthaben Alter 65 mit zusätzlichem Sparbeitrag	573'708	551'097	725'232	335'960	564'294
Altersrente im Alter 65 ohne zusätzlichen Sparbeitrag	26'001	25'143	34'385	15'972	27'540
Altersrente im Alter 65 mit zusätzlichem Sparbeitrag	28'685	27'555	36'262	16'798	28'215
nötiger Einkauf im aktuellen Alter mit gleicher Wirkung wie zus. Sparbeiträge bis Alter 65	37'707	37'428	32'160	14'883	12'784



Nachfolgend sind die gleichen Modellpersonen dargestellt. Die Berechnungen erfolgen jedoch unter der Annahme, dass die Pensionskasse AR bis zum Alter 65 einen Sparzinssatz von 2 % (statt 1 %) gewähren kann:

Person (Sparzins 2 %)	A	B	C	D	E
aktuelles Alter	30 Jahre	40 Jahre	50 Jahre	55 Jahre	60 Jahre
Sparguthaben aktuell	20'000	50'000	300'000	150'000	400'000
versicherter Lohn	50'000	60'000	75'000	50'000	80'000
zusätzlicher Sparbeitrag bis Alter 65 (wählbarer Plan)	+2 % (bis 44) +3 % (ab 45)	+2 % (bis 44) +3 % (ab 45)	+3 %	+3 %	+3 %
Sparguthaben Alter 65 ohne zusätzlichen Sparbeitrag	622'793	578'280	770'884	345'044	577'287
Sparguthaben Alter 65 mit zusätzlichem Sparbeitrag	686'308	632'725	811'309	362'383	591'102
Altersrente im Alter 65 ohne zusätzlichen Sparbeitrag	31'140	28'914	38'544	17'252	28'864
Altersrente im Alter 65 mit zusätzlichem Sparbeitrag	34'315	31'636	40'565	18'119	29'555
nötiger Einkauf im aktuellen Alter mit gleicher Wirkung wie zus. Sparbeiträge bis Alter 65	31'445	32'857	29'739	14'083	12'389

2.4 Umwandlungssatz bei Personen im BVG-Obligatorium

Kantonsrat Welz-Trogen stellt die Frage, ob Teilzeitangestellte einfach im BVG-Obligatorium sind, wo der aktuelle Umwandlungssatz 6,8 % beträgt. Bei umhüllenden Kassen mit Teilzeitangestellten sei man sicher noch im BVG-Obligatorium drin. Nun stelle sich die Frage, ob dies für Teilzeitangestellte nicht einen zu schlechten Satz?

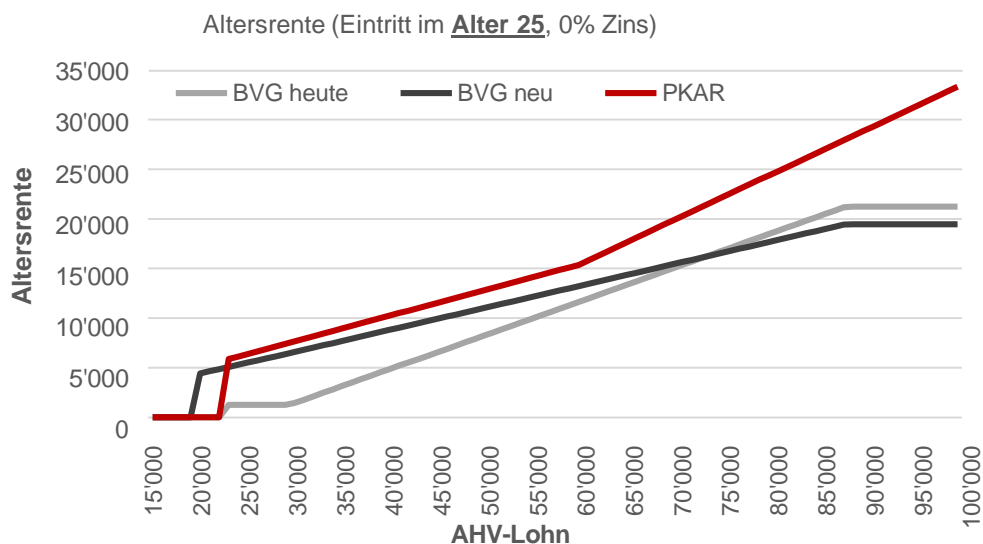
Das BVG schreibt vor, welche Leistungen jede Pensionskasse im Minimum erbringen muss. Die Pensionskasse AR als umhüllende Vorsorgeeinrichtung muss immer die minimalen Vorgaben des BVG durch Nachweis in der BVG-Schattenrechnung erfüllen. Das heisst, dass die Totalrente im umhüllenden Modell mindestens die Minimalrente gemäss BVG betragen muss. Die Leistungen der Pensionskasse AR als sogenannt umhüllende Vorsorgeeinrichtung gehen über dieses BVG-Minimum hinaus – sowohl bei Vollzeit- als auch Teilzeitangestellten.

Anhand des folgenden vereinfachten Beispiels für eine 25-jährige Person mit einem Jahreslohn von Fr. 36'000 bei einem Beschäftigungsgrad von 60 % soll dies aufgezeigt werden. Bei gleichbleibendem Lohn bis Alter 65 ergeben sich folgende Altersleistungen:

Parameter	BVG aktuell	BVG-Reform 21 (abgelehnt)	PKAR (PKG Rev 26)
Koordinationsabzug	Fr. 25'725	Fr. 7'200 (= AHV-Lohn x 20 %)	Fr. 15'435 (= 25'725 x BG 60 %)
versicherter Lohn	Fr. 10'275 (= 36'000 – 25'725)	Fr. 28'800 (= 36'000 – 7'200)	Fr. 20'565 (= 36'000 – 15'435)
Σ Sparbeiträge 25 bis 65 in % vers. Lohn (Zins 0%)	500 %	460 %	897.5 %
Alterskapital	Fr. 51'375	Fr. 132'480	Fr. 184'571
Jährliche Altersrente	Fr. 3'494 (= 51'375 x 6.8 %)	Fr. 7'949 (= 132'480 x 6.0 %)	Fr. 9'229 (= 184'571 x 5.0 %)

Die nachfolgende Grafik zeigt für Jahreslöhne von Fr. 15'000 bis Fr. 100'000 die modelmässige Altersrente gemäss heutigem BVG und der abgelehnten BVG-Reform 21 im Vergleich zur Altersrente bei der Pensionskasse AR nach der vorliegenden Revision. Die in der BVG-Reform 21 vorgesehene Senkung der Eintrittsschwelle ist dabei nicht berücksichtigt. Bei Berücksichtigung der tieferen Eintrittsschwelle folgt die rote Linie in diesem Bereich der dunkelgrauen Linie.

Annahmen: Eintritt im Alter 25 und 40-jährige, lückenlose Beitragsdauer



Mit der BVG-Reform 21 wäre die minimale BVG-Altersrente in tiefen Lohnklassen relativ stark gestiegen (dunkelgraue vs. hellgraue Linie).

2.5 Reduktion des Umwandlungssatzes

Kantonsrat Van Dam-Gais bringt vor, dass für die SP-Fraktion die Notwendigkeit einer erneuten Reduktion des Umwandlungssatzes sehr fraglich sei. Die technischen Zinssätze seien überall angestiegen. Mit diesen würden



die benötigten Rückstellungen für die reglementarischen Verpflichtungen verbindlich berechnet und sie seien somit einer der wichtigsten Parameter der Pensionskasse überhaupt. Bei vielen Pensionskassen würden die technischen Zinssätze nach oben angepasst und damit entspanne sich die versicherungstechnische Bilanz. Die Pensionskasse AR liege mit 1,5 % gerechnet im schweizweiten Vergleich sehr tief. Aktuell möglich wären 3,63 %, also 2 % mehr. Die Anpassung nach oben sei bis jetzt noch nicht erfolgt. Aus diesem Grund sei es aus Sicht der SP-Fraktion viel zu früh, um über eine erneute Reduktion des Umwandlungssatzes zu sprechen.

Zur Bewertung ihrer Verpflichtungen muss eine Pensionskasse Annahmen treffen (Bewertungsparameter). Beispielsweise mit welcher Wahrscheinlichkeit die Rente der Rentnerin Y in zehn Jahren ausgerichtet werden muss. Dies hängt vor allem von der Lebenserwartung ab. Ebenfalls für die Bilanzierung relevant ist, mit welchem Zinssatz diese künftige Rente auf den aktuellen Bilanzstichtag abdiskontiert wird (Rentenbarwert). Die Pensionskasse AR wendet für die Bewertung ihrer Verpflichtungen die technischen Grundlagen VZ 2020 (Generationentafel) und einen technischen Zinssatz von 1,5 % an.

Gemäss Bericht zur finanziellen Lage der Vorsorgeeinrichtungen 2023 der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV hat der technische Zinssatz bei Vorsorgeeinrichtungen ohne Staatsgarantie und ohne Vollversicherungslösung Ende 2023 im Durchschnitt 1,76 % betragen. 72,3 % der Vorsorgeverpflichtungen wurden mit Generationentafeln bewertet.

Würde die Pensionskasse AR die Bewertungsparameter der durchschnittlichen Schweizer Pensionskasse anwenden, wäre der Deckungsgrad der Pensionskasse AR schätzungsweise etwa 3 Prozentpunkte höher. Allerdings wäre dies nicht adäquat, weil die Pensionskasse AR einen im Quervergleich überdurchschnittlichen Rentneranteil hat. Aufgrund dessen sind leicht vorsichtiger Bewertungsparameter angezeigt. Dadurch wird die Sicherheit der Vorsorgegelder und der laufenden Renten der Pensionskasse AR erhöht. Aufgrund des zurzeit wieder sinkenden Zinsniveaus ist denkbar, dass der durchschnittliche technische Zinssatz ebenfalls wieder sinken könnte.

Um den heutigen Umwandlungssatz von 5,4 % finanzieren zu können, benötigt die Pensionskasse AR eine Anlagerendite von rund 3,0 %. Dies setzt eine risikoreichere Anlagestrategie voraus, die weder gewollt noch aufgrund der mangelnden Risikofähigkeit der Pensionskasse AR möglich ist. Kann die Pensionskasse AR eine Rendite von 3,0 % nicht erzielen, resultiert eine Umverteilung zu Lasten der versicherten Personen, deren Sparguthaben als Folge davon tiefer verzinst werden müssen, was in den vergangenen rund 20 Jahren erfolgt ist. Mit der Reduktion des Umwandlungssatzes auf 5,0 % sinkt – unter Berücksichtigung der eingenommenen Umwandlungsbeiträge – dieses Renditeerfordernis auf rund 2,0 %. Nachdem die Zinsen nach einer zwischenzeitlichen Erholung zuletzt wieder gesunken sind, ist ein solches Renditeziel realistischer.

2.6 Abstufung der Beiträge

Kantonsrat Bühler-Speicher vertritt die Meinung, dass die steigende Beitragsskala aufgrund der geänderten Lebenssituationen quer in der Landschaft stehe. Er möchte wissen, wieso ein kompliziertes System mit elf Stufen, welche ansteigend sind, zementiert werde, während auf nationaler Ebene eine Abflachung und eine Vereinfachung vorgesehen sei.



Verschiedentlich werden die zahlreichen Sparbeitragsstufen bei der Pensionskasse AR in Frage gestellt. Von Alter 18 bis 65 gibt es bei der Pensionskasse AR aktuell neun Sparbeitragsstufen, ab 2026 werden es mit der PKG-Revision sogar deren zehn bzw. elf sein. Gerade bei öffentlich-rechtlichen, jedoch auch bei privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, sind mehrere Beitragsstufen üblich. Neben dem historischen Hintergrund und der Staffelung im BVG sind die wichtigsten Gründe unter Ziffer A.3.3 aufgeführt.

Das Hauptargument für mehrere Altersstufen ist, dass der Anstieg der Beiträge beim Übergang in eine neue Stufe moderater ausfällt, wodurch die altersbedingten Beitragserhöhungen für die versicherten Personen abgedeckt werden und kaum spürbar sind. Bei weniger Stufen besteht das Risiko, dass eine Lohnerhöhung zum Jahresbeginn durch einen überproportionalen Anstieg der Pensionskassenbeiträge den Nettolohn verringert, was für die versicherten Personen unattraktiv ist. Aus diesen Gründen wenden beispielsweise die Pensionskassen des Kantons St. Gallen und der Stadt St. Gallen mehr als 30 Beitragsstufen an (i.d.R. steigt der Beitragssatz mit jedem Altersjahr).

Wären anstelle der vorgeschlagenen zehn bzw. elf Beitragsstufen zwei Beitragsstufen vorgesehen – beispielsweise ein Sparbeitrag von 20 % bis Alter 44 und ein solcher von 24 % ab Alter 45 – müsste bei sonst gleichen Berechnungsgrundlagen mit Ausgleichsmassnahmen in der Höhe von Fr. 100 Mio. gerechnet werden.

Ausgleichsmassnahmen in dieser Höhe sind für die Pensionskasse AR nicht finanzierbar. Ob die Arbeitgebenden einen solchen Betrag ausgleichen würden, ist ebenfalls in Frage zu stellen.

C. Finanzielle Auswirkungen

Die nachfolgenden aktualisierten Werte basieren auf dem Versichertenbestand per 31. Dezember 2023. Die effektiven finanziellen Auswirkungen werden bis zum Inkrafttreten der neuen Bestimmungen von den dargestellten abweichen.

Arbeitgebende (in Mio. Franken pro Jahr)	AG-Beiträge				Differenz heute/ab 2028
	heute	ab 2026	ab 2027	ab 2028	
Kanton AR	8.463	9.576	10.073	10.571	+2.108
Spitalverbund AR	4.207	4.702	4.950	5.198	+0.991
Lehrkräfte Gde Herisau	1.584	1.771	1.870	1.969	+0.385
Personal Gde Herisau	1.582	1.780	1.872	1.964	+0.382
Stiftung Leben im Alter	1.007	1.129	1.188	1.248	+0.241
Verein Tipiti	0.792	0.775	0.815	0.855	+0.063
Lehrkräfte Gde Teufen	0.651	0.742	0.782	0.823	+0.172
Lehrkräfte Gde Heiden	0.585	0.644	0.679	0.714	+0.129
AR Informatik AG (ARI)	0.536	0.603	0.637	0.671	+0.135
Lehrkräfte Gde Speicher	0.581	0.654	0.688	0.722	+0.141
Personal Gde Heiden	0.461	0.515	0.544	0.572	+0.111
Sozialversicherungen AR	0.477	0.531	0.560	0.588	+0.111



Personal Gde Speicher	0.406	0.459	0.484	0.510	+0.104
Personal Gde Urnäsch	0.359	0.400	0.422	0.444	+0.085
Lehrkräfte Gde Gais	0.349	0.387	0.411	0.434	+0.085
Lehrkräfte Gde Urnäsch	0.291	0.324	0.343	0.362	+0.071
Personal Gde Trogen	0.268	0.301	0.316	0.331	+0.063
Personal Gde Walzenhausen	0.288	0.282	0.297	0.311	+0.023
Lehrkräfte Gde Wolfhalden	0.258	0.291	0.306	0.322	+0.064
Lehrkräfte Gde Schwellbrunn	0.249	0.280	0.295	0.311	+0.062
Lehrkräfte Gde Stein	0.246	0.275	0.291	0.306	+0.060
Lehrkräfte Gde Waldstatt	0.216	0.246	0.260	0.273	+0.057
Arbeitslosenversicherung AR	0.213	0.239	0.252	0.264	+0.051
Lehrkräfte Gde Walzenhausen	0.199	0.222	0.235	0.247	+0.048
Lehrkräfte Gde Bühler	0.161	0.180	0.190	0.199	+0.038
Assekuranz AR	0.177	0.200	0.210	0.220	+0.043
Lehrkräfte Gde Trogen	0.151	0.168	0.177	0.186	+0.035
Personal Gde Lutzenberg	0.117	0.131	0.138	0.145	+0.028
Lehrkräfte Gde Rehetobel	0.130	0.144	0.152	0.160	+0.030
Lehrkräfte Gde Schönengrund	0.117	0.132	0.138	0.145	+0.028
Personal Gde Wolfhalden	0.103	0.116	0.123	0.129	+0.026
Lehrkräfte Gde Lutzenberg	0.113	0.130	0.136	0.143	+0.030
Lehrkräfte Gde Hundwil	0.090	0.105	0.111	0.116	+0.026
Restliche Arbeitgebende	0.757	0.821	0.863	0.907	+0.150

D. Finanzierung

Die finanziellen Auswirkungen für den Kanton sind im Voranschlag 2025 und im Aufgaben- und Finanzplan 2026–2028 enthalten.

E. Inkraftsetzung

Die geänderten Bestimmungen des PKG sollen auf den 1. Januar 2026 in Kraft gesetzt werden.



F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, der Teilrevision des Gesetzes über die Pensionskasse (PKG Rev 26) in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Yves Noël Balmer

sign. Roger Nobs

Yves Noël Balmer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Gesetzesentwurf 2. Lesung (unverändert)
Beilage 1.2	Synopse 2. Lesung (unverändert)
Beilage 1.3	Beitrag Volksdiskussion
Beilage 1.4	Entwurf Vorsorgereglement
Beilage 1.5	Entwurf Vorsorgeplan