



08.069

**BVG. Finanzierung
öffentlich-rechtlicher
Vorsorgeeinrichtungen****LPP. Financement
des institutions
de prévoyance de droit public***Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 03.03.10 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.09.10 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 02.12.10 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 06.12.10 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.12.10 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.12.10 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Gemäss Artikel 69 Absatz 2 BVG kann die Aufsichtsbehörde Vorsorgeeinrichtungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, z. B. von Gemeinden, Städten oder Kantonen, unter den vom Bundesrat festgesetzten Bedingungen ermächtigen, vom Grundsatz der Bilanzierung in geschlossenen Kassen abzuweichen. Absatz 1 von Artikel 69 verpflichtet die Vorsorgeeinrichtung jedoch zu einem Gleichgewicht, sofern sie die Deckung der Risiken selbst übernimmt.

Öffentlich-rechtliche Körperschaften können unter Berufung auf die Perennität und die Staatsgarantie vom Prinzip der Vollkapitalisierung abweichen und ihre Vorsorgeeinrichtung auf der Basis der Teilkapitalisierung führen, weil im Gegensatz zu anderen Vorsorgeeinrichtungen ohne staatliche Garantien die Liquidationsgefahr bei einer derart geführten Vorsorgeeinrichtung ausgeschlossen werden kann. Der bereits erwähnte Artikel des BVG blieb jedoch bis heute, das heisst bis zur Einreichung der parlamentarischen Initiative Beck 03.432, unangetastet.

Die Subkommission BVG der SGK-NR führte im August 2005 im Rahmen der Behandlung dieser parlamentarischen Initiative ein Hearing mit Fachleuten durch, wobei sich einerseits die vollständige Ausfinanzierung dieser Vorsorgeeinrichtungen im Sinn des Initianten und andererseits die Einführung eines Zieldeckungsgrades als primär weiterzuerfolgende Finanzierungsmodelle herauskristallisierten. Nachdem die damit zusammenhängenden finanziellen Konsequenzen in einem Bericht dargestellt worden waren und nachdem das EDI im März 2006 im Zusammenhang mit der Behandlung einer Motion unserer Kommission aus dem Jahr 2003 zu Sanierungsmassnahmen bei öffentlichen Kassen eine Expertenkommission eingesetzt hatte, sistierte die Subkommission BVG der SGK-NR ihre weiteren Arbeiten. Die vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission empfahl in ihrem Schlussbericht, das bisherige System der Teilkapitalisierung unbefristet weiterzuführen, wobei im Finanzierungsmodell mindestens die Anforderungen eines differenzierten Zieldeckungsgrades erfüllt sein müssten. Dieser Teilkapitalisierungsvorschlag sowie der Vorschlag für eine mittelfristige Ausfinanzierung gingen danach in die Vernehmlassung.

Die heute zur Diskussion stehende Botschaft des Bundesrates sieht nun vor, dass die heute im Teilkapitalisierungsverfahren finanzierten Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften innerhalb von vierzig Jahren ausfinanziert und rechtlich wie organisatorisch verselbstständigt werden sollen. Der Bundesrat begründet diesen Schritt mit der demografischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie mit der rechtlichen Gleichbehandlung von privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen. Die zeitliche Frist der Ausfinanzierung soll derjenigen einer Erwerbsgeneration entsprechen. Bis zum Ablauf dieser Frist erstattet der Bundesrat alle zehn Jahre einen Bericht über die Ausfinanzierungssituation, um dem Parlament die allenfalls notwendigen Korrekturmöglichkeiten zu geben. Der Deckungsgrad, der für das im Einzelfall anwendbare Finanzierungssystem massgebend ist, der sogenannte Ausgangsdeckungsgrad, wird am Stichtag von jeder öffentlich-rechtli-





chen Vorsorgeeinrichtung festgelegt und darf nicht mehr unterschritten werden. Dabei müssen insbesondere die Rentenverpflichtungen zu 100 Prozent ausfinanziert und gedeckt sein. Rechtlich, organisatorisch und finanziell sollen diese Vorsorgeeinrichtungen aus der Verwaltungsstruktur herausgelöst und verselbstständigt werden. So weit die Stossrichtung der bundesrätlichen Botschaft.

Die Kommission hat sich an insgesamt fünf Sitzungen mit dieser Botschaft befasst und insbesondere an der Sitzung vom 15./16. Juni 2009 auch Vertreter der Kantone, der Expertenkommission sowie anderer Institutionen der beruflichen Vorsorge angehört. Sie hat versucht, aus den verschiedenen Meinungsbildern – vom Nichtstun über eine Teilfinanzierung bis zur vollständigen Ausfinanzierung gemäss der Botschaft des Bundesrates – eine eigene gangbare und für die Kantone trotz hohem finanziellem Aufwand verkraftbare Lösung herauszuarbeiten.

Ganz generell lässt sich sagen, dass die meisten öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen finanziell auf guten Füßen stehen und keine besonderen Finanzierungsanstrengungen zu befürchten haben. Sie haben einen Deckungsgrad von über 90 Prozent oder sind gar ausfinanziert und kämpften in den letzten Monaten in Bezug auf den Deckungsgrad mit den gleichen Sorgen wie die privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen. Zudem haben einige Kantone ihre Vorsorgewerke in den letzten Jahren eigenverantwortlich mehrmals mit sehr hohen Beträgen ausfinanziert; andere hingegen haben den Vorsorgewerken sträflicherweise keine oder nur geringe Beachtung geschenkt und unter dem Aspekt der Staatsgarantie nicht oder nur sehr rudimentär auf die Leistungen geachtet. Anders ist nicht zu verstehen, wie es zu Deckungsgraden zwischen 35 und 70 Prozent kommen konnte. Das war für die Kommission und für mich unverständlich. Es hat die Kommission in der Ansicht bestärkt, dass ein dringender Handlungsbedarf besteht und ein möglichst hoher Deckungsgrad anzustreben ist. Sie war auch der Ansicht, dass ungerechte Disparitäten zwischen den Kantonen so weit als möglich, aber ohne Gefährdung gut ausfinanzierter Vorsorgewerke beseitigt werden sollten.

Gerade diese angesprochenen Ungerechtigkeiten, wonach beispielsweise Kantone mit sehr tiefen Deckungsgraden ihre Investitionen faktisch zinsfrei zulasten der Vorsorgeeinrichtungen machten, während andere Kantone ihre Vorsorgewerke mit Steuermitteln ausfinanzierten und Investitionen auch auf dem Darlehensweg finanzieren mussten, beschäftigten die Kommission in sehr ausführlichen Diskussionen. Die Kommission teilte mehrheitlich die Meinung, dass diese letzteren Kantone nicht mehr die Dummen im Umzug sein sollten. Nach sehr intensiven Diskussionen beschloss die Kommission das Vorgehen, das Sie mit den Anträgen in der Fahne festgehalten finden:

1. Keine Vollkapitalisierung, sondern Teilkapitalisierung mit Zieldeckungsgrad. Sowohl die Expertenkommission als auch die Kantone kamen bei ihrer Beurteilung von einer vollständigen Ausfinanzierung innerhalb von vierzig Jahren ab. Die uns zur Verfügung stehenden Zahlen haben uns aufgezeigt, dass bei einer Ausfinanzierung von einem notwendigen Kapital von rund 100 Milliarden Franken inklusive Reserven respektive 31 Milliarden Franken ohne Reserven ausgegangen werden muss. Das hätte einerseits zur Folge, dass die Steuern massiv erhöht oder Fremdkapitalien auf dem Darlehensweg aufgenommen werden müssten, während andererseits diese eingeschossenen Kapitalien auf

AB 2010 S 52 / BO 2010 E 52

dem Kapitalmarkt zu schlechteren Bedingungen wieder angelegt werden müssten, was wenig Sinn machen würde. Zudem entschied die Kommission, auf dem bisherigen Weg der eingeschränkten Staatsgarantie zu verbleiben.

2. Eine Teilkapitalisierung mit einem globalen Zieldeckungsgrad von 80 Prozent. Dieser Zieldeckungsgrad bedeutet, dass diejenigen Kassen, die einen tieferen Deckungsgrad haben, Anstrengungen zur Erreichung dieses Deckungsgrades zu unternehmen haben. Laut unseren Zahlen wird dazu ein Kapital von rund 10 Milliarden Franken ohne Reserven respektive von 43 Milliarden inklusive Reserven notwendig sein. Das bedeutet, dass immer noch jährlich über 250 Millionen respektive eine Milliarde Franken eingeschossen werden müssen. Auch dies dürfte nicht ohne Steuererhöhung gehen. Dieser Zieldeckungsgrad ist spätestens in vierzig Jahren zu erreichen und beinhaltet den obligatorischen wie auch den überobligatorischen Teil.

Die Kommission hat zusätzlich entschieden, eine Verzinsungspflicht für die ausstehenden Kapitalien zu verlangen, das heisst, dass öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen mit einem Deckungsgrad unter 60 Prozent ab dem Jahr 2020 bzw. unter 75 Prozent ab dem Jahr 2030 die fehlenden Kapitalien zu verzinsen haben. Diese Verzinsungspflicht wird die Kantone veranlassen, nicht mit der Sanierung bezüglich dieser 75 Prozent respektive 80 Prozent zuzuwarten, sondern möglichst rasch mit der Sanierungsfinanzierung zu beginnen. Zu beachten ist zudem der Umstand, dass Freizügigkeitsleistungen jederzeit zu 100 Prozent gewährleistet sein müssen. Das gilt insbesondere auch für Teilliquidationen im Rahmen von neuen Konkordaten und dergleichen.

3. Renten und Leistungsverbesserungen sind zu 100 Prozent auszufinanzieren. Dieser Punkt war für die Kom-



mission von ganz besonderer Wichtigkeit, zumal die demografische Veränderung in dieser doch sehr langen Zeit von vierzig Jahren massiv sein wird. Diese Forderung bedeutet jedoch auch, dass die Vorsorgeeinrichtungen schon in der nächsten Zeit finanziell gefordert sein werden. Es versteht sich dabei von selbst, dass allfällige künftige Leistungsverbesserungen nicht zu einer weiteren Verschlechterung des Deckungsgrades führen sollen.

4. Der Ausgangsdeckungsgrad darf nicht mehr unterschritten werden. Gerade dieser Punkt hat, wie bereits erwähnt, innerhalb der Kommission zu längeren Diskussionen Anlass gegeben, da dieser Umstand von einigen Mitgliedern als unverständlich und ungerecht betrachtet wurde. Kantone, die einen sehr hohen Deckungsgrad haben, z. B. einen von 95 Prozent und mehr, dürfen diesen also nicht mehr unterschreiten, während Kantonen mit einem Deckungsgrad von unter 70 Prozent die notwendige Zeit zur Erreichung der entsprechenden Teilziele zugestanden wurde. Im Sinne der Solidarität der Vorsorgewerke einigte man sich jedoch auf diese Regelung des Ausgangsdeckungsgrades. Unterstützung erhielt dieser Entscheid noch durch die Verpflichtung zur Verzinsung bei Nichterreichen der Teilfinanzierungsgrade innerhalb der vorgegebenen Fristen, weil dann analog zu den privaten Vorsorgeeinrichtungen Sanierungsmassnahmen vorzunehmen sind, die innerhalb einer Frist von etwa fünf Jahren vollzogen werden müssen.

5. Staatsgarantie ja, aber ohne Ausfallgarantie für den Bund. Die Kommission hat zudem entschieden, dass im Rahmen der Gewährung einer Art Teilstaatsgarantie von 20 Prozent auf dem Deckungsgrad der Bund in keiner Art und Weise eine Ausfallgarantie übernehmen wird und die Finanzierung der anwartschaftlichen Ansprüche jederzeit und bedingungslos durch das Vorsorgewerk selbst bzw. durch die öffentlich-rechtliche Körperschaft sicherzustellen ist.

Bei der zu behandelnden Vorlage handelt es sich um eine nicht ganz einfache Materie. Die Mängel bei den öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen sind schon seit einigen Jahren bekannt und müssen jetzt behoben werden. Die durch den Bundesrat angestrebte volle Ausfinanzierung der fehlenden Kapitalien wäre wohl wünschenswert, aber mit ausserordentlich hohen Opfern, mit massiven Steuererhöhungen oder mit Erhöhungen der Fremdkapitalkosten in den Staatsrechnungen verbunden. Die allenfalls sofort einzuschliessenden Vermögensbeträge könnten zudem nur zu wesentlich schlechteren Konditionen wieder angelegt werden.

Die Vorlage wurde im Rahmen der fünfmaligen Behandlung in der Kommission meines Erachtens gut austariert, ohne dass man die ambitionöse Finanzierungsstrategie verlassen hätte. Man kann in Bezug auf die volle Ausfinanzierung und die nun vorliegende Teilfinanzierung mit beschränkter Staatsgarantie in der Tat geteilter Meinung sein. Es ist jedoch davon auszugehen, dass dieses Gesetz in den kommenden vierzig Jahren nicht unberührt bleiben wird.

Mit Brief vom 22. Februar 2010 hat mir die Konferenz der Kantonsregierungen mitgeteilt, dass der Preis der nun zur Debatte stehenden Vorlage mit dem Zieldeckungsgrad von mindestens 80 Prozent für die Kantonsregierungen sehr hoch sei, dass dieser Kompromissvorschlag jedoch einer vollen Ausfinanzierung vorzuziehen sei. Insbesondere die weiteren Vorgaben unserer Kommission, namentlich der mit der Verzinsungspflicht geschaffene Anreiz, seien aus kantonaler Sicht akzeptabel, zumal sie im Interesse der Kantone lägen.

Wir unterbreiten Ihnen heute eine Vorlage, bei der Sie lediglich über zwei Mehrheits- bzw. Minderheitsanträge zu entscheiden haben. Ich werde bei einzelnen Artikeln noch erläuternd Stellung nehmen.

Ich bitte Sie namens der vorberatenden Kommission, die ohne Gegenstimme eingetreten ist, ebenfalls auf die Vorlage einzutreten, den Mehrheitsanträgen zuzustimmen und die Vorlage in der Gesamtabstimmung anzunehmen. Die Kommission stimmte ihr in der Gesamtabstimmung mit 6 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen zu.

Stähelin Philipp (CEg, TG): Wir haben in der Kommission ohne Gegenantrag Eintreten beschlossen, wie wir eben gehört haben. Auch ich war dafür und bin es in diesem Sinne noch immer, da ich den heutigen Zustand der Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften im Gesamtbild als unbefriedigend und jenen gewisser öffentlicher Pensionskassen in ihrer Unterdeckung als eine Gefährdung des gesamten BVG-Systems sowie in Einzelfällen geradezu als Zeitbombe erachte. Zwar wissen wir, dass praktisch alle öffentlichen Kassen von einem System ausgegangen sind, in welchem keine Vollkapitalisierung angestrebt wurde, sondern die öffentliche Hand als Arbeitgeber einen rechten Teil der Renten aus dem eigenen Sack direkt bezahlte. In meinem Kanton sprach man vom sogenannten Rentendrittel des Staates, während lediglich ein Teil über die Pensionskasse im Kapitaldeckungsverfahren getragen wurde. Dazu passend verblieben die öffentlichen Pensionskassen auch lange rechtlich unselbstständig. Dafür verfügten sie über eine Staatsgarantie. Heute haben sie zumeist eine eigene Rechtspersönlichkeit, allerdings nicht alle, was mit dieser Revision auch korrigiert werden soll, wobei die Staatsgarantie jedoch sehr oft beibehalten worden ist.

Mit dem BVG hat nun in den letzten Jahrzehnten und Jahren eine Angleichung an die übrige Vorsorgewelt statt-



gefunden. Dies widerspiegelt nicht zuletzt auch den wesentlich flexibleren Arbeitsmarkt. Es ist heute selbstverständlich, dass auch Stellenwechsel zwischen privaten und öffentlichen Arbeitgebern wie auch vom einen öffentlichen zum anderen öffentlichen Arbeitgeber stattfinden. Staatsstellen sind nicht mehr fürs Leben gedacht, und den Beamtenstatus mit der Lebenskarriere bei ein und derselben öffentlichen Körperschaft gibt es kaum mehr. Damit spielt die Freizügigkeitsleistung und deren Äufnung auch bei der öffentlichen Hand eine Rolle. Goldene Fesseln fallen auch hier. Die Ausfinanzierung der öffentlichen Pensionskassen hingegen ist mancherorts ausgeblieben. Damit leidet aber auch die Vergleichbarkeit der Finanzlage der öffentlichen Körperschaften und nicht zuletzt auch der Kantone untereinander. Deren Stellungnahmen zu dieser Vorlage sind denn auch beileibe nicht so einheitlich, wie es uns etwa die KdK glauben machen wollte. Die Kantonsregierung meines Kantons ist klar für die Vorlage des Bundesrates. Selbstverständlich wird auch ein

AB 2010 S 53 / BO 2010 E 53

Vergleich der Lohnniveaus dadurch erschwert. Ich muss hier nicht weiter ausholen.

Dazu kommt aber auch, dass die Handlungsfreiheit im Organisationsbereich öffentlich-rechtlicher Körperschaften mit tiefem Deckungsgrad ihrer Vorsorgeeinrichtungen stark beeinträchtigt wird. Im Thurgau ist die Ausfinanzierung nicht zufällig im Zusammenhang mit der Ausgliederung der ehemaligen Kantonsspitäler in die Spital Thurgau AG einerseits und dem Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat andererseits erfolgt. Die Unterfinanzierung stellt eben eine Fessel dar, welche gute und zukunftssträchtige Lösungen erschwert. Dies zeigt sich nicht zuletzt bei Zusammenfassungen, Fusionen usw. öffentlicher Körperschaften und Gemeinwesen. Selbst in einer möglichen künftigen Föderalismusdebatte müsste dies rasch zum Diskussionspunkt werden, wenn nicht eine Angleichung der Verhältnisse, sprich eine Ausfinanzierung der öffentlichen Kassen mit Unterdeckung, innert nützlicher Frist erfolgt.

Ich war bisher allerdings stets der Meinung, dass die öffentliche Hand aller Ebenen und insbesondere auch die Kantone den Weg hier selbst finden würden. Ich gestehe, dass diese meine Haltung durch die Anhörungen in der Kommission erschüttert worden ist. Ganz offensichtlich braucht es einen gewissen Druck.

Die Vorlage des Bundesrates mit einer Vollkapitalisierung innert vierzig Jahren sieht ja eigentlich nicht nach massivem Zwang aus. Trotzdem hat sie in der Kommission und vor den Kantonen keine Gnade gefunden. Wir begnügen uns mit einem Deckungsgrad von 80 Prozent und etwas Verzinsung in zehn bzw. zwanzig Jahren. Damit – und dieser Punkt behagt mir in keiner Weise – akzeptieren wir eine ungleiche Behandlung der bereits ausfinanzierten Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften und der anderen, insbesondere jener mit einem Deckungsgrad unter 80 Prozent. Diese langfristig angelegte Ungleichbehandlung wird zwar durch die gewählten Formulierungen etwas verdeckt. Aber glaubt hier jemand, dass etwa ein Finanzierungsplan gemäss Artikel 72a Absatz 1, mit dem eine Vollkapitalisierung erreicht wird, tatsächlich dasselbe bedeutet wie einer, der langfristig das finanzielle Gleichgewicht sicherstellt? Wenn dem so wäre, hätte man es ja bei der Formulierung des Bundesrates belassen können. So aber werden Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften, welche bei Inkrafttreten der Revision ausfinanziert sind, wie alle privaten Vorsorgeeinrichtungen behandelt, was durchaus richtig ist, während die unterkapitalisierten öffentlichen Pensionskassen es grundsätzlich bei einem Deckungsgrad von 80 Prozent belassen können.

Dieses Resultat, diese Ungleichbehandlung über einen unabsehbaren Zeitraum hinweg, ist unbefriedigend. Die Kommission wollte hier den Kantonen eine Brücke bauen, die alle beschreiten könnten. Offenbar haben die Kantone sich nun bereiterklärt, diesen Weg zu beschreiten. Das ist gut, der Kompromiss ist im Endergebnis aber nicht voll gelungen. Entsprechend ist in der Kommission ja auch die Gesamtabstimmung ausgefallen.

Zwar bringt das vorgeschlagene neue System der Teilkapitalisierung Schritte in eine richtige Richtung, aber die ungleiche Behandlung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, die Schaffung von zwei Kategorien, wobei die strengerer Auflagen künftig ausgerechnet jene Einrichtungen treffen, welche bisher ihre Hausaufgaben gemacht haben, während den anderen mehr Freiraum und die Wahl zwischen Voll- und Teilkapitalisierung belassen werden, liegt mir schwer auf dem Magen. Ich kann nur hoffen, dass beim weiteren Gang der Beratungen – wir sind ja Erstrat – noch konsequentere Lösungen gefunden werden. Oder vielleicht finden jene, für welche die Revision überhaupt vorgenommen worden ist, auch selbst einmal den Weg. Das wäre wunderbar, aber ich glaube nicht daran.

Ich bin ohne jede Begeisterung für Eintreten auf die Vorlage.

Maury Pasquier Liliane (S, GE): Vous me permettez, sur ce sujet, de faire une remarque préliminaire: les interventions parlementaires à l'origine du projet dont nous débattons aujourd'hui sont à mes yeux marquées par une idéologie, une forme d'orthodoxie comptable qui non seulement ne correspond en rien à la réalité, mais dont les conséquences peuvent être extrêmement dommageables pour les finances publiques, et ceci



sans donner de réelles garanties supplémentaires pour la pérennité des institutions de prévoyance de droit public.

Bien sûr, un certain nombre de mesures sont nécessaires – personne ne les conteste – pour assurer la pérennité de ces institutions. Toutefois, les débats actuels autour des rendements des capitaux du deuxième pilier et de la répartition des bénéfices dans cette branche montrent à l'envi qu'il faut, dans ce domaine, faire preuve de prudence au moment de prendre des décisions – prudence n'étant dans tous les cas synonyme ni de repli ni de frilosité. De fait, il reste, dans le projet de loi tel qu'il ressort des travaux de la commission, deux points d'achoppement relevés dans des propositions de minorité qui seront défendues tout à l'heure, lors de la discussion par article: le premier, bien sûr, touche à la question du taux de capitalisation minimum; le deuxième concerne, dans les dispositions transitoires, la question des intérêts à payer en cas de taux de couverture insuffisant.

A la suite des interventions parlementaires déposées en 2003, les autorités fédérales ont décidé de procéder à une analyse approfondie des modèles financiers des institutions de prévoyance de droit public et, en 2006, une commission d'experts a été mise en place par le Département fédéral de l'intérieur, après qu'on eut passé en revue différents systèmes financiers, mixtes, ainsi que le système de la capitalisation intégrale. Cette commission d'experts a proposé de fixer au niveau de la législation fédérale un modèle financier mixte minimum, dit "modèle financier des experts", applicable aux institutions de prévoyance de droit public garanties par des collectivités publiques, et de renoncer à leur imposer le système financier de la capitalisation intégrale, celles des fondations de droit public qui fonctionnent déjà en capitalisation devant conserver ce système financier.

Le modèle financier des experts a la particularité de prévoir une couverture intégrale des rentes en cours, que ce soient des rentes de retraite, de celles d'invalidité ou de celles de survivants, à l'instar de ce qui se pratique en matière d'assurance-accidents, et un taux de couverture des prestations de libre passage des assurés actifs fixé au jour de l'entrée en vigueur de la loi, taux qui ne peut plus être réduit. En d'autres termes, il interdit toute baisse du taux de couverture des institutions de prévoyance et impose en fait son augmentation par le simple effet du vieillissement de la population.

S'écarter des conclusions des experts en 2008, le Conseil fédéral nous a présenté un projet de loi imposant la capitalisation intégrale après quarante ans, sans doute sous la même influence de l'idéologie dont je parlais tout à l'heure, ce qui aurait notamment eu pour conséquence de nécessiter un financement supplémentaire de l'ordre de 40 milliards de francs au minimum pour l'ensemble des institutions de prévoyance dans cette situation.

Dans ce contexte, il est notamment intéressant de relever que certains cantons, principalement alémaniques, ont d'ores et déjà décidé d'abandonner le système de financement mixte et de recapitaliser leurs institutions de prévoyance de droit public, alors que – et c'est ce qu'il me semble important de dire aujourd'hui – cette seule mesure est insuffisante pour assurer l'équilibre financier d'une caisse de pension. Cette opération peut en réalité se révéler dangereuse et le cas du canton de Berne en est l'illustration. Ce dernier avait en effet recapitalisé à 100 pour cent ses deux principales caisses de pension en 1999, pour un coût total de 1,38 milliard de francs, mais il a dû rétablir sa garantie en faveur de l'une d'elles, cette dernière s'étant retrouvée en sous-couverture dès l'année suivante. Il est intéressant de relever que cette caisse de pension, au 31 décembre 2008, avait un taux de couverture qui s'élevait à 73,5 pour cent.

J'aimerais insister aujourd'hui sur cet aspect parce que j'ai trouvé relativement désagréables certaines remarques faites en commission. Il n'y a ici ni bons ni mauvais élèves. Il n'y a

AB 2010 S 54 / BO 2010 E 54

pas eu, de manière généralisée, dans les caisses qui sont actuellement en difficulté, d'activités illégales. Il n'y a pas non plus des cigales d'un côté de la Sarine et des fourmis de l'autre, la situation des caisses de pension publiques pouvant être très différente à l'intérieur d'un même canton.

J'aimerais encore dire ici que, fort heureusement, la commission a nettement amélioré le projet qui nous était soumis par le Conseil fédéral à l'article 72a alinéa 1 lettre c, en introduisant un taux de couverture de 80 pour cent plutôt que la capitalisation complète en quarante ans. Mais, et la commission d'experts l'avait elle-même reconnu, la fixation d'un taux de couverture – qu'il soit de 80 ou de 75 pour cent – est elle-même arbitraire et ne repose pas sur une analyse précise de la structure d'une caisse.

Ainsi toutefois, et pour améliorer la solidité des institutions de prévoyance de droit public, je suis entrée en matière en commission et je le ferai très volontiers ici sur ce projet. Mais, à moins d'une nette amélioration à l'article 72a et dans les dispositions transitoires, je ne pourrai pas soutenir le projet au vote sur l'ensemble parce qu'il est beaucoup trop coûteux, sans bénéfice avéré pour les finances publiques d'un certain nombre de cantons et notamment de celui que je représente ici.





Fetz Anita (S, BS): Ich bin aus zwei Gründen für Eintreten: Erstens, weil Ihre Kommission, die SGK, die Forderung des Bundesrates, dass alle öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen nach dem System der Vollkapitalisierung geführt werden müssen, abgelehnt hat. Die volle Ausfinanzierung der Pensionskassen von öffentlich-rechtlichen Institutionen hätte die Steuerzahlenden 100 Milliarden Franken gekostet. Das ist schlicht ungeheuerlich und hätte auch den Finanzmarkt wieder riesig aufgeblasen. Das ist ja übrigens ein Teil des Problems unseres Pensionskassenwesens, dass der Finanzmarkt manchmal überdimensioniert daherkommt. Ein zweiter Punkt für Eintreten ist für mich, dass im Gesetz Auflagen zur Stärkung der finanziellen Stabilität verankert werden, die ich sinnvoll und zweckmässig finde, insbesondere weil die vorgeschlagene Verselbstständigung der öffentlich-rechtlichen Kassen dazu führen wird, dass sie genau gleich wie die privatrechtlichen Kassen den Aufsichtsbehörden unterstellt werden. Das ist für die Sicherheit der Kassen, ihrer Versicherten und ihrer Rentnerinnen und Rentner wichtig und richtig.

Im Weiteren unterstützen wir jedoch das Expertenmodell, wie Sie aus dem Minderheitsantrag auf Seite 13 der Fahne ersehen können. Der Bundesrat hat das Modell seiner eigenen Expertengruppe leider nicht aufgenommen – ein Modell, das übrigens von allen Seiten gelobt worden ist, weil es realistisch und differenziert ist. Die Expertengruppe hat klar und einstimmig aufgezeigt, dass die bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen mit Staatsgarantie weitverbreitete Mischfinanzierung, also die Mischung aus Kapital- und Umlageverfahren, sinnvoll und sicher ist, wenn sie – und das wird im vorliegenden Gesetz klar definiert – mit einem klaren Zieldeckungsgrad verbunden ist und der Aufsichtsbehörde ein Finanzierungsplan vorliegt, mit welchem das finanzielle Gleichgewicht der Kasse langfristig gesichert ist.

Diese Auflage ist jetzt gesetzlich verankert. Das haben wir in der Kommission noch hinzugefügt. Insofern ist hier eine gute Basis gelegt. Wir finden, der Bundesrat und auch Sie sollten auf die vorgesehene Frist von vierzig Jahren für die Vollkapitalisierung und auch für die Teilkapitalisierung verzichten, denn faktisch zwingt diese Frist die Kassen, das System der Mischfinanzierung aufzugeben, das sich bei öffentlich-rechtlichen Kassen mit Staatsgarantie bewährt hat. Als genügende Sicherheit wird die Mischfinanzierung mit differenziertem Zieldeckungsgrad anerkannt, das heisst eben die Anpassung auf die einzelne Kasse und ihre spezifische Zusammensetzung und Risikostruktur; die ist je nach Kasse natürlich sehr unterschiedlich.

Das Modell der Mehrheit Ihrer Kommission mit einem Deckungsgrad von mindestens 80 Prozent überzeugt uns nicht, weil es mit Kosten von mehr als 43 Milliarden Franken für die Steuerzahlenden der Kantone unnötig teuer ist; der Kommissionssprecher hat es gesagt. 43 Milliarden Franken, das ist nicht ohne. Dadurch werden den Kantonen, den Gemeinden oder den öffentlich-rechtlichen Institutionen sehr viele Mittel entzogen, die für andere Politikbereiche dann weitgehend fehlen, und das zu einer Zeit, in der auch dort die Kassen aufgrund der Krise nicht überdurchschnittlich gefüllt sind. Zudem würde ein solcher finanzieller Kraftakt die Generationengerechtigkeit verletzen, weil nur maximal zwei Generationen diesen Betrag aufbringen müssten; dies notabene in einem Kassensystem, das auf nachhaltige, langjährige Anlagen aufbaut.

Das findet übrigens auch die KdK, wie Sie ihrer Stellungnahme vom 22. Februar 2010 entnehmen können. Sie sagt dort, der Antrag der Mehrheit der SGK gehe zwar in die richtige Richtung, aber er sei zu teuer. Dazu muss man natürlich wissen, dass sie dort auch sagt, sie würde ihren Kompromissvorschlag vorziehen. Sie finden diesen Kompromissvorschlag auf der Fahne nirgends. Ich werde ihn nicht ausführen, ich gehe davon aus, dass er eventuell dann im Zweitrat aufgenommen wird. Es ist ein minimaler Kompromiss, der auch gar nicht so teuer wäre, aber er kam schlicht und einfach zu spät. Er konnte nicht mehr aufgenommen werden. Wir von der Minderheit haben uns deshalb entschieden, das Modell der Expertenkommission weiterzuverfolgen.

Was spricht dafür, auf diese vierzig Jahre zu verzichten? Es gibt aus meiner Sicht vier Hauptgründe:

1. Die Vorsorgeeinrichtungen von Gemeinden und Kantonen sollen die Wahlfreiheit zwischen den beiden Finanzphilosophien oder -strategien – volle Kapitalfinanzierung oder Mischfinanzierung – haben. Diese haben sie nur, wenn man ihnen freistellt, in welcher Zeit sie ihre differenzierten Zieldeckungsgrade erreichen wollen.
2. Die Kassen haben sehr unterschiedliche Strukturen, was das Durchschnittsalter der Versicherten oder auch was das Verhältnis zwischen Aktiven und Rentnerinnen und Rentnern betrifft. Das muss natürlich mit unterschiedlichen Sicherheitsstrategien berücksichtigt werden können. Auch das spricht für das Expertenmodell, also unseren Minderheitsantrag.
3. Dieser Punkt ist mir sehr wichtig: Die eingeschossenen Milliarden müssen am Kapitalmarkt angelegt werden, und zwar mit dem bekannten Risiko, dass bei Finanzkrisen – das haben wir vor eineinhalb Jahren erlebt – sehr viel Geld der Versicherten und auch der Steuerzahlenden verbrannt wird und man nach ganz kurzer Zeit wieder neu ausfinanzieren muss. Ich kann Ihnen das aus meinem Kanton schildern. Er hat zwar unterdessen eine hervorragend kapitalisierte Pensionskasse, aber es mussten Milliarden eingeschossen werden. Für eine Revision oder wenn man 95 Prozent Deckungsgrad will, ginge das ja noch; aber kaum hatte man das installiert, musste aufgrund der Finanzkrise eineinhalb Jahre später wieder ausfinanziert werden – für Milliardenbeträge.



Es kann doch nicht sein, dass diese Kassen und damit auch die Gelder der Steuerzahlenden derart von den Risiken auf den Kapitalmärkten beeinflussbar sind.

4. Ein letztes Argument, dann kann ich es bei der Detailberatung sehr viel kürzer machen: Mit der Formulierung, die die Kommissionsmehrheit bevorzugt, greifen wir ganz eindeutig in die Steuerhoheit der Kantone ein; ich finde das nicht gerechtfertigt. Wir zwingen sie nämlich, mit Steuermitteln auf mindestens 80 Prozent auszufinanzieren, völlig unabhängig davon, ob das aus ihrer Sicht richtig ist, und völlig unabhängig davon, ob diese Steuermittel nicht auch für andere Politikbereiche gebraucht werden.

Wie gesagt, werden wir ja erst im Rahmen der Detailberatung entscheiden. Hier habe ich erst einmal meine Überlegungen und auch meine Argumente dargelegt, warum ich für Eintreten, aber für ein anderes Modell bin.

Schwaller Urs (CEg, FR): Die heute Morgen präsentierte Vorlage zur Finanzierung öffentlich-rechtlicher Pensionskassen ist das Ergebnis eines monatelangen Lösungsfindungsprozesses und damit auch von mehreren Diskussionen und Treffen gerade auch mit der Vertretung der direkt interessierten Kantone bzw. der KdK.

AB 2010 S 55 / BO 2010 E 55

Die Ausgangslage in den verschiedenen Kantonen und auch Landesgegenden ist verschieden. In der Tat stellen wir in der Westschweiz, insbesondere bei einzelnen Westschweizer Städten, tiefe, ja zu tiefe Deckungsgrade der Pensionskassen fest. Es ist daher richtig, dass wir dies mit Nachdruck korrigieren, indem wir für alle Pensionskassen bis zum Jahr 2020 einen Mindestdeckungsgrad von 60 Prozent und bis zum Jahr 2030 einen Zieldeckungsgrad von 75 Prozent festlegen. Die Forderung, dass bei der Unterschreitung des Zieldeckungsgrads von 60 bzw. 75 Prozent der Fehlbetrag verzinst werden muss, ist das stärkste Argument, um die betroffenen Städte zu zwingen, ihre Pensionskassenprobleme selber anzupacken und Sanierungsmassnahmen zu treffen. Es ist tatsächlich weder im Interesse der Kantone noch im Interesse der Gemeinden, dass öffentlich-rechtliche Pensionskassen längerfristig Deckungsgrade unter 75 Prozent haben.

Was nun das von der Kommission mehrheitlich gewählte Modell mit einem Deckungsgrad von 80 Prozent angeht, so stellt dieses meines Erachtens einen akzeptablen und vernünftigen Kompromiss dar. Dieser Kompromiss trägt gerade auch der Geschichte und der wirtschaftlichen Entwicklung der Kantone, Gemeinden und Landesgegenden Rechnung. Der von der Kommission gefundene Kompromiss, der am Schluss sicher auch von den Kantonen akzeptiert und mitgetragen werden wird, ist heute meines Erachtens der einzig gangbare Weg. Verschiedene Gespräche zeigen, dass die Kantone, welche ein Modell und einen Deckungsgrad von 70 Prozent vorgeschlagen haben, diesen Schritt auf 80 Prozent akzeptieren werden. Überzeugt bin ich aber davon, dass die bundesrätliche Forderung einer 100-prozentigen Ausfinanzierung fast sicher mit einem Kantonsreferendum enden würde. Das ist noch das eine und gehört zum föderalistischen System. Ob ein solches Referendum dann aber im Interesse des Zusammenhalts gerade auch der verschiedenen Landesgegenden ist, steht auf einem anderen Blatt.

Entscheidend ist für mich aber, dass bei der Forderung nach einer 100-prozentigen Ausfinanzierung von den Steuerzahlern der betreffenden Gemeinden und Kantone in den nächsten Jahren, ohne die Schwankungsreserven und ohne die Annuitäten einzurechnen, mehr als 30 Milliarden Franken an Steuern aufgebracht werden müssten. Mit den Schwankungsreserven wären es sogar 50 Milliarden Franken an zusätzlichen Steuern, welche dann auch für die notwendigen Investitionen fehlen. Im Übrigen dürfte es auch schwer sein, jene 90 Prozent der Steuerzahler, die ihren Lohn nicht direkt aus der Staats- oder Gemeindekasse beziehen und die wahrscheinlich in den meisten Fällen auch über schlechtere Vorsorgeleistungen verfügen, über ein Bundesdiktat davon zu überzeugen, in den nächsten vierzig Jahren höhere Steuern zu bezahlen, um eben mit diesen 30 bis 50 Milliarden Franken die Pensionskassen von Gemeinden und Kantonen auszufinanzieren und um dann beim nächsten Beben an den Aktien- und Immobilienmärkten noch einmal nachschusspflichtig zu werden; wir haben das in einzelnen Kantonen gesehen.

Die bisherige Mischfinanzierung hat sich bewährt. Angesichts des auf Dauer angelegten Bestandes der Kantone und Gemeinden besteht kein Anlass, dieses Modell der Mischfinanzierung nun zu verbieten.

Ich ersuche Sie also um Eintreten auf die Vorlage und um Genehmigung im Sinne der Kommissionsmehrheit. Wir haben in den Sozialversicherungen des Bundes eigentlich genug Probleme zu lösen, wir brauchen nicht noch eine weitere Kraftprobe mit den Kantonen und Gemeinden in einem Bereich, den diese in den nächsten Jahren ohne Bundesgarantien regeln müssen.

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG): Das BVG hat sich seit seiner Einführung vor 25 Jahren entwickelt. Man kann Vorsorgekapital herausnehmen: bei einem Stellenwechsel, für den Aufbau eines Geschäftes, für die Mitfinanzierung der eigenen vier Wände. Das hat auch die Situation der öffentlich-rechtlichen Kassen verändert.



Dazu kommt, dass durch Privatisierungen von Institutionen – bei der öffentlichen Hand vor allem im Bildungs- und Gesundheitswesen – auch die Mitgabe des entsprechenden Vorsorgekapitals ausgelöst wird. Das bringt die öffentlich-rechtlichen Kassen in eine ganz andere Lage. Diese mitgegebenen oder herausgenommenen Kapitalien müssen ausfinanziert sein. Deshalb haben viele von diesen Kassen auch ohne Druck von oben auf diese Flexibilität in der Vorsorge reagiert und sie ausfinanziert. Etliche haben das vor ein paar Jahren gemacht, sind aber bereits wieder in einer Unterdeckung.

Es muss aber ganz klar gesagt werden: Die heutige Gesetzgebung gibt diesen Kassen die Möglichkeit, die 100-prozentige Deckung zu unterschreiten. Artikel 69 BVG verlangt zwar für alle Kassen das finanzielle Gleichgewicht, aber Absatz 2 bietet ganz konkret die Möglichkeit, dass die Aufsichtsbehörden ihnen erlauben können, unter den vom Bundesrat gegebenen Bedingungen vom Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse abzuweichen. Das heisst, dass in diesem Fall der Staat für die ungedeckten Leistungen bürgt, wie bei den autonomen Kassen die Auffangeinrichtung oder wie der Sicherheitsfonds bei den Sammelstiftungen. Wir haben ein gutes System, das für alle Fälle da ist.

Wenn man sieht, dass es Kassen mit einem Deckungsgrad von um die 40 Prozent gibt, könnte man eigentlich feststellen, dass die Aufsichtsbehörden da ziemlich locker mit diesem Passus umgegangen sind; denn sie haben zwar die Möglichkeit, ihnen diese Freiheit zu geben, aber es ist keine Pflicht. Und trotzdem, es liegt mir daran zu sagen, dass grosse Unterdeckungen oder Mischfinanzierungen an sich überhaupt nichts Widerrechtliches waren, und wenn wir jetzt eine Praxisänderung anstreben und durchführen, dürfen wir diese Kassen nicht einfach bestrafen oder ihnen unzumutbare Beiträge aufhalsen, zum Beispiel mit einer 100-prozentigen Deckung mit klaren, starren Richtlinien. In den meisten Fällen wurden bei diesen Kassen Arbeitgeberbeiträge gespart, es wurde das öffentliche Budget geschönt, aber profitiert haben schlussendlich die Steuerzahlenden. Die Vorlage des Bundesrates mit der 100-prozentigen Ausfinanzierung geht klar zu weit. Sie haben es von den Vorrednern gehört, das werden die Kantone nicht akzeptieren. Aber auch sonst kann ich mich für diese Vorlage nicht gross begeistern, hier geht es mir wie Kollege Stähelin.

Das BVG ist ein Rahmengesetz, es werden nur Mindestansätze formuliert. Alle Kassen müssen jederzeit ihre Verpflichtungen erfüllen können. Es heisst so freiheitlich in Artikel 65: "Sie regeln das Beitragssystem und die Finanzierung so, dass die Leistungen bei Fälligkeit erbracht werden können." Dafür tragen sie die Verantwortung. Hier nehmen wir mit dieser Änderung einen grossen Teil der Verantwortung auf die Bundesebene, um sie zu zwingen, und verlassen damit eigentlich den Gedanken der beruflichen Vorsorge, dass nur der Rahmen gesetzt wird und Beiträge und Leistungen dann übereinstimmend von den Beteiligten festgesetzt werden.

Jetzt will man also die öffentlich-rechtlichen Kassen an die ganz kurze Leine nehmen, ja ihnen sogar fragwürdige Auflagen machen. Sie werden eigene Rechtspersönlichkeiten, das ist richtig so. Das oberste Organ übernimmt die Leitung, sorgt für die Einhaltung der Gesetze, das ist richtig so. Sie regeln das Beitragssystem und die Finanzierung so, dass die Leistungen bei ihrer Fälligkeit erbracht werden, auch das ist richtig so. Aber wir schreiben ihnen zusätzlich vor, wie sie Zinsen zahlen müssen, in welcher Zeit sie das tun müssen. Am Tag X wird ihr Ausgangsdeckungsgrad festgehalten, und dann dürfen sie, gesetzlich verordnet, nicht mehr darunter gehen. Das führt, wie Kollege Stähelin ausgeführt hat, zu Ungerechtigkeiten, die ich in dieser Form nicht akzeptieren kann.

Meine Kasse, die fast ausfinanziert ist, hat einen Deckungsgrad von 98 Prozent; ihr Deckungsgrad darf nach dem Tag X nicht mehr darunter fallen. Eine andere Kasse mit einem Deckungsgrad von 46 Prozent wird jedoch lange nicht 98 Prozent erreichen können. Aber da passiert überhaupt nichts. Das ergibt doch Ungerechtigkeiten. Meine kantonale

AB 2010 S 56 / BO 2010 E 56

Kasse wird in ganz schwierigen Börsenjahren ganz andere Massnahmen treffen müssen. Die Festsetzung des Ausgangsdeckungsgrads, für den es sogar einen eigenen Artikel im Gesetz hat, ist für mich ganz sicher noch verbesserungswürdig, weil das mit einem Rahmengesetz nicht mehr viel zu tun hat. Es gibt auch noch weitere Unzulänglichkeiten: Die öffentlich-rechtlichen Kassen werden in der Pensionskassenstatistik aufgeführt. Das war schon immer so. Zusätzlich verlangen wir jetzt aber Rechenschaftsberichte vom Bundesrat, der den Zustand dieser Kassen belegt. Ich bin dafür, dass sie eigene Rechtspersönlichkeiten sind, aber dann sollen sie nachher auch die Verantwortung dafür tragen.

Weshalb sind wir überhaupt zu solch strengen Massnahmen gekommen? Der Staat war immer ein guter, vorbildlicher Arbeitgeber mit einer besseren Vorsorge. Sie wissen, die meisten waren im Leistungsprimat organisiert. Es gab höhere Arbeitgeber- als Arbeitnehmerbeiträge. Das hat in weiten Kreisen wahrscheinlich ein Gefühl der Ungerechtigkeit provoziert. In den börsenschwachen Jahren mussten viele autonome Kassen Unterdeckungen sanieren, die Versicherten mussten Zusatzbeiträge bezahlen. Die öffentlich-rechtlichen Kassen



kamen mancherorts ohne solche Massnahmen aus, und das hat ebenfalls ein Gefühl der Ungerechtigkeit geschürt. Dann kam der Druck vonseiten der Sammelstiftungen, die per Gesetz eine 100-prozentige Deckung haben müssen; da ist es ganz klar, dort ist noch ein drittes Portemonnaie dabei. Sie bieten auch ganz verschiedene Arten von Versicherungen an, und gerade bei einem Verkauf muss die 100-prozentige Deckung jederzeit gewährleistet sein.

Das Gefühl der Ungerechtigkeit kann ich teilweise nachvollziehen. Aber wir können jetzt trotzdem nicht alle Vorsorgeeinrichtungen über den gleichen Leisten schlagen, sonst würden wir die öffentlich-rechtlichen Kassen dafür bestrafen, dass sie das geltende Recht ausgenutzt haben.

Ich kann mich mit dieser Vorlage, mit dem Zieldeckungsgrad von 80 Prozent und der Weiterführung der Mischfinanzierung, einverstanden erklären; das scheint mir vernünftig. Wir müssen fordern und dafür sorgen, dass die Aufsicht klappt und dass die Fehlbeträge in den Bilanzen ausgewiesen werden; sie gehören zu einem Staatshaushalt. Wir müssen den Kassen aber auch die Verantwortung lassen, Leistungen und Beiträge in Übereinstimmung zu bringen. Ich finde, diese Vorlage ist sicher gerade in Bezug auf den Ausgangsdeckungsgrad noch verbesserungswürdig.

Ich bin, mit der Hoffnung auf entsprechende Korrekturen, für Eintreten auf die Vorlage.

Brändli Christoffel (V, GR): Der Kommissionssprecher und vor allem Herr Stähelin haben ausführlich über die Situation und den Handlungsbedarf informiert. Ich verzichte hier auf Wiederholungen, möchte aber auf einen Aspekt eingehen, der hier schon das Schlüsselthema ist. Es geht dabei um die Frage der Ausfinanzierung.

Es gibt heute Kantone, die ausfinanziert haben, die ihren Verpflichtungen nachgekommen sind, und es gibt Kantone, die nicht ausfinanziert haben und ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen sind und so heute zulasten der Pensionskassen zinsfrei über Milliardenbeträge verfügen. Ich bin schon erstaunt, wenn man hier jetzt eine Art Steuerrückzahlung führt und sagt, eine Ausfinanzierung sei für die Steuerzahler nicht zumutbar. In den Kantonen, in denen ausfinanziert wurde, sind auch die Steuerzahler den Verpflichtungen nachgekommen, und für mich ist klar, dass die Kantone, die bisher nicht ausfinanziert haben, diese Ausfinanzierung halt auch über Steuern vornehmen müssen. Denn die Wettbewerbsverzerrung unter den Kantonen ist sonst natürlich enorm. Wenn einzelne Kantone Milliardenbeträge zinsfrei verwenden können und andere nicht, ergibt das Wettbewerbsverzerrungen unter den Kantonen. Zudem ist es natürlich auch so, dass man diese Situation nicht allein mit der Staatsgarantie begründen kann, weil dadurch das System instabil wird, wenn die Unterdeckung zu gross ist. Persönlich bin ich der festen Überzeugung, dass wir, wenn wir Sozialwerke haben, diese auch finanzieren müssen. Hier geht es eigentlich um diese Frage.

Ich bin auch der Meinung, dass wir jetzt erst einen ersten Schritt gemacht haben, dass noch Verbesserungspotenzial vorhanden ist. Die Lösung, die wir in der SGK gefunden haben, ist noch nicht über alle Zweifel erhaben, weil wir ja sagen, wer heute 100 Prozent ausfinanziert habe, müsse bei 100 Prozent bleiben, wer nicht ausfinanziert habe, müsse nur auf 80 Prozent gehen. Wir schaffen damit eine neue Ungleichbehandlung. Wenn wir sagen, 80 Prozent plus Staatsgarantie genügen, dann muss das für alle gelten, dann muss diese Flexibilität für alle geschaffen werden. Aber diese Frage kann durchaus im weiteren Prozess diskutiert und verfeinert werden.

Ich bin überzeugt, dass wir am Schluss zu einer Lösung kommen müssen, bei der alle öffentlichen Kassen gleich behandelt werden. Ich meine, 80 Prozent plus Staatsgarantie für alle und Ausfinanzierung der Renten wären wahrscheinlich die richtige Lösung. Die momentane Lösung gemäss SGK, dass man nicht nach unten gehen kann, schafft eine Ungleichbehandlung; sie ist noch zu korrigieren. Dieser Punkt lässt sich, davon bin ich überzeugt, im weiteren Prozess bereinigen.

Ich bitte Sie deshalb, auf die Vorlage einzutreten und hier eine Gleichbehandlung aller mit Ausfinanzierung der Sozialwerke zu beschliessen.

Gutzwiller Felix (RL, ZH): Es wurde sehr viel schon gesagt. Ich möchte noch folgende Punkte zusätzlich anführen.

Für mich reiht sich diese Vorlage zu Recht in den Megatrend ein, dass auch öffentlich-rechtliche Kassen verselbstständigt und adäquat finanziert werden. Wir haben diese Entwicklung beim Bund seit einiger Zeit, und sie sollte auch bei den öffentlich-rechtlichen Kassen der Kantone oder Gemeinden nachvollzogen werden. Die Ausgangssituation haben Sie vom Kommissionssprecher geschildert bekommen. Es sind Kassen teilweise bis zu 35 oder 40 Prozent in Unterdeckung, und das geht den jeweiligen Arbeitgebern gegenüber, aber auch aus grundsätzlichen Gründen, auf die ich noch kurz zu sprechen komme, sicher nicht.

Diese Vorlage geht also ganz eindeutig in die richtige Richtung, indem sie diese Verselbstständigung angeht, indem sie damit auch eine gewisse Annäherung der Rahmenbedingungen von öffentlich-rechtlichen und priva-



ten Systemen erzielt. Hier geht es darum, dass doch auch annähernd gleich lange Spiesse entwickelt werden. Die Vorlage – das haben wir gehört – sieht einen Zieldeckungsgrad von 80 Prozent vor. Das Konzept in Artikel 72a legt das fest. Man muss deutlich unterstreichen: Das ist ein primär politischer Kompromiss. Die neusten Schätzungen der zuständigen Stellen lauten ja, dass in den kommenden vierzig Jahren, würde man dem Konzept des Bundesrates nachleben, ein Finanzierungsbedarf von gegen 100 Milliarden Franken zustande käme. Die Kommission hat sich, auch in intensiven Gesprächen mit den Kantonsregierungen, davon überzeugt, dass das nicht ein Weg ist, der erfolgsversprechend umgesetzt werden kann. Man erinnert sich ja auch noch an erfolgreiche Kantonsreferenden. Deshalb ist dieser Zieldeckungsgrad von 80 Prozent sicher eine adäquate Kompromissformel, die es umzusetzen gilt. An sich – ich möchte das betonen – hatte der Bundesrat mit seiner Vorlage, an der er ja nach wie vor festhält, und dem Konzept einer vollen Ausfinanzierung über eine Generation durchaus Recht. Politisch aber lässt sich das nicht umsetzen, und ich denke, dass wir mit dem Einverständnis zum Signal der Kantone, hier auf 80 Prozent zu gehen, auf dem richtigen Weg sind.

Ich will schliesslich noch betonen, dass die Verzinsung aus meiner Optik durchaus gerechtfertigt ist; sie geht nicht sehr weit. Diese Regelung gibt einen klaren Anreiz, indem sie sagt: Wer im Jahre 2020 noch unter 60 Prozent oder im Jahre 2030 noch unter 75 Prozent liegt, soll einen gewissen Zins bezahlen. Das ist doch ein weiter Zeithorizont, und es zeigt auch an, in welche Richtung sich die Kantone gemäss Meinung der Kommissionsmehrheit bewegen sollten.

Abschliessend darf ich noch einen weiteren Punkt betonen: Aus meiner Optik ist es auch deshalb wichtig, dass wir in diese Richtung gehen, weil wir in Zukunft zunehmend

AB 2010 S 57 / BO 2010 E 57

Restrukturierungen öffentlicher Verwaltungen sehen werden. Wir haben verschiedenste Entwicklungen im Zusammenhang mit der Ausgliederung von Teilbetrieben, und es ist keine Frage, dass die inadäquate Finanzierung der Pensionskassen eine grosse Barriere für entsprechende Massnahmen ist. Nur wenn die Gelder vorhanden sind, werden die Kantonsregierungen die Reformen auch umsetzen. Sehr oft sind sehr hohe Beträge, die in der Pensionskasse nachgeschossen werden müssten, dann Hinderungsgründe für entsprechende Umstrukturierungen und Reformen der öffentlichen Gemeinwesen, und verschiedene brauchen solche Restrukturierungen dringend.

Mir scheint klar, dass wir eintreten und bei den entsprechenden Punkten der Mehrheit folgen sollten.

Niederberger Paul (CEg, NW): Die Zielsetzung ist die, dass man bei den öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen eine Vollkapitalisierung oder eine vollständige Ausfinanzierung erreicht. Mit der Vorlage der Kommission werden diese Zielsetzungen nicht erreicht; das ist unschön. Sie muss finanzpolitisch und mit Hinblick auf die Kantone und Gemeinden aber wohl akzeptiert werden. Die Teilkapitalisierung mit einem Mindestdeckungsgrad von 80 Prozent bietet, so glaube ich, immerhin Gewähr dafür, dass das Ganze nicht noch mehr aus dem Ruder läuft.

Inskünftig kommt der Aufsichtsbehörde eine grosse Bedeutung zu. Sie muss nämlich verschiedene Begebenheiten begleiten und überwachen. Ich erwähne in diesem Zusammenhang folgende Punkte: Einerseits haben wir ausfinanzierte Vorsorgeeinrichtungen, was ja der Idealfall ist und womit die Zielsetzung erreicht ist, andererseits ist am Ausgangsdeckungsgrad und am Zieldeckungsgrad festzuhalten. Für jene Kassen, die unter einem Deckungsgrad von 80 Prozent sind, gilt wieder eine andere Vorgehensweise.

Was habe ich in dieser Vorlage Positives gefunden? Ich möchte zwei Hinweise geben: Einerseits ist es die klare Definition der Staatsgarantie, andererseits die Bestimmung, dass jene Kassen, die nicht ausfinanziert sind, die Deckungslücke verzinsen müssen.

Aus dieser Sicht bleibt eigentlich nichts anderes übrig, als Eintreten zu beschliessen und der Vorlage der Kommission zuzustimmen.

Burkhalter Didier, conseiller fédéral: J'aimerais, au nom du Conseil fédéral, vous remercier de bien vouloir entrer en matière – puisque c'est ce qui s'esquisse –, même si, pour toute une série de raisons – d'ailleurs assez différentes –, on ne voit pointer qu'un optimisme assez mesuré pour ce projet.

Le Conseil fédéral aimerait s'exprimer sur trois points dans ce débat d'entrée en matière au sein du premier conseil – de toute façon, nous avons vraisemblablement devant nous un processus qui pourrait s'avérer encore relativement long. Je crois qu'il est important de dire quelques mots sur la situation actuelle des institutions de prévoyance de droit public et sur les objectifs de la révision. Il est également opportun d'effectuer une appréciation de la position du Conseil fédéral, de celle de la commission de ce conseil – qui a déjà quand même longuement discuté ce dossier –, et tout spécialement ici à la Chambre des cantons, en regard de



la position des cantons eux-mêmes, comme l'a d'ailleurs esquissé le président de la commission, Monsieur Kuprecht.

Tout d'abord, permettez-moi d'établir un bref état de la situation de ces institutions. Les institutions de prévoyance de droit public ont en effet ceci de particulier que le droit en vigueur prévoit pour elles une exception. Actuellement, elles peuvent être gérées selon le système de capitalisation partielle. Ce procédé est donc effectivement possible, et il n'est pas question de les punir parce que certaines d'entre elles sont en capitalisation partielle. Je crois que ce n'est vraiment pas là que réside le débat; le débat vise à savoir comment on va consolider l'ensemble de l'opération.

Autrement dit, elles peuvent ne pas être complètement capitalisées dans le sens où la fortune ne couvre pas entièrement les engagements d'assurance. Ce système s'explique au fond par le fait que l'on part – à présent, on devrait même plutôt dire "partait" – du principe que les effectifs des corporations assumant des tâches publiques restent – ou restaient – stables, d'où la notion de pérennité. Des conditions sont toutefois posées pour l'application du système de capitalisation partielle, l'une d'entre elles étant que l'institution doit bénéficier d'une garantie étatique.

Permettez-moi peut-être quelques mots sur les chiffres; je ne veux pas m'appesantir sur ceux-ci, mais je crois qu'il est bon de les actualiser un peu. Les chiffres indiqués dans le message concernant les institutions de prévoyance avec garantie étatique se rapportent à la situation à fin 2006. La situation financière et les enjeux sont importants, et je crois qu'ils doivent être clairs pour chacun; la situation a en effet beaucoup évolué entre-temps. Fin 2006, la part non capitalisée était légèrement inférieure à 15 milliards de francs; fin 2007, la situation avait un peu évolué, mais pas de beaucoup: cette part était d'un peu plus de 15 milliards de francs; fin 2008 toutefois, on était à 31 milliards de francs – 30,8 milliards de francs pour être précis – de part non capitalisée. On peut tenir compte des réserves – vous avez reçu des chiffres et vous avez vu qu'on en tenait compte de temps à autre. Ces réserves sont une sécurité pour les fluctuations de valeurs; dans ce cas, on ne tient pas compte d'une capitalisation à 100 pour cent, mais à 115 pour cent, précisément pour avoir des réserves de fluctuations de valeurs. C'est un point important à préciser ici, même si c'est certainement bien connu des spécialistes qui sont parmi nous. Cela relativise quand même un petit peu l'objectif de 100 pour cent – normalement, on devrait même imaginer d'avoir encore des réserves de fluctuations de valeurs. Et si l'on tient compte de ces réserves, on a des montants qui étaient à fin 2006 aux alentours de 30 milliards de francs – donc 15 milliards de francs sans les réserves et, avec les réserves, cela représente un manque de l'ordre de 30 milliards de francs; à fin 2007, un peu plus: 33 milliards de francs; et à fin 2008: presque 50 milliards de francs – plus de 48 milliards de francs.

On a donc une situation où les montants ont pratiquement doublé en une année pour ce qui est de la capitalisation à 100 pour cent; évidemment, ce n'était pas n'importe quelle année: c'était la fameuse année 2008. On pourra connaître la situation de fin 2009 avec exactitude seulement à l'automne, sauf erreur; donc, on ne peut pas donner maintenant un chiffre exact, mais on peut quand même estimer, avec le redressement des marchés financiers, que nous devrions être à peu près à mi-chemin entre le chiffre de fin 2007 et celui de fin 2008; donc, pour ce qui est de la capitalisation seulement, mais sans les réserves, on se situe entre 15 et 30 milliards de francs – à l'heure actuelle, on estime le montant à 23 ou 24 milliards de francs, mais sans garantie totale. Voilà quelle est la situation de ces institutions et quel est l'enjeu financier.

J'en arrive aux objectifs de la révision. Le but principal – et cela a notamment été dit par Madame Fetz – est clair: c'est la solidité du deuxième pilier, et donc l'intérêt des assurés. C'est le "oberstes Ziel". Et il n'y a pas d'autres "oberste Ziele", mais il y a d'autres objectifs annexes qui ont leur importance – donc "annexe" n'est pas le bon adjectif. Il y a la position des cantons: il est clair que, dans ce dossier, on devra trouver une solution avec les principaux concernés, les partenaires; et les partenaires, ce sont les cantons. Le Conseil fédéral le dit d'autant plus volontiers qu'il a, au fond, cherché le meilleur projet sans véritablement mettre cet objectif de compromis en avant dans un premier temps. C'est juste, c'est le débat. Il faut commencer par poser les problèmes et, après, il faut chercher la solution, qui soit non seulement souhaitable, mais également réalisable. Mais c'est un objectif qu'on ne peut pas, comme ça, écarter. Il y a donc cet objectif de compromis valable, positif, à trouver avec les partenaires principaux, soit les cantons.

Puis il y a aussi l'objectif de faire un projet qui donne le moins d'inégalités possible entre les institutions de prévoyance de droit public, mais aussi, de manière générale, dans le deuxième pilier. Donc on est maintenant quand même en train de chercher à établir une situation où l'on a

AB 2010 S 58 / BO 2010 E 58

de moins en moins d'inégalités entre les institutions de prévoyance, de plus en plus de transparence aussi, de moins en moins d'abus. Bref, dans le deuxième pilier, il y a passablement de chantiers, et vraisemblablement





que ceux-ci vont rester ouverts, y compris d'ailleurs après la votation de dimanche prochain.

J'aimerais dire quelques mots au sujet du but principal de la révision: je rappelle qu'il s'agit d'assurer la sécurité financière des institutions de prévoyance de droit public. Cette révision s'inscrit ainsi dans le cadre du renforcement en général du deuxième pilier, avec à la clé la sauvegarde des intérêts de tous les assurés. Pour ce faire, le projet introduit le modèle financier d'objectif de couverture différencié.

Là aussi, j'aimerais relever quelque chose qui m'a frappé dans le débat de tout à l'heure. Peut-être que je n'ai pas toujours très bien compris le sens exact de ce que vous vouliez dire, mais plusieurs d'entre vous – sauf erreur Madame Maury Pasquier, Madame Fetz et peut-être encore d'autres – ont laissé entendre que le Conseil fédéral avait laissé tomber, abandonné – je crois que ce terme a été utilisé – le modèle financier des experts. C'est faux. Le Conseil fédéral n'a surtout pas abandonné le modèle des experts, et j'y reviendrai. On a pratiquement repris tout ce qui venait des experts, mais on y a ajouté quelque chose, c'est vrai. Le Conseil fédéral n'a donc rien laissé tomber; il a tout pris et il a encore ajouté quelque chose! C'est comme cela qu'il faut voir les choses: c'est la réalité.

Le projet introduit donc les éléments du modèle financier des experts. Le modèle financier d'objectif de couverture différencié est un des éléments clés de la réforme. Il s'agit même d'en faire une condition minimale que les institutions de prévoyance de droit public en capitalisation partielle doivent désormais remplir afin d'éviter de mettre en péril leur sécurité financière. En application de ce modèle, je le rappelle, chaque institution déterminera ses taux de couverture au jour de référence. Peut-être peut-on encore améliorer quelque chose, mais c'est quand même le principe. On détermine les taux de couverture au jour de référence: il y a d'abord un taux de couverture qui est fixé en fonction de l'ensemble des engagements de l'institut de prévoyance de droit public – c'est le taux de couverture global, premier taux à fixer; le deuxième taux est un taux de couverture en fonction des engagements envers les assurés actifs. Les engagements liés aux rentes quant à eux doivent de toute façon être couverts à 100 pour cent – ce n'est pas un taux initial; le taux de couverture des rentes doit de toute manière être de 100 pour cent.

Ultérieurement, ces deux taux – taux de couverture global et taux de couverture en fonction des assurés actifs – devront toujours être égaux ou supérieurs au taux déterminé le jour de référence. S'ils sont inférieurs – par exemple à cause des mouvements de la Bourse, etc. –, alors l'institution de prévoyance de droit public devra prendre des mesures d'assainissement, comme le font les institutions de droit privé. Jusque-là, c'est le modèle financier des experts. On n'a rien abandonné. Du reste, on n'abandonne rien du tout, on garde tout, et c'est un point tout à fait essentiel à mes yeux.

Pour que le système de capitalisation partielle puisse être maintenu avec l'application de ce modèle, il faut toutefois que l'autorité de surveillance compétente donne son aval. L'institution de prévoyance qui sollicite une telle autorisation devra disposer d'une garantie étatique et d'une stratégie de financement et l'autorité de surveillance compétente devra en vérifier le bien-fondé. Ce sont peut-être beaucoup d'éléments, mais il en va au fond d'enjeux énormes, et pas seulement en francs. Il s'agit réellement d'assurer la solidité du système, au fond, disons-le clairement: les vieux jours. Donc ce n'est pas rien, c'est quelque chose de fondamental.

Un autre objectif de la révision est de supprimer les inégalités entre les caisses de pension. Ainsi les institutions de prévoyance de droit public devront à terme être soumises aux mêmes règles que celles qui s'appliquent aux institutions de prévoyance de droit privé. L'exception de l'application du système de capitalisation partielle ne sera à terme, à notre avis, plus admissible. Là, le projet du Conseil fédéral ne s'écarte pas du modèle financier des experts, mais – encore une fois – y ajoute un élément: il prévoit cet objectif de recapitalisation complète des institutions, et cela sur une période de quarante ans.

Le Conseil fédéral motive cette mesure ultérieure essentiellement par la remise en cause de la qualité de la pérennité des institutions dont on a parlé çà et là. En effet, cela a été abordé d'une part à cause de l'évolution démographique, et d'autre part à cause de l'évolution sociale et économique, des changements qu'il y a dans la société, de tout ce qui est lié aussi à la privatisation de certaines tâches publiques. On ne pourra plus tabler, à l'avenir, sur la stabilité des effectifs pratiquement ad vitam aeternam dans le service public. Sans cette stabilité, une institution de prévoyance de droit public en capitalisation partielle peut être frappée de façon récurrente, chronique, par les inconvénients du système. On pense en particulier aux liquidations partielles, lors desquelles des apports extraordinaires de fonds sont nécessaires pour le groupe des assurés sortants, et aussi à la tendance à la détérioration du rapport démographique, qui augmente les coûts de l'assurance en répartition des dépenses.

En outre, il faut signaler que le projet de loi prévoit aussi une disposition qui oblige le Conseil fédéral durant la période transitoire à établir tous les dix ans un rapport sur la situation financière des institutions de prévoyance, et ce à l'intention du Parlement, pour que vous puissiez, le cas échéant, corriger le délai nécessaire à la recapitalisation complète. Donc quarante ans, cela nous amène plus loin que 2050 vraisemblablement, ce qui



est en effet une longue période. Il faudra définir des points à réaliser et dire ensuite: "OK, on a fait ce qu'on a dit qu'on ferait", ou "On n'a pas pu faire tout à fait ce qu'on a dit qu'on ferait", et alors on modifie ce qui doit l'être. Mais la direction serait celle-là, selon le Conseil fédéral.

Nous aimerions préciser que le projet de loi contient également des éléments importants du point de vue institutionnel. Les institutions de prévoyance de droit public devront être détachées de la structure de l'administration sur les plans juridique, organisationnel et financier, et elles devront devenir autonomes. Leur organe suprême jouira ainsi du maximum d'autonomie possible pour qu'il puisse se soustraire aux influences politiques et assurer l'équilibre financier de l'institution. En contrepartie, la responsabilité de la collectivité publique, en ce qui concerne le type et l'ampleur de la garantie de l'Etat, est précisée. Voilà donc pour les objectifs, pour le cadre.

Maintenant, comment apprécier le projet du Conseil fédéral et les propositions de la commission? Dans son ensemble, le projet de loi du Conseil fédéral, avec évidemment une grande exception, a reçu globalement un large soutien en commission, et c'est pourquoi, je crois, vous allez entrer en matière à une nette majorité. Il y a cette grande exception de l'objectif de recapitalisation complète. La majorité de la commission a donc préféré l'objectif de recapitalisation à 80 pour cent, toujours en quarante ans. Cela pose un certain nombre de problèmes de cohérence, mais c'est une recherche de compromis. Une minorité s'est prononcée en faveur d'aucun objectif de recapitalisation.

Regardons, par rapport au projet du Conseil fédéral et aux objectifs principaux qui sont définis, ce qu'on atteint. Le premier, le plus grand, comme je l'ai dit, est la solidité des institutions de prévoyance, l'intérêt des assurés. Sur ce point, le projet du Conseil fédéral est le meilleur, il faut le dire. Les propositions de la commission vont dans le bon sens. Le projet vise donc réellement une consolidation supplémentaire par rapport à la situation actuelle, c'est évident.

En ce qui concerne l'objectif de réduire les inégalités, le projet du Conseil fédéral prévoit de les abolir. Le projet de la commission les réduit moins, mais il les réduit aussi: il va donc dans le bon sens.

J'ai aussi évoqué tout à l'heure l'objectif de rechercher une solution qui soit non seulement souhaitable techniquement et financièrement, mais aussi réalisable politiquement avec les cantons. Il faut dire que là, le projet du Conseil fédéral est plutôt "mal barré", soyons clairs. Les propositions de la commission semblent, d'après la réaction que vous venez

AB 2010 S 59 / BO 2010 E 59

de recevoir par lettre, être acceptables. En tout cas, elles ne donnent pas lieu à des revendications, à des réactions totalement négatives de la part des cantons. C'est donc un point fort. Il faut l'accepter comme étant un avantage réel de votre projet.

En conclusion, le Conseil fédéral est d'avis que cette réforme du financement est absolument nécessaire. Je vous remercie donc d'entrer en matière sur le projet. Il en va de la stabilité du deuxième pilier, de l'intérêt de tous les assurés.

Mais, s'agissant de l'objectif de recapitalisation, j'aimerais dire que le Conseil fédéral est toujours d'avis qu'il faut maintenir une certaine pression et qu'il faut viser la recapitalisation complète. Nous maintenons donc notre position, tout en reconnaissant aussi la qualité du travail fait en commission.

La solution de la majorité de la commission – la recapitalisation à 80 pour cent en quarante ans, en particulier – est une solution qui est de fait quand même, en milliards de francs, relativement éloignée de celle du Conseil fédéral, mais c'est malgré tout, parmi les solutions qui ont été proposées jusqu'ici, la plus proche de celle du Conseil fédéral. Nous constatons donc, de manière très pragmatique, que cette solution se rapproche le plus, même si elle en est encore très loin, de celle du Conseil fédéral. En particulier, la majorité reprend les taux différenciés, l'objectif à long terme d'équilibre financier et les incitations, avec les taux d'intérêt sur le découvert – ce que nous n'avions évidemment pas prévu, puisque nous demandions une recapitalisation complète. Tous ces éléments font que le modèle de la majorité est celui qui se rapproche le plus de celui du Conseil fédéral. Pour le moment, nous maintenons donc clairement notre position et nous attendons vos décisions pour faire éventuellement, au niveau du Conseil fédéral lui-même, une réappréciation de la situation politique à propos de ce dossier.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Finanzierung von





Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften)

Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public)

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung, Art. 5 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I introduction, art. 5 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 48 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 48 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: In diesem Artikel wird in Absatz 2, erster Satz, festgehalten, dass registrierte Vorsorgeeinrichtungen künftig die Rechtsform einer Stiftung haben oder eine Einrichtung des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit sein müssen. In wenigen Fällen, so zum Beispiel im Kanton Obwalden, ist noch die Rechtsform einer Genossenschaft zu finden. Eine solche müsste dann in eine Stiftung umgewandelt werden.

Angenommen – Adopté

Art. 49 Abs. 2 Ziff. 16

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 49 al. 2 ch. 16

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 50 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 50 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Die Organisationsfreiheit wird hier insbesondere dadurch eingeschränkt, dass im Bundesrecht die Rechtsform und ein bestimmter Grad an Autonomie der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung vorgeschrieben werden.

Angenommen – Adopté

Art. 51 Abs. 5



*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 51 al. 5*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Mit der Ausgliederung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen aus der Verwaltung und der Beschränkung der beitrags- und leistungsseitigen Einflussnahme von Legislative und Exekutive wird das oberste Organ einer solchen Vorsorgeeinrichtung gestärkt. Ihm kommen somit in Bezug auf reglementarische Bestimmungen künftig mehr Kompetenzen und Verantwortung zu als beim bisher vorgesehenen Anhörungsrecht.

*Angenommen – Adopté***Art. 51a***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Dieser Artikel ist neu. Das geltende BVG enthält keine explizite Aufzählung der Aufgaben des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung. Eine konkrete Zuweisung der Aufgaben des obersten Organs drängt sich deshalb auf, weil nur so dessen Verantwortlichkeiten klar von jenen der Experten für die berufliche Vorsorge und der Revisionsstellen abgegrenzt werden können. Der hier vorgeschlagene Artikel 51a lehnt sich an die detaillierte Fassung von Artikel 51a der Vorlage zur Strukturreform an, bei der wir die Differenzbereinigung ebenfalls noch in dieser Session vornehmen werden.

Burkhalter Didier, conseiller fédéral: J'aimerais en effet confirmer qu'il y a là une coordination à faire avec l'autre dossier en cours, celui sur les mesures structurelles, comme cela vient d'être dit. On peut ne pas le faire maintenant, mais il faudra coordonner. On a là une différence entre les deux projets. A la fin, nous devons avoir la meilleure des versions pour l'article 51a. On le fera de toute manière avec le deuxième conseil.

Angenommen – Adopté

AB 2010 S 60 / BO 2010 E 60

Art. 53d Abs. 3; 56 Abs. 3; 56a Abs. 1*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 53d al. 3; 56 al. 3; 56a al. 1*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 61***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Die Aufsichtsbehörde handelt weisungsungebunden.

Art. 61*Proposition de la commission**Al. 1*



Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

L'autorité de surveillance exerce sa mission de manière autonome.

Burkhalter Didier, conseiller fédéral: A l'article 61 alinéa 3, il en va aussi véritablement d'un élément important en matière de définition de la transparence que l'on veut dans le deuxième pilier. C'est quelque chose qui est également examiné dans le cadre du débat sur les mesures structurelles. Hier, le Conseil national a décidé de soutenir la version du Conseil fédéral et il faudra donc que nous coordonnions également ce point. On peut le reprendre lors des prochains débats, mais il faudra que nous ayons évidemment une position commune sur cette question.

Le Conseil fédéral maintient sa position qui, encore une fois, a reçu le très large soutien du Conseil national.

Stähelin Philipp (CEg, TG): Wir haben bei Absatz 3 in der Kommission ganz bewusst an dieser Fassung festgehalten, weil sie jener entspricht, die der Ständerat bis heute in der Strukturreform vertritt. Herr Bundesrat, diese Übung ist noch nicht abgeschlossen. Unsere Kommission wird morgen an die Differenzbereinigung gehen, und dann werden wir sehen, was wir in diesem Punkt beschliessen. Ich gehe noch nicht auf die materielle Lage ein, aber formell bitte ich Sie, heute festzuhalten. Selbstverständlich werden wir, wenn hier unter dem Strich bei der Strukturreform die Fassung des Bundesrates einmal obsiegen wird, diese übernehmen. Das ist für mich selbstverständlich. Aber heute eine Änderung vorzunehmen, würde ich rein schon aus formellen Gründen als falsch erachten.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Wir werden morgen, am 4. März 2010, die Differenzbereinigung im Bereich der Strukturreform haben. So, wie ich orientiert bin, haben wir noch drei Differenzen. Ich bin aber nicht sicher und habe den Überblick nicht, ob eine dieser drei Differenzen diesen Punkt betrifft. Sollte dies der Fall sein, werden wir das morgen also diskutieren.

Ich möchte Sie bitten, an unserem Beschluss festzuhalten. Damit ermöglichen wir, dass der Nationalrat in der Beratung in der zweiten Runde auf diesen Punkt zurückkommen kann.

Burkhalter Didier, conseiller fédéral: Je suis d'accord. Je vous propose de simplifier la procédure: vous n'avez pas besoin de voter aujourd'hui, simplement il faut savoir que ce point sera repris pour être coordonné avec les mesures structurelles. On n'a donc pas besoin de voter.

Sachez que la position du Conseil fédéral est maintenue, qu'elle est soutenue par le Conseil national et qu'on en discutera demain en séance de la CSSS-CE. On verra bien, sur le fond, quelle version sera choisie à la fin. Mais aujourd'hui, il n'est pas nécessaire de voter sur le fond.

Angenommen – Adopté

Gliederungstitel vor Art. 65

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre précédant l'art. 65

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 65

Antrag der Kommission

Abs. 2

... Kasse). Vorbehalten bleiben die Artikel 72a bis 72g.

Abs. 2bis

... Vorbehalten bleiben Artikel 65c sowie die Artikel 72a bis 72g.

Art. 65

Proposition de la commission

Al. 2





... fermée). Les articles 72a à 72g sont réservés.

Al. 2bis

... L'article 65c et les articles 72a à 72g sont réservés.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Wie bereits erwähnt, befinden wir uns hier im Finanzierungsteil bezüglich der Vorsorgeeinrichtung. Dabei geht es um den Grundsatz und die Verpflichtung, dass die Leistungen bei Fälligkeit erbracht werden können. Sämtliche Verpflichtungen müssen durch das Vorsorgevermögen gedeckt sein. Bei beiden Kommissionsanträgen werden jetzt aber die Vorbehalte von Artikel 72a, "System der Teilkapitalisierung", sowie Artikel 72g, "Berichterstattung durch den Bundesrat", angebracht. Diese beiden Bestimmungen folgen unmittelbar danach.

Angenommen – Adopté

Art. 69

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Beim bisher verankerten Grundsatz der Bilanzierung in geschlossenen Kassen handelt es sich um eine Rechnungslegungsvorschrift für vollkapitalisierte Vorsorgeeinrichtungen. Seit der 1. BVG-Revision sind Rechnungslegungsvorschriften jedoch bei den Transparenzbestimmungen festgehalten und Bestandteil von Artikel 65 BVG. Sie können somit aufgehoben werden. Zudem haben wir die Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts im Besonderen nochmals bei Artikel 72a Absatz 1 aufgenommen.

Angenommen – Adopté

Gliederungstitel vor Art. 72a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre précédant l'art. 72a

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 72a

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

... ein Finanzierungsplan vorliegt, der ihr finanzielles Gleichgewicht langfristig sicherstellt. Der Finanzierungsplan ...

...

AB 2010 S 61 / BO 2010 E 61

c. ein Deckungsgrad aller Verpflichtungen gegenüber Rentnerinnen und Rentnern sowie aktiven Versicherten von mindestens 80 Prozent besteht;

d. künftige Leistungsverbesserungen werden entsprechend dem Kapitaldeckungsverfahren zu 100 Prozent ausfinanziert.

Abs. 2

... Teilkapitalisierung. Sie sorgt dafür, dass der Finanzierungsplan die Einhaltung der bestehenden Deckungsgrade vorsieht.

Abs. 3, 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit





(Fetz, Maury Pasquier)
Abs. 1 Bst. c
Streichen

Art. 72a

Proposition de la majorité

Al. 1

... un plan de financement permettant de garantir à long terme l'équilibre financier de l'institution de prévoyance. Ce plan de financement garantit notamment ...

...

c. un taux de couverture des engagements totaux pris envers les rentiers et les assurés actifs d'au moins 80 pour cent;

d. à l'avenir, toute amélioration des prestations sera financée à 100 pour cent par capitalisation.

Al. 2

... partielle. Elle veille à ce que le plan de financement prévoie le maintien des taux de couverture acquis.

Al. 3, 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Fetz, Maury Pasquier)

Al. 1 let. c

Biffer

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Gemäss diesem Artikel wird grundsätzlich an der Vollkapitalisierung festgehalten. Er lässt jedoch für Vorsorgeeinrichtungen des öffentlichen Rechts eine Abweichung von der Vollkapitalisierung, also eine Teilkapitalisierung, zu, dies bei Gewährung einer Staatsgarantie und mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde. Bedingung ist jedoch, dass ein Finanzierungsplan vorliegt, der das finanzielle Gleichgewicht der Vorsorgeeinrichtung langfristig sicherstellt. Zudem muss ein Finanzierungsplan gewährleisten, dass gemäss Litera a die Verpflichtungen gegenüber den Rentnerinnen und Rentnern vollumfänglich gedeckt sind und gemäss Litera b die Ausgangsdeckungsgrade sowohl für sämtliche Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtungen, also auch Freizügigkeitsleistungen, wie auch für deren Verpflichtungen gegenüber den Versicherten bis zum Übergang zum System der anzustrebenden Vollkapitalisierung nicht unterschritten werden.

Dabei weise ich ausdrücklich darauf hin, dass beispielsweise bei einer Teilliquidation infolge eines Übertritts eines Teils der Versicherten – z. B. infolge einer Zusammenlegung oder Ausgliederung bei Spitälern oder beim Austritt eines Verkehrsbetriebes – sämtliche Leistungen voll auszufinanzieren und nachzuschliessen sind.

Burkhalter Didier, conseiller fédéral: A l'article 72a alinéa 1, nous pouvons nous rallier à la version de votre commission qui, finalement, selon ce qui sera décidé par la suite, permet d'éviter une confusion avec la version du Conseil fédéral qui, elle, pourrait donner l'impression que nous souhaitons deux plans de financement: un pour atteindre 80 pour cent et l'autre pour atteindre 100 pour cent. Nous pouvons donc nous rallier à la formule choisie à l'alinéa 1.

En revanche, nous demandons qu'il y ait tout à l'heure un vote sur la lettre c – mais je crois que vous ne l'avez pas encore discutée.

Pour la première partie, nous pouvons donc nous rallier à la proposition de la commission.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Grundsätzlich wird hier von der Vollkapitalisierung als gesetzmässigem Ziel abgewichen. Die Mehrheit der Kommission sieht bei Buchstabe c aber vor, dass anstelle der Vollkapitalisierung ein Deckungsgrad aller Verpflichtungen gegenüber den Rentnerinnen und Rentnern sowie den aktiven Versicherten von mindestens 80 Prozent bestehen bzw. angestrebt werden muss. Insofern übersteigen wir diese 80 Prozent, weil eben die Rentnerinnen und Rentner voll ausfinanziert werden müssen. Künftige Leistungsverbesserungen müssen entsprechend dem Kapitaldeckungsverfahren zu 100 Prozent ausfinanziert werden, und zwar jederzeit.

Die Minderheit möchte jedoch durch die Streichung dieser Bestimmung erreichen, dass es überhaupt keinen globalen Deckungsgrad gibt. In der Kommission wurde dieser Antrag mit 10 zu 2 Stimmen abgelehnt, weil das nach Ansicht der Mehrheit einem Status quo gleichkäme und diese Revision marginalisieren würde. Die Gefahr der Verschleppung der Ausfinanzierung auf 80 Prozent wäre sehr gross.



Ich bitte Sie deshalb, beim Finanzierungssystem der Kommissionsmehrheit zu bleiben, den Kantonen keine neuen Spielräume zu gewähren und den Minderheitsantrag somit abzulehnen.

Fetz Anita (S, BS): Sie sehen: Hier verfolgen wir eben das Expertenmodell, von dem Herr Bundesrat Burkhalter gesagt hat, dass selbstverständlich auch der Bundesrat dieses verfolge. Nur tut der Bundesrat etwas hinzu. Ja, das ist clever formuliert und dann noch – "en allemand" – eine Schlaumeierei. Aber es ist selbstverständlich nicht so. Denn das Expertenmodell besagt explizit, dass es keine fixen Oberlimiten beim Deckungsgrad braucht, sondern dass es reicht, wenn die Kassen selber ihre Zielvorgaben benennen; diese können differenziert ausgestaltet und auf die konkrete Zusammensetzung der Kasse ausgerichtet sein. Es gibt eigentlich keinen Grund, weshalb jetzt vom Bund her vorgeschrieben werden soll, welcher Deckungsgrad genau erreicht sein muss. Selbstverständlich müssen die Renten vollumfänglich gedeckt sein – das ist in Buchstabe a so erwähnt. Der Deckungsgrad darf nicht unterschritten werden – das ist in Buchstabe b so erwähnt. Was wir ja extra verstärkt haben, ist, dass die Kassen der Aufsicht auch entsprechende Finanzierungspläne vorlegen müssen, die nachweisen und aufzeigen, dass ihr finanzielles Gleichgewicht langfristig sichergestellt ist.

Ich gehe auch davon aus, dass mit den Rahmenbedingungen, die hier dieses Gesetz gibt, die aber auch das BVG als Rahmengesetz vorsieht, wohl kaum eine Kasse auf die Idee kommen würde, neue Leistungen nicht mit der entsprechenden Deckung zu versehen. Ansonsten wäre die Aufsicht verpflichtet, sie darauf aufmerksam zu machen, falls das im nachhaltigen Finanzierungsplan der Kasse nicht aufgeführt wäre.

Es geht hier vor allem um die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen mit Staatsgarantie. Ich habe es schon beim Eintreten gesagt: Es gibt dort eigentlich keinen Grund, den Kantonen und Gemeinden vorzuschreiben, wie viel sie einschiessen müssen. Notabene sind das Steuermittel. Man kann dies vielmehr offenlassen, wenn garantiert ist, dass die Aufsichtsbehörde ihre Finanzstrategie kontrolliert und eng überprüft. Wir haben in einem späteren Abschnitt dieses Gesetzes sogar noch die Regelung eingeführt, dass immer berichtet werden muss; wir haben als Sicherheit eingeführt, dass der Bund keinerlei Ausfallgarantie übernehmen muss. Ich denke, die Vorgaben sind streng genug, um es den einzelnen Kassen zu erlauben, ihre spezifische Finanzstrategie selbst zu wählen.

AB 2010 S 62 / BO 2010 E 62

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG): Ich bitte Sie, hier dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Wir hatten bisher für alle Kassen – ich betone: für alle – einen Zieldeckungsgrad, der nicht explizit so festgeschrieben war, aber 100 Prozent betrug. Ich habe beim Eintreten gesagt, dass die öffentlich-rechtlichen Kassen nichts Widerrechtliches getan haben. Sie hatten einfach die Möglichkeit, unter 100 Prozent zu gehen, mit dem "Segen" der Aufsichtsbehörden. Aber wir wissen, dass es Kassen gibt, die heute einen Deckungsgrad von unter 40 Prozent haben und die damit einfach für die ganze Stabilität der zweiten Säule zu tief ausfinanziert sind. Deshalb verlassen wir hier das Grundprinzip des Rahmengesetzes. 100 Prozent gelten für alle, auch für die öffentlich-rechtlichen Kassen. Aber wir machen ihnen die Auflage, dass nun einfach wirklich alle 80 Prozent haben müssen – nicht mehr so wie früher. Das nützt auch den Kantonen, denn wegen der neuen Flexibilität über das Freizügigkeitsgesetz, über die Möglichkeit, Kapital vorzeitig herauszunehmen, brauchen sie diese Zieldeckung.

Deshalb bitte ich Sie, hier dieser an und für sich für das BVG nicht gebräuchlichen, aber offensichtlich notwendigen Zahl, dem Deckungsgrad von 80 Prozent, zuzustimmen.

Stähelin Philipp (CEg, TG): Ich bitte Sie bezüglich des Minderheitsantrages, Buchstabe c zu streichen, auch Buchstabe b zu beachten. Wenn Sie Buchstabe c streichen, dann entfällt der Mindestwert von 80 Prozent, welche zu erreichen sind. Und dann kriegt Buchstabe b ganz automatisch ein völlig anderes Gewicht: Dass die Ausgangsdeckungsgrade nicht unterschritten werden dürfen, ist dann der Massstab, dann sind es nicht mehr die 80 Prozent. Dann wird hier gewissermassen der Ausgangsdeckungsgrad zum Mass aller Dinge. Dann können jene, welche heute bei 40 Prozent sind, sagen, die Auslegung des Gesetzes ergebe, dass 40 Prozent eigentlich genügen, weil so das Gleichgewicht langfristig sichergestellt sei; sie hätten ja noch die Staatsgarantie. Das kann es nicht sein. Es kommt im Übrigen dazu, dass die unterschiedliche Behandlung von bereits ausfinanzierten Kassen, die dann immer bei 100 Prozent bleiben müssen, und anderen, nichtausfinanzierten bzw. teilkapitalisierten Kassen, welche dann bei 40 oder weiss nicht wie vielen Prozenten bleiben können, noch viel ausgeprägter wird.

Ich bitte Sie, hier dann tatsächlich wenigstens für die Mehrheit zu stimmen.



Fournier Jean-René (CEg, VS): J'interviens ici pour soutenir la proposition de la majorité. Je prends la parole pour donner un éclairage différent: c'est une proposition qui donne quand même toute sa valeur à l'engagement que prend une collectivité publique. Lorsqu'une collectivité publique se porte garante d'une caisse de pension, c'est un engagement qui est important et qui a une valeur. C'est la raison pour laquelle je ne partage pas l'avis de Monsieur le conseiller fédéral Burkhalter lorsqu'il dit que le projet du Conseil fédéral sur la capitalisation complète en l'espace de quarante ans est meilleur au niveau de la sécurité que la proposition de la majorité de la commission. L'histoire récente nous a démontré que lorsqu'un Etat retire sa garantie parce qu'il a capitalisé à 100 pour cent sa caisse de pension, eh bien finalement, lorsque la Bourse a des soubresauts, la sécurité pour l'assuré lui-même est inférieure à la sécurité dont il jouissait alors que la garantie de l'Etat était en vigueur, même avec un niveau de couverture inférieur. C'est la raison pour laquelle la majorité de la commission reconnaît, en acceptant le taux de couverture de 80 pour cent, la valeur de la garantie de l'Etat mais en même temps, elle dit aux collectivités publiques: "Attention! cette garantie-là, vous ne pouvez pas la renvoyer aux générations futures sans prendre des mesures pour démontrer que vous êtes aussi prêts à l'assumer." C'est la raison pour laquelle les collectivités publiques doivent aussi montrer de façon claire qu'elles assument leurs responsabilités et, en atteignant un taux de couverture de 80 pour cent au minimum, c'est une responsabilité qui à mon avis est assumée.

Je vous enjoins donc de bien vouloir adopter la proposition de la majorité.

Burkhalter Didier, conseiller fédéral: Je ne veux pas reprendre tout le débat d'entrée en matière. Je veux juste réagir à quelques remarques.

Je maintiens encore une fois que le modèle financier des experts est intégré au projet du Conseil fédéral: tous les éléments essentiels du modèle des experts se retrouvent dans le projet, en particulier l'objectif de couverture différencié, les deux taux de couverture initiaux et le processus d'assainissement si l'un des deux taux passait en dessous de ces taux initiaux, voire si les deux taux franchissaient cette barre. Donc, tout cela existe dans le modèle des experts comme dans le modèle du Conseil fédéral.

Après, c'est l'étape suivante – et si c'est apparu comme une "Schlaumeierei", c'est peut-être parce que je l'ai dit avec le sourire, mais ça ne l'est vraiment pas. Dans l'étape suivante du modèle financier des experts – et le modèle des experts, c'est une vision d'experts –, on imagine que les choses vont s'améliorer automatiquement. Je dois dire que, personnellement, je trouve le modèle des experts très intéressant. Je dis ouvertement que je le trouve très intéressant, mais c'est une vision d'experts; il lui manque la vision politique. Le Conseil fédéral a apporté cette vision politique en disant qu'il fallait une pression. Cette pression est relativement maximale.

Avec cela, j'en arrive à la question soulevée par Monsieur Fournier pour lui dire qu'en effet, il vaut mieux avoir un clair engagement d'une autorité, y compris avec la garantie de l'Etat, plutôt qu'un engagement qui finalement ne s'avérerait pas solide en cas de difficultés. Quand il y a des difficultés, si on est à 80 ou à 100 pour cent de taux de couverture, celui-ci baisse dans les deux cas; donc, il faudra dans les deux cas faire preuve de courage à ce moment-là et tenir les engagements.

Pour ce débat dans le premier conseil, je le redis encore, comme en commission, le Conseil fédéral souhaite maintenir la lettre c, avec une capitalisation complète en l'espace de quarante ans, et il prend acte que la proposition de la majorité s'appuie sur des arguments se rapprochant d'une position que les cantons semblent pouvoir accepter.

Nous estimons qu'il est important maintenant que le vote ait lieu sur l'ensemble des solutions qui existent aujourd'hui. Ainsi, la capitalisation complète en l'espace de quarante ans, c'est le projet du Conseil fédéral; un taux de couverture d'au moins 80 pour cent, c'est la proposition de la majorité de la commission et le modèle financier des experts qui se retrouve dans la proposition de la minorité Fetz qui veut biffer la lettre c.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Noch kurz zu Absatz 2: Es geht hier um eine Ergänzung der Formulierung des Bundesrates. Der erste Satz von Absatz 2 bleibt unverändert, hingegen wird im zweiten Satz festgehalten, dass die Aufsichtsbehörde dafür zu sorgen hat, dass der Finanzierungsplan die Einhaltung der bestehenden Deckungsgrade vorsieht.

Abs. 1 Bst. c – Al. 1 let. c

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 39 Stimmen

Für den Antrag des Bundesrates ... 0 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote





Für den Antrag der Mehrheit ... 31 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit ... 11 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen
Les autres dispositions sont adoptées

AB 2010 S 63 / BO 2010 E 63

Art. 72b

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 72c

Antrag der Kommission
Abs. 1
...
a. Alters-, Risiko- und Austrittsleistungen;
...
Abs. 2
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 3
Der Bund übernimmt keinerlei Ausfallgarantie.

Art. 72c

Proposition de la commission
Al. 1
...
a. prestations de vieillesse, de risque et de sortie;
...
Al. 2
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Al. 3
La Confédération n'assume aucune garantie.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Dieser Artikel definiert und legt fest, was unter dem Begriff der Staatsgarantie in Bezug auf die Leistungen der Vorsorgeeinrichtungen und deren Garantien zu verstehen ist. Die Kommission hat unter Buchstabe a lediglich zur Klärung das Wort "fällige" gestrichen. Zu Absatz 3 – das nehme ich auch gleich dazu -: Gegenüber der bundesrätlichen Fassung hat die Kommission noch einen Absatz 3 hinzugefügt. Mit diesem Absatz 3 wollten wir klar festhalten, dass der Bund keinerlei Ausfallentschädigungen zu übernehmen hat. Dieser Absatz schafft ein für alle Mal Klarheit.

Angenommen – Adopté

Art. 72d-72g; Ziff. II

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 72d-72g; ch. II

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté





Ziff. III

Antrag der Mehrheit

...

c. Ungenügender Deckungsgrad

Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften, die den Mindestdeckungsgrad gemäss Artikel 72a Absatz 1 Buchstabe c unterschreiten, unterbreiten der Aufsichtsbehörde jährlich einen Plan, der ausweist, wie sie spätestens innert 40 Jahren ab Inkrafttreten der vorliegenden Änderung den Mindestdeckungsgrad erreichen.

d. Sofern der Zieldeckungsgrad nicht erreicht wird, ist der Fehlbetrag wie folgt zu verzinsen:

- ab 1. Januar 2020: Betrag unter 60 Prozent;
- ab 1. Januar 2030: Betrag unter 75 Prozent.

Antrag der Minderheit

(Egerszegi-Obrist, Maury Pasquier, Sommaruga Simonetta)

Bst. d

Streichen

Ch. III

Proposition de la majorité

...

c. Taux de couverture insuffisant

Les institutions de prévoyance de corporations de droit public qui n'atteignent pas le taux de couverture minimal prévu à l'article 72a alinéa 1 lettre c soumettent chaque année à l'autorité de surveillance, pour approbation, un plan visant à leur permettre d'atteindre le taux de couverture minimal au plus tard 40 ans après l'entrée en vigueur de la présente modification.

d. Si le taux de couverture n'est pas atteint, les intérêts suivants devront être payés sur le découvert:

- à partir du 1er janvier 2020: un montant inférieur à 60 pour cent;
- à partir du 1er janvier 2030: un montant inférieur à 75 pour cent.

Proposition de la minorité

(Egerszegi-Obrist, Maury Pasquier, Sommaruga Simonetta)

Let. d

Biffer

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Hier wird ein Buchstabe c neu eingefügt. Dieser hat nun zum Inhalt, dass der Mindestdeckungsgrad von global 80 Prozent bis spätestens in vierzig Jahren ab Inkrafttreten der vorliegenden Änderung erreicht werden muss. Diese zeitliche Frist, damals zur Vollfinanzierung, war im Entwurf des Bundesrates in Artikel 72a Absatz 1 Litera c zu finden.

Burkhalter Didier, conseiller fédéral: Compte tenu de votre décision de tout à l'heure, nous pouvons aussi nous rallier à cette proposition. J'aimerais juste constater que l'on définit bien sur quoi les intérêts seront calculés, mais pas vraiment à quel taux. Il faudra donc aussi définir ce point un peu plus précisément quelque part. Puis, j'aimerais noter que les cantons jugent cette mesure acceptable, ce qui va donc dans l'esprit de la recherche d'un compromis.

Dans ce sens, nous ne nous opposons pas à cette proposition de la commission.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Zu Buchstabe d: Wie vorhin bereits ausgeführt, hat die Mehrheit Ihrer Kommission es als einen Akt der Gerechtigkeit empfunden, diejenigen Kantone, die eine massive Unterdeckung aufweisen und die ihre finanziellen Mittel in der Vergangenheit eher in Investitionen als in die Deckung der Vorsorgeeinrichtung gesteckt haben, mit bestimmten Auflagen bezüglich etappierter Finanzierung zum angestrebten Zieldeckungsgrad von 80 Prozent zu bringen und sie mit sanftem Druck zur Anstrengung zu zwingen. Die beim Verfehlen der Etappenziele vorgesehene Verzinsung ist zielführend und wird von den Kantonen gemäss Brief der KdK akzeptiert. Es gibt deshalb keinen Grund, von dieser Bestimmung, die die Zustimmung der Kantone genießt, abzurücken.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen.



Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG): Wir haben mit dieser Vorlage jetzt die öffentlich-rechtlichen Kassen aus den Verwaltungsstrukturen herausgenommen und behandeln sie eigentlich wie autonome Kassen, mit ganz wenigen Kompromissen. Sie sind ihnen praktisch gleichgestellt. Wir haben den Zieldeckungsgrad definiert. Mit den Aufsichtsbehörden müssen sie absprechen, wie und in welcher Zeit man dorthin kommt, und es ist für die Minderheit BVG-widrig, ihnen jetzt jede Einzelheit vorzuschreiben.

Es sind nicht viele Kassen, die darunter leiden. Es sind wenige, aber mit sehr vielen Versicherten. Es sind aber auch Kassen darunter, die jetzt noch gar nichts von ihrem Glück wissen. Wir haben nämlich in Artikel 72a Absatz 1 Buchstabe a beschlossen, dass Verpflichtungen gegenüber den Rentnerinnen und Rentnern zu 100 Prozent ausfinanziert sein müssen. Wenn sie das dann tun müssen, bewirkt das

AB 2010 S 64 / BO 2010 E 64

bei etlichen Kassen, dass der gesamte Deckungsgrad der Kasse fällt und dass sie auch wieder darunterfallen. Das ist, zusammen mit dem Ausgangsdeckungsgrad, eine der Unzulänglichkeiten, die in dieser Vorlage noch drin sind: Wir haben verschiedene Deckungsgrade, die Auswirkungen haben werden. Aber das kann dann der Zweitrat noch einmal anschauen.

Also, die Minderheit ist der Meinung, nicht zuletzt aufgrund des intensiven Einflusses der Kantonsregierungen, die am meisten betroffen sind, dass das hier zu weit geht, dass das krasser sei als eine Ausfinanzierung, weil der Zins die Ausgaben im Budget unmittelbar belastet und für notwendige Investitionen dann fehlt.

Jetzt hat Kommissionspräsident Kuprecht zu Recht darauf hingewiesen, dass wir einen Brief von der KdK erhalten haben. Erstaunlicherweise ist er unterschrieben von dem Staatsrat, der sich am lautesten gegen diesen Zins gewehrt hat. Das lasse ich jetzt einfach mal so stehen. Es vermindert vielleicht jetzt ein wenig meinen Einsatz für diesen Minderheitsantrag. Aber nichtsdestotrotz bitte ich Sie im Namen der Minderheit, auf diese Zwangsmassnahme zu verzichten. Aber auf jeden Fall muss hier der Zweitrat noch einmal Kontakt aufnehmen mit den betreffenden Kantonen, um diese Klärung zwischen der KdK und den anderen Verantwortlichen von der FDK noch einmal zu verifizieren.

Ich beantrage Ihnen namens der Minderheit Ablehnung dieses Buchstabens.

Brändli Christoffel (V, GR): Worum geht es hier eigentlich? Wir haben einen Ist-Zustand, der darin besteht, dass es Kantone gibt, die von ihren Kassen Kredite beziehen und diese verzinsen, und dass es Kantone gibt, welche ihren Verpflichtungen einfach nicht nachkommen und das Geld zinsfrei nutzen.

Jetzt haben wir beschlossen, dass die Kantone innert vierzig Jahren auf einen Deckungsgrad von 80 Prozent kommen müssen; ich glaube, das ist hier unbestritten. Jetzt haben wir aber nicht gesagt, dass das linear erfolgen muss. Ein Kanton kann also 39 Jahre warten und nichts tun und ist dann im vierzig. Jahr wahrscheinlich nicht in der Lage, es zu tun. Dann wird man hier in vierzig Jahren wieder darüber diskutieren. Ich glaube, es ist absolut notwendig, dass wir jetzt eben einen Anreiz schaffen, damit diese Ausfinanzierung schrittweise erfolgt. Was haben wir jetzt gemacht? Wir haben gesagt, dass es während zehn Jahren keine Verzinsung gibt. Wenn die Kantone nach zehn Jahren einen Deckungsgrad von 60 Prozent erreichen, müssen sie auch keinen Zins bezahlen. Aber jene Kantone, bei denen er dannzumal, nach zehn Jahren, noch immer unter 60 Prozent ist, sollen die Differenz verzinsen, wie es die anderen Kantone auch verzinsen, die einen Kreditbetrag beziehen. Dann haben wir noch festgehalten, dass sie in zwanzig Jahren bei einem Deckungsgrad von 75 Prozent sein sollten. Man akzeptiert auch, wenn sie unter 75 Prozent liegen, aber dann müssen sie es verzinsen. Ich glaube, dieser Anreiz ist absolut notwendig, sonst müssen wir dann sagen, dass es innert zwanzig, dreissig Jahren linear auszufinanzieren ist.

Deshalb möchte ich Sie dringend bitten, hier dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

David Eugen (CEg, SG): Das BVG-System, die zweite Säule, beruht ja auf der Kapitaldeckung. Die Finanzierung dieses Systems hat drei Komponenten, nämlich die Beiträge der Arbeitnehmer, die Beiträge der Arbeitgeber und als sogenannten dritten Beitragszahler den Zins. Der Zins hat, wie man sieht, wenn man es über lange Zeit anschaut, eine riesige Bedeutung für die Deckung dieses Systems und dafür, dass es überhaupt funktionieren kann. Mit der Anerkennung der Staatsgarantie schalten wir diesen dritten Beitragszahler aus. Weil dieser Beitrag nicht kommt, sind zum Teil auch die Probleme da. Je länger der Beitrag nicht kommt, je länger man das hinausschiebt, desto mehr verschärfen sich die Probleme.

Wenn man wirklich zum Kapitaldeckungsverfahren bei der zweiten Säule steht – ich bin voll überzeugt, dass wir das tun müssen; bei der ersten Säule haben wir die Umlage, bei der zweiten Säule haben wir die Kapitaldeckung –, dann braucht man diesen dritten Beitragszahler. Daher ist es richtig, die Kantone bzw. die öffentlichen Kassen, denn um sie geht es ja letztlich, schrittweise in das System hineinzuführen. Es bestand bei den öffentlichen Kassen die Tendenz, sich mehr und mehr in Richtung des Umlageverfahrens zu begeben,



sich praktisch in Richtung einer zweiten AHV zu bewegen. Man war der Meinung, in den öffentlichen Kassen habe man immer genügend Arbeitnehmer und auch Arbeitgeber, die die Rentenverpflichtungen erfüllten. Wie wir aus der Vergangenheit jetzt wissen – man denke an die SBB –, hat sich das nicht so realisiert. Deshalb ist es absolut richtig, dass wir hier diesen Buchstaben d haben. Das ist keine Sanktion oder so etwas, sondern ein Heranführen der öffentlichen Kassen an das normale Kapitaldeckungssystem. Es ist wichtig, dass wir diesen Buchstaben d so drin haben, wie er hier steht. Das sind ja sehr massvolle Zahlen.

Noch etwas zum Zinssatz: Wir haben in der Kommission über den Zinssatz diskutiert. Ich bin der Meinung, es müsse im Minimum zum Mindestzinssatz verzinst werden. Ich würde auch keine hohen Zinsen verlangen, aber der Mindestzinssatz, zu dem die öffentlichen Kassen das Kapital ihrer Einzahler, der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, verzinsen müssen und den der Bundesrat ja regelmässig festlegt, der muss hier meiner Meinung nach auch zur Anwendung kommen.

Fetz Anita (S, BS): Ich möchte zu bedenken geben, dass das, was die Mehrheit hier fordert, im Prinzip konsequent ist, nachdem beim Deckungsgrad die Mehrheitslösung von mindestens 80 Prozent durchgekommen ist. Sonst werden die Kassen, deren Deckung heute über 80 Prozent beträgt, doppelt diskriminiert. Ich bin nicht der Meinung, es sei richtig, dass diese Kassen einen sehr viel höheren Kapitalisierungsgrad haben, ich möchte Ihnen nur sagen, dass der Antrag der Mehrheit ein konsequenter Antrag ist, nach dem Motto "wenn schon, denn schon".

Ich gehe davon aus, dass der Zweirat diese Vorlage sowieso sehr gründlich anschauen wird, und ich schliesse nicht aus, dass er sich wirklich am Expertenmodell orientiert. Es zeigt sich jetzt wieder, dass es nicht sinnvoll ist, den einzelnen Kassen generelle Vorgaben zu machen. Sie sollen ihre Zieldeckungsgrade differenziert wählen können, dann braucht man diesen Zusatz nicht.

Ich werde mich hier der Stimme enthalten, weil die Sache eh gelaufen ist; eigentlich möchte ich einfach darauf aufmerksam machen, dass man auch hier der Mehrheit zustimmen müsste, wenn man vorher dem Mehrheitsantrag auf 80 Prozent zugestimmt hat.

Büttiker Rolf (RL, SO): Frau Egerszegi, ich gehe davon aus, dass eine Pensionskasse, sei es eine öffentliche oder eine private, den Deckungsgrad im Griff hat. Ich weiss, dass der Deckungsgrad nicht das Mass aller Dinge ist; es gibt auch andere Begleitgrössen, etwa den technischen Zinssatz, den Rentneranteil usw., das haben Sie selber gesagt. Aber eine Kasse, die in Ordnung ist – und die öffentlich-rechtlichen sollten eigentlich auch in Ordnung sein –, sollte einen Deckungsgrad von über 100 Prozent und zusätzlich auch Wertschwankungsreserven aufweisen; das wäre korrekt. Nun kommen wir dazu – und das müssen wir nicht nur festlegen, sondern wir müssen auch die Kantone und die öffentlich-rechtlichen Kassen dazu drängen –, dass sie die Ausfinanzierungen in Ordnung halten.

Jetzt haben wir täglich und auf der Zeitachse je länger, je mehr Teilliquidationen, auch bei den öffentlich-rechtlichen Kassen. Jetzt operieren diese mit Unterdeckungen, und das ist bei Teilliquidationen schwierig – solche sind bei Pensionskassen erstens schwierig, zweitens kompliziert und drittens unschön. Wenn sie das noch vollziehen müssen, wie wir es jetzt vorhin in Artikel 19 Absatz 2 festgelegt haben, wird es schwierig: Lesen Sie einmal, wie das dann bei den

AB 2010 S 65 / BO 2010 E 65

öffentlich-rechtlichen Pensionskassen im Zusammenhang mit Artikel 72a und der Ausfinanzierung bei Teilliquidationen vor sich geht. Dort haben Sie dann erhebliche Probleme. Irgendjemand muss das dann bezahlen, sehr wahrscheinlich diejenigen, die dann in der Kasse verbleiben. Bei diesen Teilliquidationen müssen wir in Bezug auf den Deckungsgrad sehr sorgfältig operieren, damit wir nicht in einzelnen Bereichen einen GAU veranstalten; diesen muss dann jemand bezahlen, in Bezug auf die verbleibenden Versicherten in den Kassen. Deshalb möchte ich Ihnen beantragen, der Mehrheit zu folgen. Das ist noch ein gelindes, ein sehr wohlwollendes System für diejenigen Kassen, die jeweils in Unterdeckung operiert haben, die sogar in Unterdeckungen operiert haben, die eigentlich nicht mehr zu verantworten sind. Stimmen Sie deshalb der Mehrheit zu, und schaffen Sie ein Anreizsystem, wie es Herr Brändli gesagt hat, damit wir bei den öffentlich-rechtlichen Pensionskassen auch Ordnung in das System hineinbringen.

Fournier Jean-René (CEg, VS): J'interviens ici bien sûr pour soutenir la proposition de la majorité et pour ajouter l'élément suivant. Lorsque l'on s'attelle à l'assainissement d'une caisse de pension, l'adoption du plan de mesures prend bien souvent plusieurs mois, voire plusieurs années. Donc il est tout à fait sain et conséquent, lorsqu'on a décidé d'atteindre un niveau de couverture de 80 pour cent dans un délai déterminé, de mettre la pression. Cette pression doit aussi s'exercer sur le porte-monnaie et le budget des cantons. Fina-



lement, comme l'a rappelé Madame Egerszegi, il est vrai que les cantons devront inscrire à leur budget le montant des intérêts qu'il faudra payer si le taux de couverture de 60 pour cent, par exemple, n'est pas atteint en 2020. C'est un moyen efficace – c'est peut-être le seul moyen qui l'est vraiment – pour atteindre cet objectif et forcer finalement les cantons ou les collectivités publiques qui ont des caisses de pension sous-capitalisées à entamer la réflexion dès demain, dès l'adoption de cette modification de loi. On sait en effet que l'adoption d'un plan de mesures prend beaucoup de temps.

Je voudrais poser au président de la commission les questions suivantes. Lorsqu'il parle d'intérêt, à quel taux pense-t-il? S'agit-il d'un taux technique? Finalement, quel taux d'intérêt devra être appliqué? La commission a-t-elle déjà réfléchi sur ce sujet?

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: In Bezug auf die Höhe des Zinses ging aus der Diskussion in der Kommission hervor, dass man den BVG-Mindestzinssatz als Richtgrösse nehmen sollte.

Frau Egerszegi, ich möchte Ihnen noch eine kurze Antwort geben: In der Tat ist der Brief der KdK von demjenigen Westschweizer Staatsrat unterzeichnet worden, der bei uns in der Kommission sein Bestes gegeben hat. Wenn ich aber jetzt die Formulierung dieses Briefes sehe, dann werde ich den Eindruck nicht los, dass innerhalb der KdK, nämlich von denjenigen, die ausfinanziert haben, bereits ein entsprechender Druck auf den neuen Präsidenten der KdK ausgeübt wurde, der seit 1. Januar 2010 im Amt ist. Er war zwar nicht begeistert, aber hat sich immerhin dazu verleiten lassen zu deklarieren, dass es jetzt aus kantonaler Sicht akzeptabel ist. Ich glaube, dass hier eine "interne Meinungssäuberung" stattgefunden hat. (*Heiterkeit*)
Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Burkhalter Didier, conseiller fédéral: En fait, je vous ai déjà dit tout à l'heure – un peu trop tôt, car je croyais que la discussion portait déjà sur cette disposition – que je pensais pouvoir, au nom du Conseil fédéral, soutenir la proposition de la majorité de la commission, dès le moment où vous avez choisi ce concept qui se rapproche d'une solution pragmatique et acceptable pour les cantons, puisque ce terme est utilisé.

J'aimerais faire trois remarques.

1. Je crois aussi qu'il faudra appliquer le taux minimal, et c'est bien si on le précise parce que, en effet, la législation en vigueur est imprécise sur ce point.

2. Monsieur Fournier a dit: "La réflexion se fera dès demain." Je lui dis qu'elle a même déjà commencé. Rien que le fait que cette modification de loi soit en gestation et qu'une discussion avec les cantons ait lieu démontre que les choses ont évolué et que maintenant déjà il y a une certaine pression pour retrouver une situation un peu plus équilibrée et un peu plus homogène dans les caisses de pension de droit public.

3. A Monsieur Brändli, je dis que, concernant le fait que nous aurions fixé un objectif de 80 pour cent à atteindre d'ici quarante ans, j'aimerais préciser que l'on ne peut quand même pas se permettre d'attendre trente-neuf ans pour le réaliser. Mais j'imagine bien que Monsieur Brändli a utilisé cet argument dans son intervention de manière provocatrice. La loi prévoit très clairement qu'il faut une stratégie de financement, un plan de financement et, automatiquement, comme cela a été dit, cela prend un certain temps et cela se fait sur la durée. Aucun plan de financement ne serait accepté s'il consistait à attendre trente-neuf ans et à faire l'effort sur la quarantième et dernière année. Donc, de toute manière, il y aura dans le plan de financement, non pas légalement mais de manière technique, une amélioration linéaire. Le fait que l'on prévoie des intérêts non pas sur tout le découvert, mais sur des éléments du découvert – qui devraient au fond être des "Meilensteine" de cette opération –, ne fait que diriger quelque peu le plan de financement vers une voie raisonnable.

Dans ce sens, je crois que la proposition de la majorité de la commission peut être adoptée.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 30 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 8 Stimmen

Ziff. IV

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. IV

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté





Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes ... 30 Stimmen
Dagegen ... 1 Stimme
(8 Enthaltungen)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates
Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse
gemäss Brief an die eidgenössischen Räte
Proposition du Conseil fédéral
Classer les interventions parlementaires
selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

AB 2010 S 66 / BO 2010 E 66