

99.023

Botschaft zum Bundesgesetz über die Pensionskasse des Bundes

vom 1. März 1999

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen hiermit mit dem Antrag auf Zustimmung den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Pensionskasse des Bundes.

Gleichzeitig beantragen wir, folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

- 1996 P 96.3542 Status und Organisationsform der PKB
(S 5.12.96, PUK PKB SR)
- 1996 P 96.3550 Status und Organisationsform der PKB
(N 10.12.96, PUK PKB NR)
- 1996 P 96.3544 Vertrauensbildende Massnahmen (S 5.12.96, PUK PKB SR)
- 1996 P 96.3552 Vertrauensbildende Massnahmen (N 10.12.96, PUK PKB NR)
- 1998 P 98.3328 Pensionskasse des Bundes (PKB), Frage der rechtlichen Ver-
selbstständigung (S 24.9.98, Gemperli)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

1. März 1999

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Ruth Dreifuss

Der Bundeskanzler: François Couchepin

Übersicht

Der vorliegende Gesetzesentwurf regelt zwei unterschiedliche Bereiche. Zum einen werden die Grundsätze der beruflichen Vorsorge für das Personal des Bundes geregelt. Die Detailregelungen sollen auf unterer Stufe (in den Ausführungsbestimmungen des Bundesrates und in den Statuten und Reglementen der Kassenkommission) getroffen werden. Wesentlichste Neuerung im Hinblick auf das Vorsorgekonzept bildet gegenüber der bestehenden Ordnung die Staffelung der Verdiensterhöhungsbeiträge und die Regelung, wonach der Teuerungsausgleich nicht mehr zu 100 Prozent durch die Arbeitgeber garantiert ist. Hingegen wird auch für die Zukunft am Leistungsprimat festgehalten.

Zum andern soll das Bundesamt Eidgenössische Versicherungskasse aufgelöst und die heutige Abteilung Pensionskasse des Bundes auf neue Grundlagen gestellt werden. Rechtlich, indem die Pensionskasse mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet und aus der Bundesverwaltung ausgegliedert wird. Organisatorisch, indem die Kassenkommission als oberstes Leitungsorgan sukzessive die Geschicke der Kasse in ihre Hände nimmt. Finanziell, indem vom heutigen System der Teildeckung zu einer voll ausfinanzierten Vorsorgeeinrichtung übergegangen wird, in welcher die Arbeitgeber ihre Beiträge laufend entrichten. Instrumentell, indem anstatt der heutigen Gemeinschaftseinrichtung eine Sammeleinrichtung geschaffen wird, in welcher für verschiedene Arbeitgeber separate Rechenkreise geführt werden.

Solange die Pensionskasse des Bundes noch auf Bundesgarantien angewiesen ist, bleibt die Autonomie der Organe beschränkt. Für diese Übergangsphase wird die Kassenkommission vor allem in ihren finanziellen Kompetenzen beschränkt. Ihre neue Aufgabe als oberstes Leitungsorgan der Pensionskasse des Bundes wird sie erst nach einer gewissen Einführungszeit wahrnehmen, wobei der Bundesrat die Geschwindigkeit der Verselbstständigung massgeblich bestimmt.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

111 Geschichtliche Entwicklung der beruflichen Vorsorge des Bundespersonals

111.1 Vorbemerkungen

Private Bahngesellschaften verfügten bereits früh über eigene Pensionskassen. Diese beruflichen Vorsorgeeinrichtungen wurden mit der Verstaatlichung des schweizerischen Eisenbahnwesens im Jahre 1907 zur Pensions- und Hilfskasse für das Personal der Schweizerischen Bundesbahnen (PHK) vereinigt.

Die Schaffung einer Vorsorgeeinrichtung für das übrige Bundespersonal brauchte wesentlich mehr Zeit. Im Folgenden werden lediglich die wichtigsten Marksteine kurz erwähnt. Ein detaillierter Überblick zu den Anfängen der beruflichen Vorsorge im Bund findet sich in der Botschaft vom 16. Mai 1919 zum Bundesgesetz über die Hilfskasse der eidgenössischen Beamten, Angestellten und Arbeiter (BBl 1919 III 1 ff.).

111.2 Anfänge der beruflichen Vorsorge für das Bundespersonal

Zaghafte Ansatzpunkte für die Schaffung von beruflichen Vorsorgeeinrichtungen für das Bundespersonal lassen sich bereits wenige Jahre nach der Gründung des Bundesstaates erkennen.

Das Bundesgesetz über die Militärorganisation (AS a. F. I 366) von 1850 versicherte Militärpersonen gegen Unfall, und Hinterlassene wurden finanziell entschädigt.

Seit je hatte der Lehrkörper der Eidgenössischen Technischen Hochschule Anspruch auf ein Ruhegehalt (Bundesgesetz über die Errichtung einer eidgenössischen polytechnischen Hochschule; AS a. F IV 1 ff.). Später kam noch eine Witwen- und Waisenkasse dazu.

Im Jahre 1863 gelangten etwa 2000 Post- und Zollbeamte mit einer Petition an den Bundesrat. Sie verlangten darin die Schaffung einer Vorsorgeeinrichtung zur Versicherung der Risiken Krankheit, Alter und Tod. In der Folge schlug der Bundesrat vor, dem Bundespersonal Beiträge zu gewähren an die Prämien einer Lebensversicherung oder zur Einlage in eine Sparkasse. 1866 lehnte das Parlament den entsprechenden Vorschlag indessen ab. Jetzt griff das Bundespersonal zur Selbsthilfe: Es gründete im Jahre 1870 – auf Betreiben eines Posthalters aus dem toggenburgischen Ebnat – den «Unterstützungs- und Versicherungsverein schweizerischer Postbeamter und Bediensteter» (später: «Schweizerischer Lebensversicherungsverein»). Ab 1873 stand dieser Verein für das gesamte Bundespersonal offen, und der Bund gewährte jährliche Beiträge von 500 000 Franken.

Mit einem Bundesgesetz über die Entlassung arbeitsunfähig gewordener Beamter und Angestellter (BBl 1889 IV 694) sah das Parlament ein Rücktrittsgehalt von 50 Prozent der Besoldung vor. In einer Volksabstimmung von 1891 wurde dieses Gesetz indessen abgelehnt.

Im Jahre 1906 genehmigte der Bundesrat die Statuten der Pensions- und Hilfskasse für die Beamten und Angestellten der Bundesbahnen. Fünf Jahre später wurde die «Hilfskassenfonds-Genossenschaft der allgemeinen Bundesverwaltung» gegründet. In diesen Hilfskassenfonds wurde 1 Prozent der Besoldung einbezahlt.

111.3 Statuten von 1920

Am 1. Januar 1920 trat das Bundesgesetz über die Versicherungskasse für die eidgenössischen Beamten, Angestellten und Arbeiter (Versicherungskassengesetz) in Kraft (BBl 1919 III 1 ff.). Die nach langen und zähen Verhandlungen entstandenen Statuten für die Versicherungskasse EVK wurden definitiv genehmigt (BBl 1920 III 49 und 165). Sie sahen Leistungen an Invalide, Witwen und Waisen vor. Vom Jahresverdienst wurden den Beamten 5 Prozent abgezogen, und der Bund leistete 7 Prozent. Das Rücktrittsalter wurde auf 70 Jahre festgelegt. Für die vollen Leistungen waren für Männer 50 Dienstjahre erforderlich und für die Frauen deren 35.

111.4 Statuten von 1948/1950 – Statutenrevision wegen der Einführung der AHV

Am 1. Januar 1948 trat das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) in Kraft (BS 8 447). Die Statuten mussten deshalb wesentlich geändert werden (AS 1948 1233). Der versicherte Verdienst wurde mit der ersten Säule koordiniert und demzufolge nicht mehr die volle Besoldung versichert. Für Versicherte, welche vor Beginn der Altersrente invalid wurden, führten die Statuten den *festen Zuschlag* ein. Für Männer wurde der Altersrücktritt auf 65 Jahre und für Frauen auf 60 Jahre (beziehungsweise 35 Versicherungsjahre) festgesetzt. Die periodischen Beiträge des Bundespersonals betragen 6 Prozent des versicherten Verdienstes und diejenigen des Arbeitgebers 6 Prozent in der EVK und 7 Prozent in der PHK. Die maximale Altersrente betrug 60 Prozent des versicherten Verdienstes.

Die EVK- und die PHK-Statuten wurden 1950 total revidiert. Die Grundsätze der Statuten von 1948 wurden übernommen, aber sämtliche Bestimmungen neu gefasst. Die EVK-Statuten und die PHK-Statuten lauten in allen grundsätzlichen Bestimmungen, soweit sie die Versicherten betreffen, gleich. Da das Invaliditätsrisiko beim Bahnpersonal höher ist, weichen die Beiträge der Arbeitgeber voneinander ab. Zur Bestimmung des versicherten Verdienstes wurde von der Summe der gesamten Bezüge ein Betrag von 1400 Franken abgezogen. Die Witwenrente wurde einheitlich auf 30 Prozent des versicherten Verdienstes angehoben, und den festen Zuschlag finanzierten die Versicherten mit 6 Franken pro Monat und ihre Arbeitgeber mit 6 Franken bei der EVK sowie mit 7 Franken bei der PHK.

111.5 Kleine Änderungen der Statuten seit 1950 – Statutenrevision wegen Einführung der Invalidenversicherung

Die Zeit zwischen 1950 und 1960 war geprägt durch verschiedene kleinere Statutenrevisionen. Die erste Änderung der Statuten von 1950 erfolgte 1953 infolge einer neuen Besoldungsordnung (AS 1953 165). Die zweite und die vierte Revision des AHV-Gesetzes machte 1957 eine weitere Anpassung der Statuten notwendig (AS 1957 216). Wegen einer erneuten Revision der Besoldungsordnung wurden die Statuten 1959 nochmals revidiert (AS 1959 44).

Die Einführung des Invalidenversicherungsgesetzes machte eine weitere Statutenrevision nötig (BB1 1959 II 909). Die Leistungen der beruflichen Vorsorge des Bundespersonals wurden mit denjenigen des Invalidenversicherungsgesetzes koordiniert. Dies galt insbesondere im Bereich des *festen Zuschlages*. In dieser Revision wurde auch die Möglichkeit geschaffen, die Mitgliedschaft in der EVK unter gewissen Voraussetzungen freiwillig beizubehalten.

1962 wurden die Renten bei der beruflichen Vorsorge für das Bundespersonal erhöht (BB1 1962 I 1277). 1964 fand bereits die nächste Statutenrevision statt. Der versicherte Verdienst wurde als die um 20 Prozent, höchstens um 2500 Franken, verminderte Summe aus Besoldung und versicherbaren Zulagen definiert. Zusätzlich waren 20 Prozent des 35 000 Franken übersteigenden Teils der Jahresbesoldung nicht versichert (BB1 1964 I 125).

1969 wurde das Versicherungskassengesetz von 1919 aufgehoben. Gesetzliche Grundlage für die Statuten der Versicherungskassen des Bundes bildete ab jetzt nur noch der revidierte Artikel 48 des Beamtengesetzes.

Die achte AHV-Revision erforderte eine weitere Statutenrevision. Die Kopfbeiträge von 6 beziehungsweise 7 Franken zur Finanzierung des festen Zuschlages wurden aufgehoben. Die Witwenrente wurde auf 40 Prozent des versicherten Verdienstes erhöht.

111.6 Statuten vom 2. März 1987

Hauptanlass für die Statutenrevision (BB1 1987 III 279) war die Einführung des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40), das auf den 1. Januar 1985 in Kraft getreten ist, sowie der Verordnung vom 4. Juli 1984 über die Einführung des Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge (BVG) beim Bundespersonal (SR 172.222.41).

Ein zweiter wichtiger Punkt war die Anpassung der EVK-Statuten an die geänderte Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Gleichstellung von Mann und Frau. In BGE 109 Ib 81 ff. hatte das Bundesgericht nämlich festgestellt, es verstosse gegen Artikel 4 Absatz 2 der Bundesverfassung, wenn die Statuten es lediglich den weiblichen Versicherten erlaubten, sich nach 35 Beitragsjahren ohne Rentenkürzung vorzeitig pensionieren zu lassen. Diese Ungleichheit zu beseitigen, sei aber nicht Aufgabe des Bundesgerichts.

Die Statutenrevision 1987 umfasste im Wesentlichen die folgenden Punkte:

- Die wiederkehrenden Beiträge wurden für Arbeitgeber und Arbeitnehmer von 6 Prozent auf 7,5 Prozent des versicherten Verdienstes erhöht.

- Die bisherige Witwenrente wurde zur geschlechtsunabhängigen Ehegattenrente ausgebaut.
- Der Einkauf von Versicherungsjahren wurde seither voll von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern finanziert.
- Der Wegfall der Pensionierungsmöglichkeit für Frauen (ohne Kürzung der Altersrente) ab dem 60. Altersjahr wurde durch eine 20jährige Übergangsfrist für Frauen ab dem 40. Altersjahr abgedeckt.
- Zur Erreichung des Rentenmaximums wurden mindestens 40 (bisher 35) Versicherungsjahre und das erfüllte 62. Altersjahr erforderlich.
- Einführung des flexiblen und geschlechterunabhängigen Altersrücktritts zwischen dem 60. und dem 65. Altersjahr mit entsprechender Kürzung der Altersrenten unter gleichzeitiger Einführung einer grundsätzlich zur Hälfte rückzahlbaren Überbrückungsrente;
- Regelung der Teilzeitbeschäftigung;
- Einführung der Kassenkommission und der Kontrollstelle;
- Verzinsung des PKB-Vermögens nach Massgabe der durchschnittlichen Rendite von Bundesobligationen, mindestens aber zu 4 Prozent;
- Anpassung des Kreises der PKB-Mitglieder an das BVG;
- Neues Modell zur Berechnung der Invalidenrenten.

Die vom Parlament genehmigten Statuten wurden vom Bundesrat auf den 1. Januar 1988 in Kraft gesetzt.

11.1.7 Statuten vom 24. August 1994

Am 1. Januar 1995 traten das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Freizügigkeitsgesetz, FZG; SR 831.42) sowie die Verordnung vom 3. Oktober 1994 über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (WEFV) in Kraft. Die Pensionskassenstatuten mussten deshalb an die neue Rechtslage angepasst werden (BBl 1994 V 310).

Die Statutenrevision 1994 umfasste im Wesentlichen die folgenden Punkte:

- Änderung der bisherigen Bestimmungen über die Freizügigkeit und Einführung der vollen Freizügigkeit bei der Pensionskasse des Bundes;
- Anpassung der Vorschriften über den Einkauf an die Bestimmungen des Freizügigkeitsgesetzes und der Wohneigentumsförderungsverordnung;
- Anspruch auf Vorbezug oder Verpfändung von Leistungen der Pensionskasse zur Finanzierung von Wohneigentum zum eigenen Bedarf;
- Anpassung der geltenden Bestimmungen über die Verteilung des versicherungstechnischen Fehlbetrages an die Bestimmungen des Freizügigkeitsgesetzes;
- Schaffung der statutenmässigen Grundlage zur Erhebung von Verwaltungskostenbeiträgen;

- Straffung und Vereinheitlichung der Grundlagen zur Berechnung des versicherten Verdienstes;
- Einschränkende Neuregelung der administrativen Entlassung;
- Einschränkende Neuumschreibung der Bedingungen für den Anschluss von Arbeitgebern an die PKB;
- Aufnahme der neugewählten Professoren der Eidgenössischen Technischen Hochschulen in die PKB;
- Was bisher als «EVK-Statuten» bezeichnet wurde, trägt seither den Titel «PKB-Statuten»;
- Straffung der Bestimmungen über die freiwillige Fortsetzung der Versicherung bei vollständiger oder teilweiser Aufgabe der Beschäftigung beim Bund oder einem seiner Betriebe bzw. bei einer angeschlossenen Organisation.

Die PKB-Statuten 1994 (SR 172.222.1) wurden vom Bundesrat am 24. August 1994 erlassen und vom Parlament am 15. Dezember 1994 genehmigt. Sie sind auf den 1. Januar 1995 in Kraft getreten.

112 Entstehungsgeschichte des vorliegenden Gesetzesentwurfes

Seit den Achtzigerjahren hat die Pensionskasse des Bundes (PKB), eine Abteilung der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK), mit verschiedenen Problemen zu kämpfen. Am 23. Juni 1995 reichte Nationalrat Peter Hess im Namen der christlich-demokratischen Fraktion eine parlamentarische Initiative (95.412) ein, in welcher die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) verlangt wurde.

Mit Beschluss vom 2. Oktober 1995 hat der Nationalrat auf Antrag seines Büros den Bundesbeschluss über die Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungskommissionen genehmigt. Der Ständerat nahm den entsprechenden Bundesbeschluss am 4. Oktober 1995 an.

Die parlamentarische Untersuchungskommission vertrat in ihrem Bericht u. a. die Auffassung, der rechtliche Status der Pensionskasse des Bundes (PKB) als Teil des Bundesamtes *Eidgenössische Versicherungskasse* sei zu ändern (vgl. hinten Ziff. 113.2). Die PUK PKB forderte für die PKB mehr Autonomie und Unabhängigkeit gegenüber dem Bund und empfahl in ihrem Bericht zu prüfen, wie die rechtliche Organisation der Pensionskasse des Bundes verbessert werden könnte (Empfehlung Nr. 8; PUK-Bericht, S. 218 f.). Als mögliche Organisationsformen namentlich genannt wurden im PUK-Bericht die privatrechtliche Stiftung (im Sinne von Art. 80 ff. des Zivilgesetzbuches, ZGB; SR 210) sowie die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die Empfehlung Nr. 8 der PUK wurde dann in einem Postulat Nr. 4 konkretisiert (vgl. hinten Ziff. 113.2).

Der Bundesrat erachtet die Ausgliederung der PKB aus der Bundeszentralverwaltung und ihre rechtliche Verselbstständigung als sachgerecht. Die Pensionskasse des Bundes wird dadurch mehr Flexibilität erhalten und die berufliche Vorsorge für das Bundespersonal nach betriebswirtschaftlichen und unternehmerischen Gesichtspunkten effizient durchführen können. Untersucht man die Regelungen für die Pensionskassen der *kantonalen* Verwaltungen, so zeigt sich denn auch, dass die berufli-

che Vorsorge in den meisten Kantonen rechtlich verselbstständigten Vorsorgeeinrichtungen übertragen ist. Nur gerade die Vorsorgeeinrichtungen der sechs Kantone ZH, AI, SG, GR, GL und TG besitzen keine eigene juristische Persönlichkeit, sondern sind ein organisatorischer Teil der kantonalen Verwaltung.

Die Frage, ob es sinnvoller sei, die berufliche Vorsorge für das Bundespersonal privatrechtlich (mit Hilfe einer Stiftung) oder öffentlich-rechtlich (im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Anstalt) durchzuführen, muss zu Gunsten der öffentlich-rechtlichen Anstalt beantwortet werden. Da auch die – rechtlich verselbstständigte – neue Pensionskasse des Bundes, mindestens in einer ersten Zeit, im Sinne von BVG 69 von der Bilanzierung in geschlossener Kasse abweichen wird, muss die Eidgenossenschaft nach Artikel 45 der Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2; SR 831.441.1) weiterhin für die Ausrichtung der Leistungen gemäss BVG die Garantie übernehmen. Diese Garantie setzt aber voraus, dass dem Bund weiterhin eine gewisse Einflussnahme auf die konkrete Ausgestaltung der beruflichen Vorsorge des Bundespersonals verbleibt. Das Anliegen einer aktiven Personalpolitik verlangt darüber hinaus, dass der Bund das angebotene Vorsorgekonzept massgeblich bestimmen kann. Bei einer Pensionskasse in der Form einer Stiftung wäre diese Einflussnahme auf seine Mitwirkung in den paritätischen Organen reduziert. Es erstaunt deshalb nicht, dass von den Pensionskassen der Kantone nur gerade deren zwei dem Privatrecht unterstehen: Die Vorsorgekasse des Kantons Wallis ist eine Stiftung nach Artikel 80 ff. ZGB, und im Kanton Obwalden wird die berufliche Vorsorge des Staatspersonals durch eine Genossenschaft im Sinne der Artikel 828 ff. des Obligationenrechts (OR; SR 220) wahrgenommen.

Die am 24. März 1995 von den eidgenössischen Räten beschlossene Änderung von Artikel 48 des Beamtengesetzes (BtG; SR 172.221.10) sah vor, dass die «Grundsätze über den Kreis der Versicherten, die Versicherungsform, über Art und Umfang der Versicherungsleistungen sowie über die Finanzierung» in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss geregelt werden müssen, der nicht dem Referendum untersteht (Art. 48 Abs. 1^{bis} BtG).

Da die rechtliche Verselbstständigung der Pensionskasse des Bundes nicht in einem solchen – dem Referendum entzogenen – allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss, einer sogenannten Parlamentsverordnung, erlassen werden kann, sondern nach dem Legalitätsprinzip dem Parlament ein Bundesgesetz vorzuschlagen ist, erscheint es sinnvoll, die ursprünglich für einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss vorgesehenen Regelungsinhalte ebenfalls ins vorliegende Bundesgesetz einzubeziehen. Der Gesetzesentwurf enthält deshalb neben der Rechtsgrundlage für die Verselbstständigung der PKB auch die Grundzüge für das Vorsorgekonzept der beruflichen Vorsorge.

Vorab ist zu erwähnen, dass bereits das BVG – im Sinne von Minimalvorschriften – die berufliche Vorsorge einlässlich regelt. Da die zwingenden Vorschriften des BVG auch für die Pensionskasse des Bundes verbindlich sind, werden im vorliegenden Gesetz nur die Grundzüge der überobligatorischen Vorsorge geregelt.

Der Bundesrat hat auch darauf geachtet, die Regelungsdichte des vorliegenden Bundesgesetzes in etwa gleich zu halten, wie die des damit eng zusammenhängenden Bundespersonalgesetzes (BPG), das im Dezember 1998 vom Bundesrat zuhanden des Parlaments verabschiedet worden ist.

Neben diesen eher formellen Gründen bestehen aber auch gewichtige materielle Gründe, die es dringend gebieten, die berufliche Vorsorge des Bundespersonals lediglich in einem Rahmengesetz zu regeln.

Die Verwaltungsführung und Verwaltungsorganisation ist beim Bund in einem intensiven Umwälzungsprozess begriffen. Es sind Entwicklungen im Gange, die verschiedenen Organisationseinheiten des Bundes mehr Autonomie einräumen. Die Schaffung des Instituts für Geistiges Eigentum und die Umwandlung der Rüstungsbetriebe in Aktiengesellschaften mögen dafür als Beispiel dienen. Vermehrt soll im Bund mittels Leistungsauftrag und Globalbudget operiert werden. Dieser Strukturwandel, der durch das neue Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG; SR 172.010) von 1995 eingeleitet worden ist, ist noch nicht abgeschlossen. Da das Personalrecht und das Recht der beruflichen Vorsorge ineinander verzahnt sind, wäre es verfehlt, heute ein Vorsorgekonzept im Gesetz in aller Ausführlichkeit festzuschreiben, das durch die Entwicklungen in der Arbeitswelt bereits nach kurzer Zeit überholt ist und schon bald wieder angepasst werden müsste.

Aber nicht nur auf Arbeitgeberseite ist die Arbeitswelt von einer starken Umwälzung betroffen. Auch auf Arbeitnehmerseite sind grosse Veränderungen im Gange. Zu erwähnen ist hier etwa die vermehrte Tendenz zu Teilzeitarbeit beziehungsweise die mehrmalige Veränderung des Beschäftigungsgrades im Laufe eines Arbeitslebens sowie der flexible Altersrücktritt. Die berufliche Vorsorge des Bundespersonals muss solchen Entwicklungen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite Rechnung tragen können, gleich wie dies eine private Pensionskasse in der Privatwirtschaft tun muss.

Eines der Ziele der neuen Gesetzgebung muss es im Übrigen sein, die Grundlage für eine leicht administrierbare Pensionskasse zu schaffen. Werden im Gesetz zu viele Einzelheiten geregelt, wird dieses Ziel verfehlt.

All diese Argumente führen dazu, die berufliche Vorsorge des Bundespersonals möglichst flexibel auszugestalten, damit rasch und zielgerichtet auf Veränderungen in der Arbeitswelt und in der übrigen Sozialversicherungsgesetzgebung reagiert werden kann. Eine solche Flexibilität wird aber nur dann erreicht, wenn lediglich die Grundzüge im Gesetz selber normiert und alles Übrige im Ausführungsrecht geregelt wird.

Das Festlegen der Grundzüge der Leistungen der beruflichen Vorsorge im vorliegenden Gesetz befriedigt das berechnigte Anliegen nach Sicherheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes.

113 Parlamentarische Vorstösse

113.1 Motionen und Postulate

- *Finanzierung des technischen Defizits der Pensionskasse des Bundes (PKB) (NR Schmied Walter vom 13. 12. 1996): 1996 M 96.3674*

Die Motion wurde im Parlament noch nicht behandelt.

- *Motion zur Auflösung der Vorsorgeordnung C 25 der PTT-Betriebe und Integration derer Versicherten in die Pensionskasse des Bundes (PKB) (S 9. 6. 97, Geschäftsprüfungskommission/Finanzkommission SR)*

Die Motion wurde im Parlament noch nicht behandelt.

- *Pensionskasse des Bundes (PKB) und angeschlossene Organisationen (Fraktion der SVP vom 10. 6. 1998): 1998 M 98.3236*

Die Motion wurde im Parlament noch nicht behandelt.

- *Motion zur Pensionskasse des Bundes (PKB), Auslagerung (Fraktion der SVP vom 10. 6. 1998): 1998 M 98.3238*

Die Motion wurde im Parlament noch nicht behandelt.

- *Postulat zur Pensionskasse des Bundes (PKB), Frage der rechtlichen Ver selbstständigkeit (SR Gemperli vom 25. Juni 1998): 1998 P 98.3328*

Im Postulat werden die Fragen nach der rechtlichen Eigenständigkeit, der vollständigen Ausfinanzierung und der Formulierung der Anlagepolitik durch die Kassenkommission der Pensionskasse angesprochen, welche mit dieser Botschaft beantwortet werden. Das Postulat wird deshalb zur Abschreibung empfohlen.

113.2 Motionen und Postulate der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK PKB) aus dem Jahre 1996

Gestützt auf den PUK-PKB-Bericht überwiesen der National- und der Ständerat in der Wintersession 1996 je vier gleichlautende Postulate. Darin wurde der Bundesrat aufgefordert, die Empfehlungen der Parlamentarischen Untersuchungskommission PUK PKB so rasch als möglich umzusetzen.

Eine bedeutende Zahl der in Anhang 4 aufgeführten Empfehlungen sind gemäss 1. Zwischenbericht Controlling PUK PKB vom 9. Dezember 1998 und dem Bericht der GPK an den Ständerat vom 2. September 1998 entweder erledigt oder auf einem guten Weg der Erledigung. Der Bundesrat verzichtet allerdings darauf, Postulate der PUK PKB bereits dann zur Abschreibung zu empfehlen, wenn zwar einzelne Empfehlungen erfüllt, andere aber erst auf dem Weg der Erledigung sind. Der Bundesrat empfiehlt somit, die folgenden Postulate vorläufig beizubehalten:

- *Postulate 96.3539 und 96.3547: Massnahmen im Informatikbereich (N 10. 12. 96, PUK PKB NR)*
- *Postulate 96.3541 und 96.3549: Massnahmen im Bereich Führung und Organisation (N 10. 12. 96, PUK PKB NR)*

Sollte sich zeigen, dass während der parlamentarischen Beratungen zu diesem Gesetz weitere Empfehlungen der PUK PKB erfüllt werden können, so behält sich der Bundesrat vor, auf seinen Entscheid zurückzukommen.

Hingegen empfiehlt der Bundesrat die folgenden Postulate zur Abschreibung:

- *Postulate 96.3542/96.3550: Status und Organisationsform der PKB (N 10. 12. 96, PUK PKB NR)*

Der Wortlaut dieser Postulate lautet wie folgt:

«Der Bundesrat wird gebeten, dem Parlament so rasch wie möglich Bericht zu erstatten über

- a. Die Möglichkeit, die Pensionskasse des Bundes mit mehr Autonomie auszustatten unter Übertragung vermehrter Kompetenz;

- b. Die Möglichkeit einer rechtlichen Verselbstständigung der Pensionskasse des Bundes nach dem Vorbild verschiedener Pensionskassen kantonaler Verwaltungen;
- c. Die Möglichkeit, die Vermögensverwaltung vom Bund an die Pensionskasse des Bundes zu übertragen.»

Diesem Auftrag kommt der Bundesrat mit vorliegender Botschaft nach.

- *Postulate 96.3544/96.3552: Vertrauensbildende Massnahmen*
Die entsprechende Empfehlung wird gemäss Anhang 4 vom Bundesrat nicht zur Umsetzung empfohlen und deshalb dem Parlament zur Abschreibung beantragt.

12 Verhältnis zu laufenden Gesetzesrevisionen

121 Verhältnis zur Botschaft vom 22. April 1998 über die Anlagepolitik der Pensionskasse des Bundes (BBl 1998 3073 ff.)

Mit der neuen Anlagepolitik der PKB soll der Übergang zu einem modernen, auf eine breite Diversifizierung der Anlagen ausgerichteten Portfoliomanagement ermöglicht werden. Da Artikel 36 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1989 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG; SR 611.0) den Erwerb von Aktien und Liegenschaften zu Anlagezwecken verbietet, musste diese Bestimmung mit einer Ausnahmeregelung für die PKB ergänzt werden. Zudem waren die PKB-Statuten an die neuen Anforderungen anzupassen. Da die Umsetzung der Anlagepolitik mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird und möglichst rasch damit begonnen werden sollte, wurde eine Aufteilung in zwei Botschaften vorgenommen. Die Vorlagen, die dem Parlament mit der Botschaft Anlagepolitik unterbreitet wurden, sind vom Zweitrat in der Wintersession 1998 verabschiedet worden. Ihre definitive Regelung soll die Anlagepolitik der PKB jedoch erst mit dem vorliegenden Erlass erhalten. Die Anlagebotschaft sollte hinsichtlich Neuordnung der Bundespensionskasse keine Präjudizien schaffen. Gegenüber der Anlagebotschaft werden nun der PKB weitergehende Kompetenzen eingeräumt. Der Grund dafür liegt in der angestrebten grösseren Autonomie der PKB gegenüber der heutigen Lösung. Nur mit den weitergehenden Kompetenzen nach neuem Recht kann die PKB ihre finanzielle Selbstverantwortung wahrnehmen.

122 Verhältnis zum Bundespersonalgesetz

Das Bundespersonalgesetz (BPG) ist vom Bundesrat im Dezember 1998 zuhänden des Parlaments verabschiedet worden. Anders als das geltende Beamtengesetz enthält der Entwurf des BPG keine Detailregelungen. Die Vorlage wurde als weitmachendes Gesetz formuliert, welches nur die wichtigsten Grundsätze regelt und Differenzierungen den nachgeordneten Regelungsstufen überlässt. Damit soll sichergestellt werden, dass künftig eine flexible Personalpolitik möglich ist, die einerseits den Bedürfnissen der verschiedenen Arbeitgeber beim Bund Rechnung tragen kann und die andererseits offen genug ist, um künftige Reorganisationen zu ermöglichen. Es versteht sich von selbst, dass der Entwurf eines Gesetzes über die berufliche Vor-

sorge des Bundespersonals mit dem Entwurf des BPG abzustimmen ist. Die Regelungen über die berufliche Vorsorge des Bundespersonals dürfen nicht in Konflikt mit den Grundsätzen des BPG stehen. Daraus folgt, dass auch im Entwurf für ein Gesetz über die Pensionskasse des Bundes eine gewisse Offenheit notwendig ist, damit flexible Lösungen im Personalbereich nicht durch starre Regelungen im Rahmen der beruflichen Vorsorge verunmöglicht werden.

Im Entwurf des BPG finden sich verschiedene Schnittstellen zum künftigen PKB-Gesetz:

- Das neue Personalrecht des Bundes soll auf dem **Vierkreismodell** basieren. Der erste (innerste) Kreis umfasst die klassische Bundeszentralverwaltung. Zum zweiten Kreis gehören die mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets geführten Bundesämter, die sogenannten Flagämter, wie beispielsweise die Schweizerische Meteorologische Anstalt und die Landestopographie. Im dritten Kreis befinden sich rechtlich selbstständige dezentralisierte Verwaltungseinheiten, die zu 100 Prozent im Besitz des Bundes sind und eine eigene Rechnung führen, wie beispielsweise das Institut für Geistiges Eigentum. Der vierte (äusserste) Kreis umfasst schliesslich gemischtwirtschaftliche und private Unternehmungen (z. B. Swisscom AG), die Aufgaben des Bundes wahrnehmen. Sofern spezialgesetzlich nichts anderes vorgesehen ist, können sie sich der PKB auf freiwilliger Basis anschliessen, wenn sie den Kriterien der bundesrätlichen Ausführungsverordnung entsprechen.

Das PKB-Gesetz nimmt dieses Vierkreismodell auf. Der Bund als Arbeitgeber des ersten und zweiten Kreises (vgl. Art. 3 Bst. a) regelt die berufliche Vorsorge einheitlich. Das Vorsorgekonzept für die Angehörigen des dritten Kreises können von dieser einheitlichen Lösung in gesetzlich genau bestimmten Bereichen abweichen, (beispielsweise hinsichtlich des versicherten Verdienstes über einer bestimmten Schwelle [Art. 4 Abs. 2] oder bezüglich des durch den Arbeitgeber garantierten Ausgleichs der Teuerung [Art. 5 Abs. 3]). Die Versicherungspläne müssen überdies nicht für alle Arbeitgeber des dritten Kreises einheitlich sein. Im vierten Kreis kann die PKB schliesslich – sofern sie den entsprechenden Administrativaufwand bewältigen kann – für diese Arbeitgeber zusätzliche Versicherungspläne anbieten (Art. 4 Abs. 4).
- **Der Lohn soll sich künftig nach Funktion, Erfahrung und Leistung richten.** Es ist davon auszugehen, dass die leistungsabhängige Lohnkomponente im Vergleich zum Funktions- und Erfahrungslohn Schwankungen unterliegen wird. Indessen wird dies davon abhängig sein, wie die Regelungen des Bundespersonalgesetzes in der Praxis umgesetzt werden. Im Ausführungsrecht wird der Bundesrat bestimmen, ob und in welcher Form solche Lohnkomponenten versichert werden.
- Der Entwurf des BPG sieht **Sozialmassnahmen und Sozialleistungen** vor. So hat der Arbeitgeber einen Sozialplan zu erlassen, wenn infolge wirtschaftlicher oder betrieblicher Massnahmen grösseren Personalbeständen gekündigt werden muss. Zu den weiteren Massnahmen und Leistungen zur sozialen Sicherung des Personals gehören insbesondere die Unterstützung bei beruflicher Umorientierung oder Überbrückungsleistungen bei vorzeitiger Pensionierung. Die unverschuldete Entlassung nach BPG ist von der vorzeitigen Pensionierung im Rahmen der Pensionskasse zu unterscheiden.

Letztere ist im Entwurf des Pensionskassengesetzes geregelt (vgl. Art. 5 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Bst. f). Dabei hat der Bundesrat in den Ausführungsbestimmungen das Rücktrittsalter zu bestimmen. Auch der Anspruch auf eine Überbrückungsrente ist in diesem Zusammenhang geregelt. Dem stehen Pensionierungen im Rahmen eines Sozialplanes nach BPG gegenüber. Davon können Personen betroffen sein, die gemäss Reglement noch keinen Anspruch auf eine vorzeitige Rente haben. In diesen Fällen hat der Arbeitgeber das fehlende Deckungskapital und allenfalls eine zusätzliche Überbrückungsrente zu finanzieren. Wichtig scheint darüber hinaus, dass im Rahmen solcher Sozialpläne auf die Gleichbehandlung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geachtet wird. Es ist zu vermeiden, dass Personen, die das in den Ausführungsbestimmungen festgesetzte Rücktrittsalter bereits erreicht haben, eine lebenslängliche Rentenkürzung in Kauf nehmen müssen, andere, jüngere Arbeitnehmer auf Grund der Leistungen ihrer Arbeitgeber hingegen nicht. Die Kompetenz der Arbeitgeber zum Erlass von Sozialplänen und die gesetzliche Grundlage für Leistungen an die Pensionskasse und die Bezahlung allfälliger Überbrückungsrenten sind im BPG vorgesehen. Im Bundesgesetz über die Pensionskasse des Bundes ist hingegen die Grundlage zu schaffen, die es der PKB erlaubt, Leistungen in diesen besonderen Fällen zu erbringen.

123 Verhältnis zur 11. AHV-Revision und zur 1. BVG-Revision

Das vorliegende Gesetz ist so gestaltet, dass allenfalls notwendige Anpassungen an die 11. AHV-Revision und die 1. BVG-Revision durch den Bundesrat auf Verordnungsstufe oder durch die Kassenkommission in den Statuten vorgenommen werden können.

13 Ziele und Konzept des Gesetzesentwurfes

131 Ziele

Oberstes Ziel ist eine leistungsfähige Pensionskasse mit einem attraktiven Leistungsangebot für das Bundespersonal und für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von nahestehenden Institutionen. Der Bundesrat erachtet die Straffung der heutigen Organisation und die Entflechtung der Aufgaben auch im Bereich der beruflichen Vorsorge für sein Personal als wesentliches politisches Ziel. Da sich überdies die Ziele der Personalvorsorge aus übergeordneten personal- und finanzpolitischen Zielen herleiten und nicht Selbstzweck sind, müssen laufende Tendenzen und Programme berücksichtigt werden. Zu nennen sind namentlich die folgenden Schwerpunkte der Bundespolitik:

131.1 Die Neuausrichtung der Bundespersonalpolitik

Die Modernisierung der Regierungs- und Verwaltungsorganisation erfordert eine tiefgreifende Änderung des Personalrechts. Insbesondere besteht Bedarf nach vermehrter Flexibilität in den Anstellungsbedingungen und nach Annäherung des Bun-

desdienstrechts an jenes der Privatwirtschaft. Nur auf diese Weise lässt sich die Durchlässigkeit und der Know-how-Transfer – vor allem zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst – realisieren.

131.2 Die auf Sanierung des Bundeshaushalts ausgerichtete Finanzpolitik

Budget und Finanzplanung des Bundes schreiben für die Jahre bis 2001 weiterhin Defizite in Milliardenhöhe (1999: Fr. 3,9 Mrd., 2000: Fr. 1,9 Mrd. bzw. Fr. 0,8 Mrd. in 2001). Der Schwerpunkt der Sanierungsbemühungen liegt weiterhin auf der Ausgabenseite. Nicht finanzierbare Mehrbelastungen des Bundeshaushalts gegenüber dem Finanzplan gilt es zu verhindern. Der Finanzplan geht von einer mittleren Steigerung der Pensionskassenbeiträge des Bundes in den Jahren 1999 bis 2002 von 2,5 Prozent pro Jahr aus. Die budgetierten Mehraufwendungen ergeben sich vor allem aus den Kosten, die die Arbeitgeber der Pensionskasse für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bezahlen, deren Stelle aufgehoben wird und die gemäss den Bestimmungen der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über Personalmassnahmen bei Umstrukturierungen in der allgemeinen Bundesverwaltung (SR 172.221.104.0) vorzeitig pensioniert werden.

Der Finanzplan lässt eine grössere Zusatzbelastung der Bundeskasse nicht zu. Gleichzeitig sind die Anforderungen der Versicherten und ihrer Arbeitgeber an eine transparente, leistungsfähige und flexible Pensionskasse zu erfüllen. Der Ausweg besteht in einer Effizienzsteigerung der Pensionskassenleistung und der Erschliessung zusätzlicher Einnahmequellen über die Kapitalmärkte. Die sich hieraus ergebenden obersten Zielvorstellungen für eine neue Pensionskasse des Bundes können in folgendem Leitbild zusammengefasst werden:

132 Leitbild der Pensionskasse des Bundes (PKB)

Auftrag

Die PKB sorgt für die berufliche Vorsorge des Personals des Bundes und ihm nahestehender Einrichtungen

Ziel

Erstrangiges Anliegen der PKB sind zufriedene Versicherte und Arbeitgeber.

Vorbildliche Leistungsstandards

Die PKB orientiert sich am Leistungsstandard grosser privater und öffentlicher Kassen.

Wirtschaftlichkeit und Flexibilität

Die PKB wird nach betriebswirtschaftlichen und unternehmerischen Grundsätzen geführt. Sie erbringt ihre Leistungen zielgerichtet und unter wirtschaftlichem Einsatz der Mittel. Inhalt und Art der erbrachten Leistungen werden laufend den sich verändernden Anforderungen der Umwelt angepasst.

Motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Die Grundlage für einen leistungsfähigen Dienst am Kunden bilden die Motivation und die Fachkompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Danach orientieren sich Führungsstil und Ausbildungsmaßnahmen.

Transparente Kommunikation

Dank intensiver interner und externer Kommunikation wird eine Betriebskultur gepflegt, in welcher sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an gemeinsam vereinbarten Zielen orientieren. Ebenso dient die offene Kommunikation der Transparenz gegenüber den Kunden und der Öffentlichkeit.

14 Umsetzung des Leitbildes

Die Pensionskasse des Bundes soll wesentliche Elemente einer autonomen Pensionskasse privaten oder öffentlichen Rechts auf sich vereinigen. Wichtigste Grundlage hierfür ist die eigene Rechtspersönlichkeit, welche mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf geschaffen wird. Die PKB soll die Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt im dritten Verwaltungskreis annehmen. Sie wird nicht mehr dem Finanzhaushaltsgesetz unterstehen, sondern künftig Buch führen nach Grundsätzen, wie sie für sämtliche dem BVG unterstellten Einrichtungen gelten. Gleichzeitig wird sie die Verantwortung für die Gestaltung und Kontrolle der Zahlungsvorgänge und der Vermögensverwaltung übernehmen. Die paritätisch zusammengesetzte Kassenkommission wird mit neuen Rechten und Pflichten ausgestattet, damit sie ihre Aufgabe als oberstes Leitungsorgan wahrnehmen kann. Ihr Bestand wird zahlenmässig von 26 auf 14 Mitglieder reduziert. Die Kassenkommission steht, einem Stiftungs- oder Verwaltungsrat vergleichbar, der Direktion als operativem Leitungsorgan der PKB vor.

141 Kompetenzausscheidung zwischen Bundesrat und Kassenkommission

Eine völlige Angleichung der Pensionskasse des Bundes an Vorsorgeeinrichtungen des Privatrechtsbereiches ist aus verschiedenen Gründen allerdings nicht möglich und sinnvoll. Erstens kann die Pensionskasse des Bundes nicht wie eine private Vorsorgeeinrichtung auf dem Markt als Anbieterin bzw. Konkurrentin auftreten. Ihr Tätigkeitsfeld wird durch den vorliegenden Gesetzesentwurf bestimmt und beschränkt. Der Anschluss neuer Arbeitgeber sowie die Kündigung bestehender Anschlussverträge, soweit sie nicht von einem Arbeitgeber ausgesprochen wird, liegt im Zuständigkeitsbereich der Kassenkommission, bedarf aber der Genehmigung des Bundesrates (Art. 2 Abs. 2). Die entsprechende Verordnung regelt die Voraussetzungen und Modalitäten von Neuabschlüssen und Kündigungen. Zweitens, allein die Tatsache, dass die PKB auch inskünftig, zumindest für eine mehrjährige Übergangsperiode, mit einem Fehlbetrag im Deckungskapital auskommen muss und weiterhin auf Bundesgarantien angewiesen ist (vgl. insbesondere Ziff. 37), macht es notwendig, die Kassenkommission vor allem in ihren finanziellen Kompetenzen zu beschränken. So sollen die Beitragssätze vom Bundesrat festgelegt werden, und er

trifft auch die Entscheide über die zu verfolgende Anlagestrategie für das Vermögen. Der Genehmigung bedürfen überdies die Statuten, die Anlagerichtlinien, das Anlagereglement und die Grundsätze über die Risikopolitik (Art. 21 Abs. 2).

Der Entscheid, die Festsetzung der Beitragssätze in die Kompetenz des Bundesrates zu geben, steht in Einklang mit dem BVG. Gemäss Artikel 66 BVG müssen die Arbeitgeberbeiträge die (gesamthaften) Beiträge der Arbeitnehmer mindestens erreichen (paritätische Beiträge); der Arbeitgeber kann nicht gegen seinen expliziten Willen zu überparitätischen Beiträgen gezwungen werden. Von daher liegt es nahe, die Kompetenz zur Beitragsgestaltung in die Hände des Bundesrates zu legen, wobei der Bundesrat die anderen Arbeitgeber nicht gegen ihren Willen zu überparitätischen Beiträgen zwingen kann. Der Bundesrat ist zwar nur einer der in Artikel 3 genannten Arbeitgeber. Immerhin ist er zusammen mit der Post der grösste dieser Arbeitgeber. Als Bundesrat wird er zudem die Interessen der Arbeitgeber nach Artikel 3 Buchstaben b und c (Post sowie dezentralisierte Verwaltungseinheiten des Bundes) vertreten. Den Arbeitgebern nach Artikel 3 Buchstabe d (angeschlossene Organisationen und Unternehmen) steht ein Anschluss an die PKB frei.

142 **Vorsorgekonzept, Versichertenkreis und Pensionskassenleistungen**

Die PKB ist im Angebot von Versicherungsplänen gegenüber dem Bund nicht frei. Welche Leistungen die Pensionskasse gegenüber den Arbeitgebern zu erbringen hat, ist nicht Gegenstand von Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Pensionskasse, sondern wird im Gesetz und in den Ausführungsbestimmungen des Bundesrates bestimmt. Diese Rechtssätze beinhalten das Vorsorgekonzept, nach welchem der Bund sein Personal versichert. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Pensionskasse des Bundes von Vorsorgeeinrichtungen des Privatrechtsbereiches, bei denen das Vorsorgekonzept und das Verhältnis zu den angeschlossenen Arbeitgebern im Reglement oder allenfalls im Anschlussvertrag geregelt ist. Im Zusammenhang mit der Konkretisierung des Vorsorgekonzeptes in der Verordnung werden Verhandlungen mit den Verbänden über die einzelnen Punkte geführt werden. Der Kernplan wird im Leistungsprimat geführt. Beim *Leistungsprimat* sind die Vorsorgeleistungen vorgegeben und die Finanzierung folgt diesen Vorgaben. Der Versicherungsplan (das Reglement) errechnet die Leistungsansprüche mittels Rentensatz auf Grund eines Einkommens zum Zeitpunkt des Eintritts des Leistungsfalls. Weitergehende Versicherungen können im *Beitragsprimat* angeboten werden. Im Beitragsprimat sind die Beiträge vorgegeben, und die Leistungen ergeben sich aus den finanziellen Möglichkeiten (angespartes Kapital). Der Versicherungsplan (das Reglement) leitet die Leistungsansprüche mittels Umwandlungssatz vom vorhandenen Kapital ab.

Die Abgrenzung, in wie weit das Gesetz das Vorsorgekonzept regeln soll, ist relativ heikel. Immerhin sollen das Versicherungsprinzip (Leistungs- oder Beitragsprimat) sowie die Eckwerte des Vorsorgeplans (Höhe der Altersrente, d. h. Rentensatz im reglementarischen Rücktrittsalter sowie die Eckwerte für die Invaliden- und Hinterlassenenleistung) vom Gesetzgeber festgelegt werden. Bundesrat und Kassenkommission teilen sich in die Kompetenz, den Versicherungsplan im Detail auszuarbeiten. Sind die Leistungen einer Pensionskasse definiert, so folgen die Beiträge versicherungstechnischen Überlegungen.

Der Kreis der Versicherten wird durch den Gesetzgeber bestimmt und begrenzt. Vorgesehen ist, dass die Bediensteten der allgemeinen Bundesverwaltung, der Parlamentsdienste, der Eidgenössischen Gerichte und der eidgenössischen Schieds- und Rekurskommissionen, der Post, der dezentralisierten Verwaltungseinheiten des Bundes, ergänzt um die angeschlossenen Organisationen, den Kreis abrunden. Während die erstgenannten Versicherten mit der Abgrenzung nach der Vorlage zu einem neuen BPG deckungsgleich sind, können bei den dezentralisierten Verwaltungseinheiten und den angeschlossenen Organisationen Unterschiede auftreten, wie nachstehender Tabelle zu entnehmen ist. Vor allem die grösseren dezentralisierten Verwaltungseinheiten und Aktiengesellschaften werden zur Umsetzung ihrer Personalpolitik eigenständige Vorsorgelösungen anstreben. Im Falle der Swisscom AG ist dies bereits per 1. Januar 1999 geschehen, während für die Post die Sache noch nicht entschieden ist.

Ausgewählte Beispiele aus den Verwaltungskreisen	Kreis	Dem BPG unterstellt	PKB (heutige und neue)
SBB-Angestellte	3	Ja	Nicht versichert
Post-Angestellte	4	Ja	Versichert
Bundesgerichtsangestellte	1	Ja	Versichert
Institut f. Geist. Eigentum	3	Ja	Versichert
ETH-Lehrpersonal	3	Nein	z.T. versichert
SWISSCOM	4	Nein	Aktive nicht versichert; Rentner ¹ versichert
PKB-Personal (geplant)	3	Ja	Versichert
Rüstungsbetriebe	4	Nein seit 1999	Versichert
Landestopographie	2	Ja	Versichert

¹ Für Versicherte, die der Swisscom zuzuordnen sind und bis Ende 1998 in Rente gingen.

Magistratspersonen wie Bundesräte, der Bundeskanzler oder die Bundesrichter unterliegen hinsichtlich beruflicher Vorsorge einer speziellen Gesetzgebung (Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen; SR 172.121), deren Vollzug jedoch der Eidgenössischen Versicherungskasse übertragen wurde und von der PKB weitergeführt werden soll.

Die Eckwerte des künftigen Versicherungsplans (neben der Versicherungsform handelt es sich um Art und Umfang der Versicherungsleistungen sowie die Finanzierung) sind, wie eingangs zu dieser Ziffer erwähnt, im Gesetz verankert.

Zum Leistungsniveau sind die Ergebnisse der im Jahre 1996 publizierten Vergleichsstudie, welche das Sozial- und Nebenleistungspaket des Bundes mit 13 fortschrittlichen, in der Schweiz tätigen Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen (die sogenannte Benefit Index Studie) untersuchte, richtungsweisend. Danach soll für die Versicherten des ersten und zweiten Kreises das Leistungsniveau in der beruflichen Vorsorge im wesentlichen bewahrt werden. Die Benefit Index Studie machte nämlich deutlich, dass sich die Leistungen der PKB im Bereich dieser guten bis sehr guten Arbeitgeber bewegen¹.

¹ Hingegen werden die Bundesangestellten vergleichsweise stärker mit Beiträgen belastet. Vgl. nachstehende Ziff. 144.1.

Korrekturen am heutigen Versicherungsplan wird es dennoch geben, nämlich hinsichtlich Versicherungsunter- und -obergrenze einerseits sowie spezieller, überobligatorischer Versicherungsleistungen andererseits. Das Gesetz sieht in Artikel 4 Absatz 1 zwingend vor, dass die versicherten, d. h. die koordinierten Einkommen bis zu einer *Untergrenze* von 108 540 Franken (Stand 1999) im Kernplan nach dem Leistungsprimat zu versichern sind². Darüber hinaus steht es jedem Arbeitgeber frei, für sein Belegschaftskollektiv gesonderte Lösungen anzustreben (Abs. 2). Diesbezüglich beabsichtigt der Bundesrat für sein Personal den heutigen Versicherungsstand zu halten. Bis zum Maximum der 31. Lohnklasse, d. h. bis zu einem versicherten Verdienst von derzeit 144 681 Franken³ soll das koordinierte Einkommen wie bis anhin zu 100 Prozent und darüber hinaus in der Zusatzversicherung noch zu 80 Prozent versichert werden. Hingegen sieht der Bund neu eine *obere Begrenzung* für diese Zusatzversicherung vor: der maximal im Leistungsprimat versicherbare Verdienst soll auf dem Stand bei Einführung des neuen Planes limitiert werden.

Zwei Beispiele zur Berechnung des massgebenden Einkommens und des versicherten Verdienstes:

	Mitarbeiter	Oberes Kader
Besoldung (vor Abzug PK-Beiträge) Massgebendes Einkommen	Fr. 79 168.–	Fr. 185 882.–
(Nettoverdienst: nach Abzug Zulagen und Bonus)	Fr. 77 262.–	Fr. 183 980.–
Koordinationsabzug	Fr. 24 120.–	Fr. 24 120.–
Versicherter Verdienst in der Grund- versicherung (Anrechnung zu 100 Prozent) = Massgebendes Einkommen nach Koordinationsabzug	Fr. 53 142.–	Fr. 159 860.–
Maximum der Grundversicherung Versicherter Verdienst in der Zusatz- versicherung (Anrechnung zu 80 Prozent)	Fr. 144 681.–	(80% * Fr. 15 179.–) = Fr. 12 143.20
Versicherter Verdienst – insgesamt	Fr. 53 142.–	Fr. 156 824.20

In der Zusatzversicherung sind sämtliche Besoldungselemente bis zum Höchstbetrag in der Überklasse gemäss Artikel 36 Absatz 3 BtG versicherbar.

Bezüglich Zusatzversicherung besteht die Absicht, neu neben dem Kernplan nach Leistungsprimat einen komplementären Plan je Arbeitgeber anzubieten, welcher dem Grundsatz des Beitragsprimats folgt. Die Stärken des Beitragsprimats liegen in der Flexibilität und der Transparenz. Schwankungen, wie sie beispielsweise bei flexiblen Lohnbestandteilen auf Grund von Leistungs- und Erfolgskomponenten inskünftig vermehrt anzutreffen sein werden, sollen vom Beitragsprimatplan erfasst werden. Gleiches gilt inskünftig für Lohnbestandteile über der Obergrenze für den versicherten Verdienst und für die flexiblen Beschäftigungsverhältnisse der Teilzeit-

² Präzise gefasst gilt die Aussage für die festen Bestandteile des Lohns bis zu genannter Grenze, während flexible Leistungskomponenten auch unter dieser Grenze von der Zusatzversicherung nach dem Beitragsprimat erfasst werden können.

³ Hinzu kommen noch die ebenfalls versicherten Ortszulagen.

beschäftigten mit schwankendem, d. h. nicht festgelegtem Beschäftigungsgrad. Die folgende Auflistung gibt eine Übersicht über die zahlenmässige Grössenordnung der Beschäftigungsverhältnisse in der allgemeinen Bundesverwaltung:

Übersicht über Beschäftigungsverhältnisse beim Bund (ohne Post): Anzahl (Stand Personalerhebung 1. Januar 1998)

Beschäftigungsgrad	Personen
Vollzeitbeschäftigte	39 500
Teilzeitbeschäftigte	8 000
Total	47 500

Von diesen Beschäftigten arbeiten nur sehr wenige (nur rund 200 Personen) ohne festgelegten Beschäftigungsgrad, d. h. variabel im Stundenlohn und erreichen gleichzeitig ein Jahreseinkommen, welches nach BVG zu versichern wäre. Das Bild ändert erst, wenn weitere, von der offiziellen Personalerhebung nicht erfasste Kategorien von Beschäftigten wie das Reinigungspersonal und die Hilfskräfte (inkl. Hilfsassistenten/innen ETH) beigezogen werden.

143 Revisionsbedürftige Punkte der Statuten von 1994

Die heute gültigen Statuten aus dem Jahr 1994 werden einer grundsätzlichen Revision mit Ziel Vereinfachung unterzogen. Inskünftig soll die PKB als Sammeleinrichtung geführt werden. Eine Sammeleinrichtung bedient verschiedene Arbeitgeber mit teilweise unterschiedlichen Ansprüchen. Es ist Aufgabe der Pensionskasse, der Sammeleinrichtung also, gewisse Leistungsstandards zu definieren, innerhalb welcher auf Arbeitgeber individuell zugeschnittene Lösungen möglich sein sollen. Ohne ein Mindestmass an Standardisierung im Leistungsangebot ist eine wirtschaftliche Leistungserbringung schlechterdings nicht möglich. Dieses Vorgehen entspricht einer Empfehlung aus dem PUK-PKB-Bericht. Die Stossrichtungen gemäss Planungsstand zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Botschaft sind nachfolgend wiedergegeben. Erst die Arbeiten im Zusammenhang mit den Ausführungsbestimmungen werden Aufschluss über Vor- und Nachteile deren Realisierung geben.

143.1 Vereinfachungen des Kernplans

Der heutige Kernplan nach dem Leistungsprimat ist grundsätzlich zu straffen. Ausgehend von den geltenden Statuten wird geprüft, inwiefern die Regelungen dem Standard gemäss gängigen Versicherungsplänen nach dem Leistungsprimat⁴ entsprechen. Dort wo dies nicht zutrifft und die Bundeslösung auch keine Vereinfachung erkennen lässt, resultiert ein Revisionsvorschlag. Stichwortartig und ohne Anspruch auf Vollständigkeit handelt es sich um folgende denkbare Revisionsgebiete:

⁴ Richtungsweisend für den Branchenstandard sind die in den vergangenen Monaten neu aufgelegten Pläne der Novartis AG und der UBS.

- Vereinfachung der Berechnungsformel für die Altersrente, indem die 40 Beitragsjahre ab einem reglementarischen Rücktrittsalter ermittelt werden.
- Vereinfachung der Formel zur Ermittlung des massgebenden Einkommens, was besonders mit Blick auf flexible Lohnbestandteile von Bedeutung sein wird.
- Vereinfachung der Formel zur Ermittlung des versicherten Einkommens unter Verwendung eines proportionalen Koordinationsabzugs.
- Änderung der Bezugsgrösse der Hinterlassenenleistungen und bei der Invalidenrente.
- Die Überbrückungsrente soll zivilstandsunabhängig gewährt werden.
- Eine Angleichung des Invaliditätsbegriffs an jenen des IVG wird geprüft werden müssen. Im Falle einer Angleichung würde die Pflicht zur Vorsorge für Sonderfälle den Arbeitgebern übertragen⁵.
- Umstellung auf das Verfahren mit durchschnittlichem Beschäftigungsgrad als Ersatz für Freizügigkeitsleistungen bei sinkendem Beschäftigungsgrad.

143.2 Überführung von Sonderplänen in Kern- und Ergänzungsplan

Es wird derzeit geprüft, ob gewisse Elemente der heutigen Statuten aufgehoben oder in die neu angebotenen Pläne, sei es nach dem Leistungs- oder nach dem Beitragsprimat, integriert werden können. Es handelt sich hierbei um:

- Die Einlegerkasse.
- Die freiwillig Versicherten.
- Die Abschaffung von Sonderregelungen.
- Die Überprüfung der C25-Regelung bei der Post und die Sonderregelung für ETH-Professoren.
- Die Unterbindung von Mehrfachmitgliedschaften im Kernplan zufolge Mehrfachbeschäftigungen.

143.3 Administrative Vereinfachungen

Diverse Massnahmen werden noch geprüft und müssen erst noch als geeignet befunden werden. Sie bezwecken vor allem die administrative Vereinfachung der Statuten. Indessen können diese Massnahmen auch Leistungseinbussen zur Folge haben. Hierzu gehören beispielsweise:

- Die zeitliche Begrenzung der Amortisationsdauer bei Einkäufen.
- Die Unterbindung von untermonatigen und gegebenenfalls unterjährigen Änderungen im Beschäftigungsgrad.

⁵ Vgl. die Ausführungen unter Ziffer 234.

- Die Versicherung von Beschäftigten mit zeitlich beschränkter Dauer und solche mit stark wechselndem Beschäftigungsgrad im Ergänzungsplan nach dem Beitragsprimat. Gleiche Überlegungen gelten für unregelmässig anfallende, flexible Lohnbestandteile sowie für Kaderversicherungen über der neu vorgesehenen Obergrenze.

Jede Vereinfachung der Statuten ist grundsätzlich mit einem Abbau von Privilegien und Sonderrechten bestimmter Versichertengruppen verbunden. Ohne Bereitschaft, Sonderleistungen abzuschaffen, kann eine Vereinfachung der Statuten nicht erreicht werden. Insbesondere muss der Grundsatz gelten, dass bei jeder Änderung Übergangsregelungen entweder ganz vermieden werden oder zeitlich eng zu begrenzen sind, ansonsten am gewünschten Ziel, nämlich einer Vereinfachung der Statuten, vorbeigezielt wird.

143.4 Informatikverträglichkeit

Die Verträglichkeit des Projekts mit der Informatik hängt ganz wesentlich von der erwähnten Vereinfachung der Statuten ab. Zwar sind die heutigen Programme, welche die Versichertenverwaltung unterstützen, wesentlich benutzerfreundlicher und um einiges flexibler als in der Vergangenheit. Dies ändert allerdings wenig an der Notwendigkeit, ein Minimum an Standardisierung einzuführen, damit eine Sammel-einrichtung mit ca. 90 angeschlossenen Organisationen effizient, d. h. mit Unterstützung von entsprechenden Informatikinstrumenten geführt werden kann. Den heutigen Statuten jedenfalls wird von Expertenseite immer wieder die Nichtverträglichkeit mit der Informatik attestiert. Zumindest aber lässt sich sagen, dass ohne Vereinfachung der Statuten aus dem Jahre 1994 nicht auf Standardsoftware-Produkte zurückgegriffen werden kann. Die heutigen Statuten müssten mittels individuell gefertigten EDV-Programmen abgebildet werden, was nicht nur Risiken des Projektes «PKB» stark erhöhen, sondern auch die in Ziffer 34 wiedergegebenen Investitionskosten überproportional anheben würde.

144 Beiträge

144.1 Wiederkehrende Beiträge

Die Leistungen sind, neben den Erträgen auf dem Vermögen, über Beiträge zu finanzieren. An den paritätischen wiederkehrenden Beiträgen wird festgehalten. Es ist auch nicht vorgesehen, am Mittelaufkommen aus Beitragszahlungen etwas zu ändern, zumal die Benefit-Index-Studie darauf hinweist, dass der Bund seine Arbeitnehmer im Quervergleich eher stark belastet, so dass am bisherigen Beitragssatz von 15 Prozent, welcher je zur Hälfte zu Lasten Arbeitnehmer und Arbeitgeber geht, festgehalten wird. Dem Leitbild folgend muss allerdings mittelfristig das Ziel verfolgt werden, entweder bei gegebenem Beitragsniveau die Leistungen zu verbessern oder aber bei unveränderten Leistungen die Beiträge zu vergünstigen.

144.2 Individuelle Verdiensterhöhungsbeiträge der Arbeitnehmer

Die Verdiensterhöhungsbeiträge sollen gestaffelt erbracht werden. Auf die Weise sollen die hohen Kosten für Verdiensterhöhungsbeiträge (die Arbeitgeber zahlen je Erhöhungsbetrag bei den über 50-Jährigen den 3- bis 8fachen Betrag in die Pensionskasse ein) stärker auf die Versicherten überwältzt werden. Im Umfang der Überwälzung wird der Arbeitgeber entlastet. Durch die Staffelung wird eine gelegentlich als besonders stossend empfundene Form der Solidarität abgeschwächt. Im Gegenzug werden ältere Personen stärker benachteiligt, was sich unter Umständen bei deren Bewerbung um eine Stelle beim Bund nachteilig auswirken könnte.

Altersklassen	In Prozenten der Verdiensterhöhung
20–34	50
35–44	50
45–54	70
55–65	85

144.3 Generelle Verdiensterhöhungsbeiträge der Arbeitgeber

Wie bisher «garantieren» die Arbeitgeber einen realen versicherten Verdienst. Das heisst: die Arbeitgeber übernehmen die nicht gedeckten Kosten aus der generellen Erhöhung der versicherten Lohnsumme ihrer Angestellten, wobei der Zusatzzins auf dem Deckungskapital der Aktiven zur Finanzierung dieser Kosten herangezogen werden kann (vgl. die Ausführungen unter Ziff. 145).

144.4 Freiwillige Arbeitgeberbeiträge

Freiwillige Beiträge der Arbeitgeber dienen zum einen der Finanzierung freiwilliger Pensionskassenleistungen (einschliesslich möglicher Zahlungen an die Unterstützungskasse). Zum andern sind freiwillige Arbeitgeberbeiträge im Zusammenhang mit Sozialmassnahmen oder aber bei einer möglichen Sanierung der Pensionskasse denkbar. Der Arbeitgeber kommt insbesondere für die Kosten aus unverschuldeten Entlassungen auf. Die Grundlage für Sozialpläne soll im neuen BPG in Artikel 27 Absatz 6 geschaffen werden. Aus Sicht der Pensionskasse handelt es sich um freiwillige Arbeitgeberbeiträge im Sinne von Artikel 7, weil es sich um Beiträge handelt, die dem Einflussbereich der Pensionskasse entzogen sind. Die Regelung der freiwilligen Arbeitgeberbeiträge folgt darüber hinaus dem Vorbild privater Kassen und ist beispielsweise als Alternative zu Sanierungsmassnahmen in der Form von Leistungskürzungen und Beitragserhöhungen zu sehen. Indessen stehen solche Beiträge des Bundes auf Grund des Zustandes der Bundesfinanzen heute nicht zur Diskussion.

145 Das neue Finanzierungskonzept: Autonome Lösung

Die Existenzgrundlage einer jeden Pensionskasse bildet das Finanzierungskonzept. Die finanzwirtschaftlichen Eigenheiten der heutigen PKB können wie folgt umschrieben werden:

- Bei der PKB handelt es sich um eine Kasse, welche nur zu zwei Dritteln im Kapitaldeckungsverfahren finanziert ist. Ein Drittel des zur Deckung der Verpflichtungen benötigten Kapitals besteht als sogenannter Fehlbetrag. Die Grundlage dieses Finanzierungsmodus bildet die versicherungsmathematische Gesetzmässigkeit der Perennität, was nichts anderes bedeutet, als dass ein nicht sterblicher und zahlenmässig einigermaßen stabiler Versichertenbestand keiner 100 Prozent Deckung durch entsprechende Vermögenswerte bedarf.
- Die wiederkehrenden Beiträge von Arbeitgeber und Versicherten finanzieren ein gegebenes Niveau an versichertem Einkommen.
- Erhöht sich das (versicherte) Einkommen durch den individuellen Lohnstufensprung oder auf Grund von Beförderungen, muss ein Verdiensterhöhungsbeitrag geleistet werden.
- Generelle, d. h. teuerungsbedingte und damit nur nominale Verdiensterhöhungskosten übernimmt zum Grossteil der Arbeitgeber. Der Arbeitgeber kann so lange auf die Entrichtung seiner Verdiensterhöhungsbeiträge verzichten als der Deckungsgrad über zwei Dritteln liegt.
- Die Renten werden periodisch der Teuerung angepasst. Der Zusatzzins wird zur Finanzierung dieser Kosten herangezogen;
- Rückstellungen für volatile Vermögenserträge, sogenannte Schwankungsreserven, sind bei den gewählten Anlagen (welche sich aus einem verzinsten Guthaben bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung und Hypothekendarlehen zusammensetzen) nicht nötig.
- Für die Kosten der Pensionskassenverwaltung kommt der Arbeitgeber (bisher ausschliesslich der Bund) auf.

Grundsätzlich steht man vor der Wahl, das heutige Finanzierungskonzept mit Korrekturen weiterzuführen, oder aber die Richtung einer höheren Autonomie der Pensionskasse einzuschlagen. Eine unveränderte Weiterführung des bisherigen Regimes ist nicht möglich, weil durch den Übergang zu einer aktiveren Bewirtschaftung des Anlagevermögens gemäss neuer Anlagepolitik inskünftig auf Schwankungsreserven nicht mehr verzichtet werden kann.

Obwohl gemäss Gutachten Bühlmann et al. 1995 an der Regel der Zwei-Drittel-Deckung festgehalten werden könnte, entschied sich der Bundesrat, einen Systemwechsel herbeizuführen, welcher in einem ersten Schritt die Einfrierung des Fehlbetrags im Verlaufe des ersten Betriebsjahres der PKB bedeutet. In einer späteren Phase soll dann der Fehlbetrag ausfinanziert werden, wobei heute Zeitpunkt und Modalitäten dieser Ausfinanzierung noch nicht feststehen. Folgende Gründe waren für diesen Entscheid massgebend:

1. Der Trend hin zu selbstständigeren Einheiten in der Bundesverwaltung mit grösserer Finanzautonomie wird auch in Zukunft anhalten. Hierzu gehört auch die Wahlmöglichkeit einer eigenen Vorsorgelösung, wovon zumindest

die privatwirtschaftlich organisierten Einheiten zunehmend Gebrauch machen könnten.

2. Es entspricht der heutigen Zeit, dass wenig transparente Lösungen zu öffentlichen Spekulationen Anlass geben können. Transparenz ist für die Pensionskassen generell, und für jene des Bundes im besonderen, zu einem Gebot der heutigen Zeit geworden.
3. Niederschlag erfuhr dieses Gebot im Freizügigkeitsgesetz aus dem Jahr 1995, wo der individuelle (bei Einzelaustritten) wie auch der kollektive Anspruch (bei Teilliquidationen) an das Pensionskassenvermögen in den Vordergrund gerückt wurden. Nach dem sog. Drehtürenprinzip sind seither Eintritte und Austritte versicherungstechnisch gleich zu behandeln (Art. 9 Abs. 3 FZG).
4. Gemäss einer Erhebung der Pensionskasse des Kantons Solothurn wiesen von 29 befragten öffentlichen Kassen 1996 nur gerade deren drei einen Deckungsgrad von weniger als 75 Prozent aus. Für die grosse Mehrzahl der Pensionskassen erhöhte sich überdies der Deckungsgrad zwischen 1994 und 1996/97.
5. Finanzielle Überlegungen (vgl. Ziff. 3 hiernach zu finanziellen und personellen Auswirkungen).

Der Entscheid gegen das System der Zwei-Drittel-Deckung und für die Einfrierung des Fehlbetrags ist primär ein Schritt in Richtung grössere Transparenz und Autonomie für die Pensionskasse. Der eingefrorene Fehlbetrag kann aus Sicht der PKB einem festverzinslichen Guthaben gegenüber dem Bund gleichgesetzt werden. Der Start der PKB als öffentlich-rechtliche Anstalt ist somit vergleichbar mit einer Pensionskasse, welche bei 100 Prozent Deckung in die Unabhängigkeit entlassen wird.

Bilanz der PKB Ende 1997 (Fr. 37,2 Mrd.)

Umlaufvermögen (0,3 Mrd)	kurzf. Fremdkapitel (0,1 Mrd)
Darlehen (3,4 Mrd)	Teuerungsreserven (0,2 Mrd)
Anlagen beim Bund (21,6 Mrd)	Deckungskapitalien Aktive (17,1 Mrd)
verzinsl. Fehlbetrag (Garantie) (11,9 Mrd)	Deckungskapitalien Rentner (19,8 Mrd)

Der Entscheid hat unmittelbare Folgen für die Beibringung der überparitätischen, generellen Verdiensterhöhungsbeiträge, für den Verteilschlüssel von Zusatzzins und für die Schwankungsreserven sowie für die Ausgestaltung der Bundesgarantie.

Die finanzpolitische Frage hingegen, wann und in welcher Etappierung der Fehlbetrag ausfinanziert wird, ist vom hier diskutierten Entscheid bezüglich Einfrierung des Fehlbetrages zu trennen.

Die wichtigste Kursänderung gegenüber dem heutigen Regime betrifft die generellen Verdiensterhöhungsbeiträge, welche inskünftig auch vom Bund und von der Post jährlich entrichtet werden müssen. Dabei wird der bewährte, bisher der Rentenindexierung vorbehalten Mechanismus, wonach der Zusatzzins auf dem Anlagevermögen zur Finanzierung des teuerungsbedingten Zusatzbedarfs an Deckungskapital herangezogen wird, auf die Aktiven ausgedehnt. Dagegen entfällt inskünftig die Möglichkeit, jenen Teil des Zusatzbedarfs, welcher nicht aus dem Zins finanziert werden kann, dem Fehlbetrag zuzuschlagen. Damit die Arbeitgeberkosten auch in stark inflationären Zeiten kontrolliert werden können, stehen dem Bundesrat zwei Instrumente zur Verfügung: Zum einen wird der Teuerungsausgleich bei den Rentnern von den Finanzierungsmöglichkeiten der Kasse abhängig gemacht, indem der Arbeitgeber nicht mehr den vollen Teuerungsausgleich garantieren muss. Zum andern kann der Arbeitgeber bei den Aktiven in finanziell angespannten Zeiten die Anpassung des versicherten Verdienstes an die Lohnentwicklung nur teilweise gewähren beziehungsweise ganz darauf verzichten. Über diese Möglichkeiten wird sichergestellt, dass auch in starken Inflationsjahren das finanzielle Gleichgewicht erhalten bleibt, ohne den Arbeitgeber übermässig zu belasten.

146 Fehlbetrag, Verteilschlüssel und Bundesgarantie

Sobald dafür gesorgt ist, dass die neu entstehenden Verpflichtungen der Pensionskasse immer finanziert sind, sind die Voraussetzungen geschaffen, damit der Fehlbetrag nicht weiter anwächst. Zur Stellung des Fehlbetrags in einer rechtlich selbstständigen PKB bedarf es einiger grundsätzlicher Überlegungen:

Nach Artikel 69 Absatz 1 BVG darf eine Vorsorgeeinrichtung, soweit sie die Deckung der Risiken selbst übernimmt, für die Sicherung des finanziellen Gleichgewichts nur den vorhandenen Bestand an Versicherten und Rentnern berücksichtigen (Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse). Nach Artikel 69 Absatz 2 BVG kann die Aufsichtsbehörde Vorsorgeeinrichtungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften unter den vom Bundesrat festgesetzten Bedingungen ermächtigen, vom Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse abzuweichen. Diese Bedingungen sind heute in Artikel 45 BVV 2 statuiert. Erste Voraussetzung ist nach Artikel 45 Absatz 1 BVV 2, dass ein Gemeinwesen (Bund, Kantone oder Gemeinden) eine Garantie für die Leistungen gemäss BVG übernimmt (Bundesgarantie). Als weitere Voraussetzung muss die Vorsorgeeinrichtung unter den Passiven eine Rückstellung ausweisen, die mindestens der Summe aller Altersguthaben und aller Barwerte der laufenden Renten gemäss BVG entspricht. Entsteht auf Grund der Garantie gemäss Artikel 45 Absatz 1 BVV 2 eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung, so ist der entsprechende Betrag in der Bilanz unter den Aktiven auszuweisen.

Heute weist die Pensionskasse des Bundes einen Fehlbetrag von 11,9 Milliarden Franken auf, was über den ganzen Versichertenbestand einem Deckungsgrad von 67,9 Prozent der Verpflichtungen entspricht. Indessen liegt der Deckungsgrad für den Bund und die Post gesondert berechnet etwas unterhalb der statutarisch vorgesehenen Zwei-Drittel-Deckung (vgl. tabellarische Darstellung in Ziff. 147). Dieser Fehlbetrag ist auf folgende Ursachen zurückzuführen:

1. Gründung der PKB-Vorgängerorganisation in den 20er-Jahren.
2. Finanzierungslücken bzw. -überschüsse bei den Versicherungsleistungen; (Insbesondere zahlt der Bund seine Beiträge auf Grund linearer Lohnerhöhungen, die bereits erwähnten generellen Verdiensterhöhungsbeiträge nicht ein.)
3. Verluste bzw. Überschüsse bei der Vermögensanlage;
4. Technische Gewinne bzw. Verluste⁶ und
5. Veränderungen bei den angeschlossenen Arbeitgebern.

Als weiterer, einmaliger Faktor (6.) führte die Änderung im Berechnungsverfahren des Deckungskapitals, welches auf das neue Freizügigkeitsgesetz abgestimmt werden musste, zu einer Erhöhung des Deckungskapitals und zu einer Verschlechterung des Deckungsgrads. Am 12./15. Dezember 1994 brachte das Parlament aus diesem Grund bei der Genehmigung der PKB-Statuten vom 24. August 1994 folgenden Vorbehalt an (AB 1994 S 1256 und 1994 N 2395):

«Der Bundesrat wird verpflichtet, bis spätestens 31. Dezember 1997 revidierte Statuten vorzulegen, die erlauben, das technische Defizit der Pensionskasse des Bundes und der Pensionskasse der SBB (PHK), resultierend vor allem aus der zusätzlichen Leistung aus der Freizügigkeit, zu reduzieren. Allenfalls haben auch die Versicherten entsprechende Leistungen beizutragen.»

Veränderungen im Deckungsgrad, welche man auf die angewandten Methoden zurückführen kann, sind in aller Regel von vorübergehender und nicht von dauerhafter Natur. So kam denn auch das von der EVK in Auftrag gegebene versicherungstechnische Gutachten zum Ergebnis, dass sich in Folge der Regelungen des Freizügigkeitsgesetzes keine besonderen Massnahmen zur Erhaltung des Deckungsgrades aufdrängen. Das Gutachten befand, dass sich der Deckungsgrad auf Grund der künftigen Entwicklungen von selber erhöhen würde, sich somit besondere Massnahmen erübrigen.

Beim heutigen Fehlbetrag handelt es sich zum überwiegenden Teil um eine Arbeitgeberschuld. Im Wesentlichen sind es die Eintrittsgenerationen, zurückgehend auf die Jahre noch vor dem 2. Weltkrieg, und die nicht geleisteten Arbeitgeberbeiträge bei generellen Lohnerhöhungen, welche den Fehlbetrag verursachten. Für die Deckung des Fehlbetrags können die heutigen Arbeitnehmer somit nicht herangezogen werden. Der eingefrorene Fehlbetrag kann analog zur Tilgung einer Schuld nur noch durch Zahlungen der einen Fehlbetrag aufweisenden Arbeitgeber an die Adresse der Pensionskasse reduziert werden. Weder stehen die Beiträge von Arbeitgeber oder Arbeitnehmer, noch die Zinsen auf dem vorhandenen Vermögen für die Schuldtilgung zur Verfügung.

Damit ist die Frage nach den Kriterien, dem Verteilschlüssel also, nach welchem der Zusatzzins auf dem Vermögen verwendet werden kann, aufgeworfen. Der Verteilschlüssel, welcher dem Finanzierungskonzept der PKB zu Grunde gelegt wird, findet sich in folgender Zusammenstellung zusammengefasst. Zum Vergleich ist der Verteilschlüssel gemäss Botschaft zur Anlagepolitik aufgeführt:

⁶ Technische Gewinne oder Verluste entstehen generell, wenn die Wirklichkeit von den versicherungstechnischen Annahmen (Parametern) abweicht. Hierzu gehören unter anderem Abweichungen bei der Lebenserwartung oder bei den Risikofällen von Invalidität und Tod. Ebenso bedeutsam sind demographische Verschiebungen (z. B. abnehmende Kinderzahl; Zunahme der «Single» Haushalte gegenüber den Familien).

Verwendungskaskade beim Zusatzzins⁷

Gemäss Botschaft Anlagepolitik	Formel PKB
1. laufende Teuerung	1. Stabilisierung Deckungsgrad
2. Langleberisiko	2a.Schwankungsreserve
3. Schwankungsreserve	2b.Langleberisiko
4. Teuerungsreserve	3a.Laufende Teuerung; Finanzierung der Teuerung auf laufenden Renten und (neu) der überparitätischen Verdiensterhöhungsbeiträge des Arbeitgebers
5. weitere Leistungsverbesserungen	3b.Teuerungsreserven
	4. weitere Leistungsverbesserungen

Anm.: Die Zahlen in der Tabelle zeigen die Priorität einer Verwendung. Die Buchstaben hinter der Priorität verweisen auf ungleiche Abstufungshöhen in der Prioritätsordnung.

Eine Pensionskasse, deren Fehlbetrag eingefroren wird, ist vergleichbar mit jeder anderen nach den Grundsätzen geschlossener Rechnung bilanzierenden privaten oder öffentlichen Kasse. Sie ist selbst für eine ausgewogene Finanzierung verantwortlich, so dass die Stabilisierung des Deckungsgrads, welcher bei 100 Prozent eine ausgeglichene Finanzierung signalisiert, von übergeordneter Bedeutung ist (Verwendungszweck 1). Es ist jedoch gemäss heutigem Erkenntnisstand davon auszugehen, dass das versicherungstechnische Finanzierungskonzept keine systematischen Defizite produzieren wird und auch grössere Risiken auffangen kann. Ausgenommen von diesen Überlegungen sind die Langleberisiken, welche streng betrachtet ebenfalls zu den technischen Risiken gehören, jedoch angesichts ihrer Tragweite und finanziellen Konsequenzen separat finanziert werden müssen. Schliesslich sind, weil eine aktive Anlagepolitik betrieben wird, auch Schwankungsreserven zu bilden. Schwankungsreserven schaffen die Vorbedingung für die Übernahme von Risiken auf den Anlagen. Sie schaffen gleichsam die Voraussetzung, damit überhaupt ein Zusatzzins realisiert werden kann. Die Äufnung von Reserven für beide Risiken, jene aus der verlängerten Lebenserwartung und jene aus der Volatilität der Anlagen, sind in der Prioritätenliste auf gleicher Stufe anzusiedeln (Verwendungszwecke 2a bzw. 2b). Weil jedoch die Volatilitätsrisiken kurzfristiger und die Langleberisiken längerfristiger Natur sind, geht die Äufnung der Schwankungsreserven vor.

Erst auf dritter Prioritätsstufe folgt die Verwendung für teuerungsbedingte Massnahmen. Zum einen geht es um den Ausgleich von laufenden Geldwertverlusten; zum andern können, sofern entsprechende Mittel zur Verfügung stehen, entsprechende Teuerungsreservefonds eingerichtet werden.

⁷ Nicht berücksichtigt in der Aufstellung sind allfällige Beiträge an die Unterstützungskasse. Zum einen ist die genaue Ausgestaltung der Unterstützungskasse noch nicht entschieden (vgl. die Ausführungen unter Ziff. 144.4), zum andern macht die Grössenordnung dieser heutigen Zahlungen (weniger als 1/Hundertstel Promille) eine explizite Erwähnung überflüssig.

An vierter und letzter Stelle der Verteilungskaskade stehen die sich ergänzenden Möglichkeiten, entweder die Beiträge zu kürzen oder zusätzliche Leistungsverbesserungen zu gewähren.

Aus der Sicht der Rentner ändert sich am Verteilschlüssel nichts Grundlegendes (vgl. obige Tabelle, rechte Spalte). Der Überschusszins wird je getrennt für die Deckungskapitalien von Aktiven und Rentnern ermittelt und auf die entsprechend berechtigten Destinatäre verteilt. Ein Ausgleich zwischen Aktiven und Rentnern über die Teuerungsreserven soll grundsätzlich möglich sein.

Einer besonderen Regelung bedürfen die Schwankungsreserven in der Ausgangssituation. Der im Rahmen der neuen Anlagepolitik der PKB geänderte Artikel 60a Absatz 3 Buchstabe a der PKB-Statuten sieht zwar die Äufnung von Schwankungsreserven aus dem Vermögensertrag vor, der 4 Prozent übersteigt und nicht für den Einbau der Teuerung und die Bildung von Rückstellungen verwendet wird. Voraussichtlich wird in der ersten Jahreshälfte 1999 von der Eidgenössischen Finanzverwaltung ein Portefeuille von Obligationen, Aktien und eventuell Immobilien eingerichtet; ein entscheidender Beitrag zur Bildung der Schwankungsreserven darf jedoch nicht erwartet werden. Berechnungen ergeben, dass die so gebildeten Schwankungsreserven rund 5 Prozent erreichen können; benötigt werden aber solche im Umfang von rund 10 Prozent.

Um dennoch den erforderlichen Spielraum für schwankende Vermögenswerte zu schaffen, wird der Bund eine Garantie über – maximal – 10 Prozent des Deckungskapitals aussprechen. Die Garantiesumme ergänzt den Betrag der Finanzierungslücke. Sobald die kasseneigenen Schwankungsreserven betragsmässig den Stand der Garantiesumme erreicht haben, fällt diese Garantie dahin. Gemäss Berechnungen wird es, je nach Wahl der Anlagestrategie und der Reservebildung (vgl. unter Ziff. 37), zwischen 10 und 15 Jahren dauern, bis die Pensionskasse mit einer eigenen Schwankungsreserve operieren und auf die entsprechende Bundesgarantie verzichten kann.

Die Ausgestaltung der Bundesgarantie ergibt sich aus vorstehenden Überlegungen: Erstens garantiert der Bund die Leistungen, solange ein Fehlbetrag gemäss Eröffnungsbilanz besteht. Auch inskünftig soll der akkumulierte Fehlbetrag in der Jahresrechnung der Pensionskasse ausgewiesen werden. Dieser Fehlbetrag ist erst nach Bereinigung der Dossiers, voraussichtlich Mitte 2000, abschliessend feststellbar. Indessen ist der Bund frei und es ist auch nicht auszuschliessen, dass der Bund den Fehlbetrag auf mittlere Sicht tranchenweise einbezahlen wird. Massgebend ist der Zeitpunkt, an welchem der Fehlbetrag vom Bund vollständig einbezahlt wird. Ab diesem Zeitpunkt soll die PKB nicht mehr vom Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse abweichen können (Art. 15 Abs. 1).

Zweitens garantiert der Bund seinen Rentnern (Art. 1 Abs. 1 Bst. a, b, e und f) den gleichen prozentualen Teuerungsausgleich wie beim aktiven Bundespersonal, also im heutigen Rahmen, solange noch nicht sämtliche verfügbare Vermögen strategiekonform auf den Märkten angelegt sind.

Drittens steht der Bund der PKB beim Aufbau der Schwankungsreserve bei, solange die entsprechende Position noch nicht gebildet ist. Die Garantie für die schwankungsbedingten Einbrüche beim Vermögen fällt dahin, sobald die Schwankungsreserven 10 Prozent des Deckungskapitals, gemessen an der Eröffnungsbilanz, erreicht haben.

Übersicht über die Bundesgarantien zuhanden der Pensionskasse mit voraussichtlichem Endtermin

Art der Garantie	... endend mit ...	Voraussichtliches Ende.
Garantie der Pensionskassenleistungen (obligatorisch und überobligatorisch) Artikel 15, Absatz 3	Sobald der Fehlbetrag vom Bund ausfinanziert ist.	Kein bestimmter Termin festgelegt.
Garantie der vollen Teuerungsmassnahmen bei den Rentnern Artikel 22, Absatz 3	Die Garantie reduziert sich auf die Hälfte des Betrags, sobald die Vermögensanlagen getätigt sind. Die Teuerungsmassnahmen werden von jenen des aktiven Personals entkoppelt.	Reduzierte Garantie ab ca. 2003
Aufbau der Schwankungsreserven Artikel 25	Bis 10 Prozent des Deckungskapitals gemäss Eröffnungsbilanz erreicht ist.	ab ca. 2014

Solange ein Fehlbetrag besteht, hat der Bund die Leistungen der Kasse gemäss BVG zu garantieren (Art. 69 Abs. 2 BVG in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 BVV 2). Der vorliegende Gesetzesentwurf geht einen Schritt über diese Mindestanforderungen hinaus, indem die Leistungen generell, das heisst auch im ausserobligatorischen Bereich garantiert werden. Bisher war eine explizite Verankerung der Bundesgarantie nicht notwendig, da die EVK keine eigene Rechtspersönlichkeit hat, somit heute mit dem Bund identisch ist. Es ist zu betonen, dass die Garantie nur subsidiär gilt, d. h. erst ab dem Moment, da die Mittel der Pensionskasse nicht mehr ausreichen. Im Übrigen soll die Pensionskasse schrittweise in eine Kasse nach geschlossenen Bilanzierungsgrundsätzen überführt werden. In einer autonomen Pensionskasse sichert das Vermögen die Ansprüche. Sobald das Vermögen in ausreichendem Umfang bereitsteht, kann der Schritt in die Autonomie vollzogen und auf die Bundesgarantie verzichtet werden. In einer zweiten Sicherungsstufe kommt dann nicht mehr der Bund, sondern der Sicherheitsfonds für die Leistungen auf. Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass die PKB trotz Bundesgarantie jährlich ihre Beiträge an den Sicherheitsfonds entrichtet hat.

Im Übrigen ist erneut darauf hinzuweisen, dass der Fehlbetrag in der Eröffnungsbilanz ursprünglich von der Eintrittsgeneration herrührt und sich im Verlaufe der Jahre hauptsächlich wegen nicht geleisteter Arbeitgeberbeiträge erhöht hat. Spätere Verluste der PKB werden hingegen zu keiner weiteren Erhöhung des Fehlbetrages mehr führen. Soweit es sich um Verluste aus der Anlagepolitik handelt, greift für solche Defizite die Garantie der Schwankungsreserven nach Artikel 25 des PKB-Gesetzes. Ansonsten sind die üblichen Sanierungsmassnahmen zu ergreifen, das heisst Beitragserhöhungen und/oder Leistungskürzungen, wenn die Arbeitgeber nicht zu freiwilligen Beitragszahlungen gemäss Artikel 7 bereit sind. Der Handlungsspielraum bei den Leistungen ist allerdings im Vergleich zu privatrechtlich organisierten Pensionskassen kleiner (vgl. die Ausführungen zu Art. 20 in Ziff. 233.4).

147 Auswirkungen des Einfrierens auf die Post und die angeschlossenen Organisationen

Neben dem Fehlbetrag für das versicherte Bundespersonal tragen die nicht ausfinanzierten Deckungskapitalien der angeschlossenen Arbeitgeber zum Fehlbetrag in der Bilanz bei. Per Ende 1997 belief sich der Fehlbetrag zu 98 Prozent auf Post und Bund, wobei der Anteil des Bundes leicht über jenem der Post liegt, weil vorderhand der anteilige Fehlbetrag der ausserordentlichen Umstellung auf das Freizügigkeitsgesetz am 1. Januar 1995 dem Fehlbetrag des Bundes zugeschlagen wurde (es handelt sich betragsmässig um 135 Mio. Fr.). Dieses Vorgehen wird von der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) in Frage gestellt, und die Klärung ist weiterhin hängig. Im übrigen vereinen die angeschlossenen Organisationen einen Fehlbetrag von 230,4 Millionen Franken auf sich.

Deckungskapital Zusammensetzung des Fehlbetrags per Ende 1997

Aufteilung des Fehlbetrags	Deckungskapital		Fehlbetrag 1997	
	Mio. Fr.	Prozent	Mio. Fr.	Prozent
Bund	17 032,0	63,3	6 259,9	52,4
PTT	15 141,5	64,0	5 445,0	45,6
Eidg. Alkoholverwaltung	123,9	100,0	0	
Rüstungsbetriebe	1 768,6	100,0	0	
Angeschlossene Organisationen inkl. IGE	2 651,2	91,6	230,4	1,8
Freiwillig Versicherte	211,9	100,0	0	
Einlegerkasse	7,9	100,0	0	
Total		67,9	11 935,3	
Total Deckungskapital	36 936,9			

Der Fehlbetrag wird mit der Eröffnung der PKB auf der Grundlage einer bereinigten Jahresrechnung definitiv auf die einzelnen Arbeitgeber nach Artikel 3 aufgeteilt. Der Verteilschlüssel wird vom Bundesrat in den Ausführungsbestimmungen zu bestimmen sein. Mit dem Einfrieren kann einer seit längerem erhobenen Forderung der Post entsprochen werden. Bis heute musste auf eine definitive Fehlbetragszuordnung verzichtet werden. Ein Einfrieren bei der gegenwärtigen PKB bedeutet, dass die Versicherungsschwankungen des Gesamtbestandes (Versicherte mit und ohne eingefrorenen Fehlbetrag) von dem Versichertenbestand ohne eingefrorenen Fehlbetrag getragen werden müssen. Dieses Verfahren war nur solange vertretbar, als die eingefrorenen Fehlbeträge anteilmässig klein waren. In der neuen, nach den Grundsätzen einer Sammeleinrichtung operierenden Pensionskasse wird ein Risikoausgleich zwischen den Rechnungskreisen trotz eingefrorenem Fehlbetrag möglich sein⁸.

Darüber hinaus wird auf dem Verordnungsweg zu klären sein, wie weit die einzelnen Arbeitgeber den Fehlbetrag selber finanzieren müssen. Folgt man den Absichten des Bundesrates gemäss (nicht publiziertem) Bundesratsbeschluss vom 19. November 1997, geht der jeweils anteilmässige Fehlbetrag der Pensionskasse mit der ent-

⁸ Vgl. die Ausführung unter Ziff. 15.

sprechenden Zinsverpflichtung zu Lasten der verselbstständigten Betriebe und Anstalten. Der Bund sorgt im Rahmen der Eröffnungsbilanz der ausscheidenden Verwaltungseinheit für eine angemessene Erhöhung des Anfangskapitals dieses Unternehmens (Rekapitalisierung im Rahmen der Eröffnungsbilanz). Daneben befasst sich der Bundesratsbeschluss auch mit verschiedenen anderen Fragen der Kostentragung im Bereich der beruflichen Vorsorge bei der Verselbstständigung von Bundesbetrieben und Verwaltungsbereichen (bspw. Garantie des Teuerungsausgleichs).

148 Anlagegrundsätze

Die Pensionskasse des Bundes wird sich inskünftig aktiv mit Fragen der Vermögensverwaltung auseinandersetzen. Der grosse Vorteil einer aktiven Anlagepolitik liegt in der Mobilisierung des Ertragspotentials auf den Vermögenswerten, dem sogenannten «dritten» Beitragszahler. Eine aktive Anlagepolitik stellt einen höheren Ertrag des Anlagekapitals in Aussicht, ist aber untrennbar mit höheren Risiken verbunden; eine zusätzliche Rendite ohne Erhöhung des Risikos ist nicht möglich.

Ob und in welchem Umfang Risiken eingegangen werden können, hängt objektiv von der Risikofähigkeit, subjektiv von der Risikobereitschaft ab. Die objektive Komponente spricht die Finanzlage der Pensionskasse an, wie sie im Deckungsgrad zum Ausdruck kommt. Eine Kasse mit einem Deckungsgrad von über 100 Prozent weist objektiv eine höhere Fähigkeit auf, Anlagerisiken in Kauf zu nehmen, als eine Kasse mit 95-prozentiger oder noch geringerer Deckung. Die PKB mit eingefrorenem Fehlbetrag ist, wie in Ziffer 146 erwähnt, anlagepolitisch wie eine voll ausfinanzierte Kasse mit 100 Prozent Deckung zu betrachten.

Die PKB verfügt derzeit über keine Schwankungsreserven. Werden solche neu gebildet, müsste bildlich gesprochen ein Teil des Vermögens (z. B. 10% des Vermögens) als Reserven deklariert werden, welche somit zur Deckung der Versichertenansprüche, zumindest auf kurze Sicht, nicht mehr zur Verfügung stehen. Damit würde der Deckungsgrad unmittelbar sinken. Es wird vorgeschlagen, statt dessen mit einer Bundesgarantie in der Höhe von 10 Prozent des Deckungskapitals gemäss Eröffnungsbilanz zu operieren.

Die Anlagegrundsätze werden in den Anlagerichtlinien festgeschrieben. Gemäss Botschaft über die Anlagepolitik bestimmen die Anlagerichtlinien die Anlagekategorien, Anlageinstrumente, Limiten für die Beteiligung an Unternehmen, Vorschriften zum Einbezug sozialer, ethischer oder ökologischer Kriterien bei der Anlage der Gelder der Pensionskasse sowie das Verhalten für die Ausübung von Stimmrechten. Daran wird auch für die definitive Regelung der Anlagegrundsätze nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf festgehalten.

149 Kommunikationskonzept

Um den Ansprüchen einer transparenten Kommunikation gemäss Leitbild zu genügen, wird zunächst ein Kommunikationskonzept entwickelt.

Die Zielgruppen der Kommunikation sind «interne» (die Mitarbeitenden, die Direktion, die Kassenkommission und weitere Ansprechpartner wie die Revisionsstelle und der BVG-Experte) wie auch externe Gruppierungen (die Versicherten und Ar-

beitgeber vor allem, aber auch das Parlament, die Aufsichtsbehörden, statistische Ämter, dritte Vorsorgeeinrichtungen u.a.m.) sein. Die Tatsache, dass die PKB im Auftrag des Bundes handelt, sichert ihr auch inskünftig ein hohes Mass an öffentlicher Aufmerksamkeit, zumal die Arbeitgeberbeiträge aus Steuereinnahmen finanziert werden.

15 Umriss der PKB

Mit Ausnahme der Bestimmungen, welche Gegenstand dieses Gesetzesentwurfs sind (besondere Vorschriften auf Gesetzes- und Ausführungsebene; Bundesgarantie; eingeschränkte Kompetenzen der Kassenkommission) wird es sich bei der PKB um eine «gewöhnliche» Pensionskasse handeln. Gegenüber der EVK ergeben sich folgende Änderungen:

- Die PKB wird nicht mehr dem FHG unterstehen. Sie legt Rechnung nach Grundsätzen des BVG ab und orientiert sich an den Empfehlungen der Schweizerischen Treuhand-Kammer;
- Revisionsstelle wird (wie bereits für die bestehende PKB geplant ist) eine private Treuhandfirma sein;
- Die Wahl der Revisionsstelle und des anerkannten Experten für berufliche Vorsorge liegt in der Kompetenz der Kassenkommission;
- Die Jahresrechnung wird inskünftig nicht mehr vom Parlament, sondern von der Kassenkommission genehmigt;
- Die PKB organisiert den Zahlungsverkehr der Beiträge, Kapitalzahlungen, Renten usw. selbstständig und in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Arbeitgeberstellen.
- Die Vermögensverwaltung wird von der PKB gestaltet, organisiert und umgesetzt. Externe Portfoliomanager sind ebenso einsetzbar, wie es denkbar ist, dass die Eidgenössische Finanzverwaltung im Auftragsverhältnis gewisse Arbeiten für die PKB erledigt.
- Die PKB wird als Sammeleinrichtung geführt, d. h. sie betreut unter ihrem Dach und einheitlicher Leitung verschiedene Versichertenkollektive, welche unterschiedliche Versicherungspläne haben können. Unterschiede in den Plänen sind allerdings nicht zwingend. Vorgesehen sind in einem ersten Schritt ausschliesslich die buchhalterisch separat geführten Kollektive des Bundes, der Post, der Swisscom-Rentner sowie ausgewählter weiterer grösserer angeschlossener Arbeitgeber.
- Neben den genannten Rechnungskreisen für Versicherte soll der weitere Bestand, einer Gemeinschaftseinrichtung ähnlich, kollektiv unter dem Dach der Sammeleinrichtung geführt werden.
- Den einzelnen Arbeitgebern sollen im Grundsatz und so weit wie möglich bzw. sinnvoll die effektiven Arbeitgeberkosten aus der beruflichen Vorsorge für ihr Personal (bzw. bei der Swisscom AG ist es ein Rentnerbestand) in Rechnung gestellt werden.
- Die Verwaltungskosten werden den separaten Rechnungskreisen einzeln, den gemeinschaftlich verwalteten Kollektiven hingegen in der Form eines

Durchschnittskostenbeitrags (pro Kopf der Versicherten, abgestuft nach Aktiven und Rentnern) verrechnet. Abgesehen von der Überwälzungsmöglichkeit kommt die Pensionskasse wie jedes selbstständige Unternehmen für die Verwaltungskosten auf.

- Sämtliche Vermögen werden, zumindest in einer ersten Phase, gemeinschaftlich und im Rahmen einer Gesamtstrategie verwaltet, jedoch werden die Erträge den Rechnungen der verschiedenen Kreise separat zugeteilt⁹.
- Die Grundlage für die separaten Abrechnungen bilden die getrennten Rechnungskreise auf der Ebene der Versichertenbestände, der Deckungskapitalien und der finanzbuchhalterischen Vorgänge.
- Technische Gewinne und Verluste werden zwischen den Rechnungskreisen ausgeglichen. Die beteiligten Arbeitgeber partizipieren also gemeinschaftlich am Risikoverbund.

Gegenüber den angeschlossenen Organisationen gilt der Grundsatz, dass nur dem Bund nahestehende Organisationen ihr Personal bei der PKB versichern können. Die schweizerische Wirtschaftsverfassung verbietet es dem Bund grundsätzlich, Private zu konkurrenzieren. Die Neuaufnahme von Organisationen ist schon aus diesem Grund restriktiv zu handhaben. Darüber hinaus ist der administrative Aufwand in Grenzen zu halten. Bereits in den vergangenen Jahren ging die Zahl der angeschlossenen Organisationen zurück. Bei Veröffentlichung des PUK-Berichtes waren es 104 angeschlossene Organisationen. Nach der letzten Sonderrechnung für das Geschäftsjahr 1997 waren es noch 88 angeschlossene Organisationen. Es ist zu erwarten, dass die Neuausrichtung des Leistungsangebotes den Bereinigungsprozess fortsetzen wird. Die definitive Ausrichtung der Politik des Bundes gegenüber angeschlossenen Organisationen hängt vom Resultat einer Studie ab, welche derzeit in Bearbeitung ist.

Zu den betrieblichen Vorgängen, welche das Leitbild (vgl. Ziff. 132) umsetzen, bestehen bereits Konzepte und Planungen. Sie sind nicht Gegenstand dieser Botschaft. Der Aufbau der PKB orientiert sich streng an prozessualen Gesichtspunkten, wobei im Kern die Funktionsbereiche der Destinatär- und der Vermögensverwaltung identifizierbar sind. Diese beiden Kernfunktionen werden um die Klammerfunktionen des Rechnungswesens und der Informationsverarbeitung ergänzt und vervollständigt. Das Rechnungswesen wird im Vergleich zur EVK gestärkt und mit jenem erfolgreicher grösserer privater und öffentlicher Kassen vergleichbar ausgerüstet.

Die bestehende Informationstechnik wird, soweit es sich um Anwendungsprogramme handelt, weitgehend, jene für die Destinatärverwaltung jedoch vollumfänglich ersetzt, was entsprechende Investitionen bedingt (vgl. Ziff. 3). Die Ausschreibung zu einem neuen System wurde im Dezember 1998 publiziert, und die Evaluation soll Mitte 1999 abgeschlossen sein. Anschliessend stehen 18 Monate für die Realisierung, ausgedehnte Tests und die Ausbildung des Personals zur Verfügung. Die parallel und koordiniert hierzu voranschreitende Umstellung der Personalinformationssysteme ist allerdings Sache der Arbeitgeber und kann von der Pensionskasse nicht wesentlich beeinflusst werden. Inskünftig wird man die Verantwortlichkeiten in der Datenlieferung und Aufbereitung neu überdenken und klarer zuweisen müs-

⁹ Eine, zumindest rechnerisch separate Zuweisung ist auch zwischen Rentnern und Aktiven gemäss den Ausführungen in Ziff. 234.3 vorgesehen, solange ein Fehlbetrag noch besteht.

sen als in der Vergangenheit. So ist es durchaus denkbar, dass die Arbeitgeber stärker in die Verantwortung eingebunden werden.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass die PKB mit einer geringen Zahl an Führungsstufen und einer, trotz Übernahme der Funktionen Zahlungsverkehr und Vermögensverwaltung, verkleinerten Belegschaft operieren wird¹⁰. Dazu trägt die Auslagerung eines Teils der bisher zentral wahrgenommenen Funktionen an die Personaldienste der Arbeitgeber bei. Dem stehen grössere Investitionen im Bereich Informatik gegenüber.

Die Frage, ob Produktionsprozesse intern, durch die Auftraggeber oder durch externe, spezialisierte Firmen wahrgenommen werden sollen, wird fallweise, d. h. für jeden Tätigkeitsbereich separat und unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Kriterien gefällt. Hingegen beabsichtigt der Bundesrat nicht, die PKB-Bestände an eine bestehende privatrechtliche Organisation bzw. Pensionskasse, wie von der SVP in ihrer Motion vom 10. Juni 1998 gefordert, zu übertragen. Als personalpolitisches Instrument ist die Vorsorge zu wichtig, um sie vollständig an Dritte zu vergeben. Die Grösse des Versichertenbestandes rechtfertigt ohnehin eine bundeseigene Lösung auch unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit.

Es ist vorgesehen, die neuen Betriebsstrukturen sukzessive zu errichten. Zum Zeitpunkt der Betriebsübernahme kommt es zu einem Austritt des Versichertenbestandes aus der heutigen EVK und zu einem Eintritt in die neue Pensionskasse mit entsprechender Austrittsabrechnung und Versicherungsausweis. Ein Teil des heutigen Personals und des vorhandenen Know-how soll von der heutigen EVK in die PKB überführt werden.

Bis Mitte des Jahres 2000 sollen die Altlasten bereinigt sein. Von der EVK wird ab 2001 noch eine kleine Einheit weiterbestehen, welche Anfragen und pendente Rechtsfälle über das Übertrittsdatum hinaus separat bearbeitet.

2 Besonderer Teil

21 Rechtslage

Die berufliche Vorsorge für das Personal des Bundes beruhte bisher auf Artikel 48 des Beamtengesetzes. Die Detailregelungen fanden sich in der Verordnung vom 24. August 1994 über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Statuten; SR 172.222.1), einer Bundesratsverordnung, die vom Parlament zu genehmigen war. Dem paritätischen Organ der PKB, der Kassenkommission, stand bei der Ausarbeitung dieser Verordnung lediglich ein Anhörungsrecht zu.

22 Revisionsbedarf

Die Pensionskasse des Bundes soll verselbstständigt werden. Sie soll als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestaltet werden. Diese Änderung kann nur in einem formellen Gesetz erfolgen.

¹⁰ Vgl. die Ausführungen unter Ziff. 34.

Durch das Bundespersonalgesetz soll das Beamtengesetz aufgehoben werden. Damit entfällt die gesetzliche Grundlage für die berufliche Vorsorge des Bundespersonals. Im Sinne einer Übergangsregelung soll jedoch Artikel 48 des Beamtengesetzes durch das BPG nicht aufgehoben werden. Indessen kann diese Lösung auf Dauer nicht überzeugen.

23 Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesartikeln

231 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1

Versichert bei der Pensionskasse des Bundes ist nach Artikel 2 der geltenden PKB-Statuten das Personal des Bundes, seiner Betriebe mit eigener Rechnung sowie das Personal der angeschlossenen Organisationen.

Zum *Personal des Bundes* gehört heute neben der Bundeszentralverwaltung auch immer noch der ETH-Bereich und dies obwohl die Eidgenössischen Technischen Hochschulen rechtsfähige Anstalten des Bundesrechts sind. *Betriebe des Bundes mit eigener Rechnung sind* die Post und die Eidg. Alkoholverwaltung. Bei den *angeschlossenen Organisationen* ist das Spektrum mannigfaltig. Es handelt sich schwerwichtig um – dem Bund mehr oder weniger nahestehende – Organisationen aus den Bereichen Kultur, Bildung, Landwirtschaft und Wissenschaft. Ende 1997 zählte die PKB 88 angeschlossene Organisationen.

Der Geltungsbereich des PKB-Gesetzes wurde mit demjenigen des Entwurfs zum Bundespersonalgesetz (BPG) abgestimmt. Zusätzlich unterstehen dem PKB-Gesetz die der Pensionskasse des Bundes angeschlossenen Organisationen und Unternehmen (Abs. 1 Bst. g).

Der Geltungsbereich in Artikel 1 erstreckt sich – vorbehaltlich sonderrechtlicher Normen – auf alles Personal der drei Staatsgewalten (Art. 1 Abs. 1 Bst. a, b, e und f), der dezentralisierten Verwaltungseinheiten (Art. 1 Abs. 1 Bst. d), der Schweizerischen Post (Art. 1 Abs. 1 Bst. c) sowie auf das Personal der angeschlossenen Organisationen und Unternehmen (Art. 1 Abs. 1 Bst. g).

Absatz 1 Buchstaben a, b, e und f

Das PKB-Gesetz gilt nach Absatz 1 Buchstabe a für die Bundesverwaltung im Sinne der klassischen Ministerialverwaltung, aber auch für die mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets geführten Bundesämter wie beispielsweise die Schweizerische Meteorologische Anstalt oder die Landestopographie. Absatz 1 Buchstabe b unterstellt auch das Personal der Legislative – die Parlamentsdienste nach Artikel 8^{novies} des Geschäftsverkehrsgesetzes – dem Geltungsbereich des PKB-Gesetzes. Nach Absatz 1 Buchstabe e gilt das Gesetz schliesslich auch für das Personal der eidg. Schieds- und Rekurskommissionen nach Artikel 71a–71c des Verwaltungsverfahrensgesetzes, wobei hier unter «Personal» nicht nur das Sekretariatspersonal nach Artikel 11 der Verordnung vom 3. Februar 1993 über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen (SR 173.31) zu verstehen ist. Das PKB-Gesetz gilt auch für die hauptamtlichen Richterinnen und Richter. Inwieweit das PKB-Gesetz auf nebenamtliche Richterinnen und Richter, die mittels Taggelder entschädigt werden, zur Anwendung kommt, wird in den Ausführungsbestimmungen

des Bundesrates zu regeln sein. Im Rahmen der laufenden Justizreform sind zwar Bestrebungen im Gange, die auf die Abschaffung der Rekurskommissionen zielen. Die allenfalls notwendige, redaktionelle Anpassung des Geltungsbereiches wird jedoch erst nach Abschluss der Justizreform vorgenommen werden können.

Auch das Personal der Eidgenössischen Gerichte (Schweizerisches Bundesgericht und Eidgenössisches Versicherungsgericht) wird vom Geltungsbereich des PKB-Gesetzes erfasst (Abs. 1 Bst. f).

Vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen sind die nach Artikel 85 Ziffer 4 der Bundesverfassung von den eidgenössischen Räten gewählten Magistratspersonen (*Bundesräte, Bundeskanzler, Bundesrichter*). Für sie gilt das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen (SR 172.121).

Absatz 1 Buchstabe c

Nach Artikel 15 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 30 April 1997 über die Organisation der Postunternehmung des Bundes (Postorganisationsgesetz, POG; SR 783.1) ist das Personal der Post bei der Pensionskasse des Bundes versichert. Ob neben der Swisscom AG auch die *Schweizerische Post* ihre berufliche Vorsorge in Zukunft einmal unabhängig von der Pensionskasse des Bundes durchführen wird, braucht heute noch nicht endgültig entschieden zu werden. Ein Austritt der Post aus der PKB würde auf jeden Fall voraussetzen, dass der heutige Fehlbetrag auf dem Deckungskapital der Post feststeht, und dass nach Artikel 24 des Postorganisationsgesetzes entschieden ist, ob der Bund diese Deckungslücke ganz oder teilweise übernimmt. Es ist auch zu bedenken, dass eine Ausgliederung der Post aus der PKB erst stattfinden könnte, wenn der Datenbestand der übertretenden Mitglieder restlos bereinigt ist, was vor Mitte 2000 ohnehin nicht der Fall sein dürfte. Es steht deshalb fest, dass das Personal der Post zumindest für die erste Zeit nach Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes auch weiterhin bei der PKB versichert sein wird.

Nicht unter den Geltungsbereich des PKB-Gesetzes fällt demgegenüber die *Swisscom AG*. Die Swisscom AG wurde seit 1. Januar 1998 bei der PKB als angeschlossene Organisation geführt. Auf den Jahresbeginn 1999 hat sie sich aber – gestützt auf Artikel 17 des Bundesgesetzes vom 30. April 1997 über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes (Telekommunikationsunternehmungsgesetz, TUG; SR 784.11) – von der PKB gelöst und für die berufliche Vorsorge ihres Personals die Personalvorsorgestiftung comPlan errichtet. Die Altrentner der Swisscom AG verbleiben aber weiterhin bei der PKB.

Absatz 1 Buchstabe d

Das PKB-Gesetz gilt auch – unter Vorbehalt der Spezialgesetzgebung – für das Personal der dezentralisierten Verwaltungseinheiten nach Artikel 2 Absatz 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes. Es handelt sich dabei um Verwaltungseinheiten, die zwar in irgendeiner Form den Departementen angehören, aber durch ihre Organisationserlasse eine mehr oder weniger spezifische und untereinander verschiedenartige Stellung zugewiesen erhalten haben. Sie sind im Rahmen des Bundespersonalrechts dem dritten Kreis zugeordnet. Kurz hinzuweisen ist an dieser Stelle auf das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum, die Eidgenössische Alkoholverwaltung, die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETHZ und

ETHL) und die Forschungsanstalten des ETH-Bereiches sowie auf die bisher als Betrieb des Bundes geführten Rüstungsunternehmen.

Das *Eidgenössische Institut für geistiges Eigentum (IGE)* ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 24. März 1995 über Statut und Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für geistiges Eigentum [IGEG]; SR 172.010.31). In seiner Organisation und seiner Betriebsführung ist das IGE selbstständig (Art. 1 Abs. 2 IGEG). Das Institut wird nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt (Art. 1 Abs. 3 IGEG). Das IGE untersteht der Aufsicht des Bundesrates. Sein Personal wird öffentlich-rechtlich angestellt (Art. 18 Abs. 3 IGEG und Art. 1 der Verordnung vom 30. September 1996 über das Statut des Personals des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum [IGE-PersV; SR 172.010.321]) und ist bei der PKB versichert. Nach Artikel 10 Absatz 1 der IGE-PersV kann jedoch die Direktion – sofern es die unternehmerischen Rahmenbedingungen des Instituts erfordert – mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit von zwei Dritteln der im schriftlichen Verfahren abgegebenen Stimmen des Personals beschliessen, das Institut einer anderen Pensionskasse anzuschliessen.

Die *Eidgenössische Alkoholverwaltung* ist mit der Durchführung der Alkoholgesetzgebung betraut. Die Eidgenössische Alkoholverwaltung ist rechtsfähig und hat eine eigene Rechnung zu führen (Art. 71 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1932 über gebranntes Wasser (Alkoholgesetz; SR 680). Die Eidg. Alkoholverwaltung ist zwar keine autonome, wohl aber eine rechtsfähige geführt (Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1932 über gebranntes Wasser (Alkoholgesetz; SR 680). Sie fällt deshalb ebenfalls unter Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d des PKB-Gesetzes.

Die *Eidgenössischen Technischen Hochschulen Zürich (ETHZ)* und *Lausanne (ETHL)* sowie die mit ihnen verbundenen Forschungsanstalten sind autonome öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes mit Rechtspersönlichkeit (Art. 5 Abs. 1 des ETH-Gesetzes; SR 414.110). Sie regeln und verwalten ihre Angelegenheiten selbstständig (Art. 5 Abs. 2). Der Bundesrat hat die Oberaufsicht über die ETH und die Forschungsanstalten (Art. 39 Abs. 1). Wie erwähnt wird für den ETH-Bereich heute in der PKB noch keine eigene Rechnung geführt. Im Jahre 2001 oder 2002 soll aber das ETH-Gesetz geändert werden, und die Eidgenössischen Hochschulen werden spätestens dann dem dritten Kreis zuzuordnen sein.

Die bisherigen *Rüstungsunternehmen* des Bundes wurden auf den Stichtag 1. Januar 1999 in Aktiengesellschaften des Privatrechts umgewandelt. Auf den gleichen Termin wurden die öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse der Bediensteten der Rüstungsunternehmen in privatrechtliche Arbeitsverhältnisse nach dem Obligationenrecht überführt (vgl. Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Rüstungsunternehmen des Bundes, BGRB; SR 934.21; AS 1998 1202; BBl 1997 III 809 ff.). Nach Artikel 9 der Verordnung vom 25. März 1998 über die Umwandlung der Dienstverhältnisse der Rüstungsunternehmen des Bundes (SR 934.216; AS 1998 1426; in Kraft seit 1. Mai 1998) können die neuen Unternehmen, d. h. die privatrechtlichen Aktiengesellschaften bei der Pensionskasse des Bundes als angeschlossene Organisationen verbleiben. Sie können aber auch ihr Personal – nach Anhörung der Personalverbände und Gewerkschaften – bei einer anderen Personalvorsorgeeinrichtung nach den Bestimmungen des BVG versichern. Die Rüstungsbetriebe werden vorläufig als angeschlossene Organisation bei der PKB bleiben.

Bis Ende 1998 waren die *Schweizerischen Bundesbahnen* eine autonome Anstalt des Bundes, deren berufliche Vorsorge durch die Pensions- und Hilfskasse der SBB (PHK) wahrgenommen wurde. Die berufliche Vorsorgeordnung des SBB-Personals stimmte mit derjenigen des bei der PKB versicherten Bundespersonals überein. Am 20. März 1998 hat das Parlament – im Rahmen einer umfassenden Bahnreform – das Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG) erlassen (BB1 1998 1460 ff.). Artikel 16 dieses SBB-Gesetzes bestimmt, dass die SBB eine eigene Pensionskasse führen. Die jetzige Pensions- und Hilfskasse der SBB wird also definitiv nicht mit der PKB fusionieren. Die neue Pensionskasse der SBB ist seit dem 1. Januar 1999 in Betrieb. Die SBB führen nicht nur eine eigene Pensionskasse, sie sollen – nach dem bei der Beratung der Bahnreform geäusserten Willen des Parlaments – auch bezüglich Leistungskonzept autonom sein. Aus diesem Grund fallen die SBB beziehungsweise ihr Personal nicht in den Geltungsbereich des vorliegenden Gesetzes.

Artikel 2

Organisationen und Unternehmen, die dem Bund besonders nahestehen, können mit der Pensionskasse des Bundes Anschlussverträge abschliessen. Solche Verträge müssen vom Bundesrat genehmigt werden. Der Anschluss von Organisationen und Unternehmen kann nicht nur mit einem zusätzlichen Administrativaufwand verbunden sein, der Anschluss kann auch erhebliche finanzielle Konsequenzen haben. Solange die Bundesgarantie nach den Artikeln 15 und 25 aufrecht erhalten bleibt, besteht daher auf Seite des Bundes ein Interesse an der Kontrolle über den Anschluss von Organisationen und Unternehmen. Indem der Bundesrat von der Kassenkommission beschlossene Anschlussverträge genehmigen muss, wird diesem Anliegen Rechnung getragen. Darüber hinaus besteht ein Bedürfnis, dass sich gewisse Organisationen der PKB anschliessen können. Die Kriterien für den Anschluss von Organisationen und Unternehmen sind in einer Verordnung zu regeln. Damit soll sichergestellt werden, dass der Anschluss nach einheitlichen Kriterien erfolgt und dass die entsprechenden Organisationen und Unternehmen in einem besonderen Verhältnis zum Bund stehen. Welche Strategie der Bund künftig beim Anschluss von Organisationen und Unternehmen betreiben wird, ist zur Zeit noch offen. Die künftige Politik des Bundes im Zusammenhang mit den angeschlossenen Organisationen und Unternehmen hängt von einer separaten Studie ab (vgl. im Übrigen die Ausführungen unter Ziff. 15).

Auch die Kündigung von Anschlussverträgen durch die PKB wird dem Genehmigungsvorbehalt des Bundesrates unterstellt. Die Voraussetzungen für eine Kündigung werden vom Bundesrat in einer Verordnung geregelt. Damit kann einerseits der Kasse die notwendige Selbständigkeit eingeräumt werden, andererseits ist sichergestellt, dass Kündigungen durch die Kasse nicht willkürlich erfolgen. Die angeschlossenen Organisationen und Unternehmen müssen eine gewisse Sicherheit dafür haben, dass sie bei dieser Vorsorgeeinrichtung bleiben können, wenn sie ihre Verpflichtungen gegenüber der Kasse erfüllen. Die Verordnung wird zudem weitere Modalitäten wie beispielsweise die Kündigungsfrist (voraussichtlich sechs Monate auf Ende eines Kalenderjahres) regeln.

Artikel 3

An die Arbeitgebereigenschaft sind verschiedene Kompetenzen geknüpft. So obliegt es beispielsweise den Arbeitgebern zu entscheiden, ob sie ihren Rentnerinnen und Rentnern die Teuerung (ganz oder teilweise) garantieren (Art. 5 Abs. 3) oder welche Lohnanteile, die über dem Eineinhalbfachen des oberen Grenzbetrages nach Artikel 8 Absatz 1 BVG liegen, versicherbar sind (Art. 4 Abs. 2).

Die vorliegende Arbeitgeberdefinition basiert auf dem Vierkreismodell (vgl. Hinweise in Ziff. 122). Für das Bundespersonal des ersten und zweiten Kreises wird ein einheitlicher Versicherungsplan geschaffen. In diesen beiden Kreisen tritt der Bund als einziger Arbeitgeber auf (Art. 3 Bst. a), wobei die Arbeitgeberfunktionen vom Bundesrat wahrgenommen werden. Die Vorsorgelösungen für den dritten Kreis können demgegenüber von der einheitlichen Lösung der beiden ersten Kreise abweichen, namentlich hinsichtlich des versicherten Verdienstes über einer bestimmten Schwelle und der durch die Arbeitgeber garantierten Teuerung. Die Regelungen der verschiedenen Arbeitgeber des dritten Kreises müssen zudem nicht einheitlich sein. Sie können untereinander abweichen. Den heutigen angeschlossenen Organisationen und Unternehmungen (vierter Kreis) werden dieselben Wahlmöglichkeiten angeboten. Zusätzlich kann die PKB diesen Arbeitgebern künftig zusätzliche Versicherungspläne anbieten (Art. 4 Abs. 4). Indessen wird die PKB ein solches Angebot selbstverständlich nur dann offerieren, wenn sie den damit verbundenen administrativen Aufwand bewältigen kann, was in der Einführungsphase sicher nicht der Fall sein wird. Darüber hinaus steht es diesen Arbeitgebern frei, Vorsorgelösungen zu verwirklichen, die von der Pensionskasse des Bundes unabhängig sind, d. h. sie können ihren Anschlussvertrag mit der Pensionskasse des Bundes kündigen und sich einer anderen Vorsorgeeinrichtung anschliessen.

Bezüglich Vertretung der Arbeitgeber in der Kassenkommission wird auf Verordnungsstufe eine angemessene Lösung zu finden sein. Es versteht sich von selbst, dass nicht jede Verwaltungseinheit oder Behörde, beziehungsweise jede angeschlossene Organisation, der nach der vorliegenden Bestimmung Arbeitgebereigenschaft zukommt, jederzeit in der Kassenkommission einen Sitz beanspruchen kann. Das gleiche gilt auch für die Vertretung der Arbeitnehmer dieser Arbeitgeber.

232 2. Kapitel: Vorsorgeordnung

Artikel 4

Absatz 1 verankert den Grundsatz des Leistungsprimats: Versicherte Verdienste bis zum Eineinhalbfachen des oberen Grenzbetrages von Artikel 8 Absatz 1 BVG sind im Leistungsprimat versichert. Dieser obere Grenzbetrag beläuft sich seit dem 1. Januar 1999 auf 72 360 Franken. Das Eineinhalbfache beträgt somit 108 540 Franken.

Welche Lohnanteile, die über dem Betrag des erwähnten Plafonds liegen, versicherbar sind und in welchem Versicherungsplan diese Lohnbestandteile allenfalls versichert werden, ist von den in Artikel 3 erwähnten Arbeitgebern je für ihr Personal zu entscheiden (vgl. Beispiele unter Ziff. 142). Damit wird für die Arbeitgeber eine gewisse Flexibilisierung eingeführt. Für das Personal der mittleren und niedrigen Einkommen bleibt der versicherte Verdienst unverändert. Bei den höheren Einkommen wird dagegen der einzelne Arbeitgeber entscheiden, welche Leistungen der zweiten Säule er finanzieren will. In den fraglichen Lohnbereichen kann einerseits davon

ausgegangen werden, dass private Vorsorgelösungen zumutbar sind. Andererseits werden sich die Arbeitgeber im Rahmen ihrer Kaderpolitik überlegen müssen, wie sie ihre Kaderleute versichern wollen. Wie bereits vorne unter Ziffer 142 erwähnt, beabsichtigt der Bundesrat, für das Bundespersonal des ersten und zweiten Kreises diesen Plafond beim Maximum der 31. Lohnklasse, d. h. bei einem versicherten Verdienst von derzeit 144 681 Franken anzusetzen. Über dieser Grenze gilt die Zusatzversicherung gemäss Ausführungen unter Ziffer 142.

Die vorgesehene Plafonierung des versicherten Verdienstes kann bei Versicherten im dritten und vierten Kreis in Einzelfällen zu einer Herabsetzung des versicherten Verdienstes führen. Die betroffenen Personen werden bei einer Herabsetzung des versicherten Verdienstes Anspruch auf eine Freizügigkeitsleistung nach FZG haben. Im Übrigen wird in den Übergangsbestimmungen die Möglichkeit geschaffen, dass Personen, die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes das 55. Altersjahr vollendet haben, ihren bisherigen versicherten Verdienst beibehalten können (vgl. Art. 22 Abs.1), sofern sie bereit sind, die gesamten Beiträge zu bezahlen.

Zudem wird es auch in Zukunft möglich sein, in besonderen Fällen den versicherten Verdienst beizubehalten (Art. 20 Abs. 2 Bst. j). Aus personalpolitischer Sicht erweist sich in diesem Punkt eine gewisse Flexibilität als notwendig. So soll beispielsweise ein freiwilliger Verzicht auf die Ausübung einer Führungsfunktion (mit entsprechender Lohneinbusse) kurz vor der Pensionierung nicht aus Gründen eines drohenden Rentenverlustes verunmöglicht werden. Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass jede Sonderlösung zu einem zusätzlichen Aufwand im administrativen Bereich der Kasse führt.

Vom Grundsatz, wonach die PKB nach Artikel 4 Absatz 1 im Leistungsprimat geführt wird, kann für besondere Personal- beziehungsweise Lohnkategorien abgesehen werden (Art. 4 Abs. 3). Aus der Praxis sind Personenkategorien bekannt, die als Versicherte im Leistungsprimat recht komplizierte Berechnungsgrundlagen und Arbeitsabläufe zur Folge haben. Aus diesem Grund soll für solche Fälle eine berufliche Vorsorge in besonderen Versicherungsplänen möglich sein. Vorgesehen ist ein Beitragsprimat. Als besondere Personalkategorien kommen beispielsweise unregelmässig Beschäftigte oder Personen, die mehrere Anstellungsverhältnisse haben, in Betracht. Auch Personen, deren Verdienst unter dem BVG-Minimum liegt, werden künftig in diese Kategorie fallen und können somit aus der Einlegerkasse übernommen werden. Die betroffenen Personalkategorien werden in den Ausführungsbestimmungen des Bundesrates genau zu umschreiben sein.

Nach Absatz 4 kann die Pensionskasse des Bundes für angeschlossene Organisationen und Unternehmungen zusätzliche Versicherungspläne anbieten. Da das Angebot zusätzlicher Versicherungspläne mit einem zusätzlichen administrativen Aufwand verbunden ist, obliegt der diesbezügliche Entscheid der Kasse. Vgl. im Übrigen die Ausführungen zu Artikel 2.

Absatz 5 bildet die gesetzliche Grundlage für eine Unterstützungskasse. Die genaue Ausgestaltung wird dem Bundesrat überlassen. Er kann das Vermögen der heutigen Unterstützungskasse aus der Pensionskasse ausgliedern und in eine öffentlichrechtliche Stiftung überführen. Absatz 5 gibt dem Bundesrat die Befugnis, den Stiftungszweck festzulegen, das heisst zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen die Unterstützungskasse Leistungen erbringt. Zu regeln ist gegebenenfalls auch die Finanzierung, damit die Unterstützungskasse ihre Aufgaben sachgerecht wahrnehmen kann.

Artikel 5

In Absatz 1 wird die maximale *Höhe* der Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenrenten sowie der Kinder- und Waisenrenten bestimmt. Die Voraussetzungen für den Rentenbezug werden in dieser Bestimmung jedoch nicht abschliessend geregelt. Diese Regelung bleibt dem Ausführungsrecht vorbehalten. Da die Voraussetzungen für den Rentenbezug im BVG im Sinne von Mindestnormen geregelt sind, besteht kein Bedarf nach einer eigenständigen Regelung im vorliegenden Gesetz. Dies ermöglicht zudem, der in Ausarbeitung begriffenen 1. BVG-Revision Rechnung zu tragen. Darüber hinaus soll die Möglichkeit offen bleiben, grosszügigere Lösungen, beispielsweise im Hinblick auf den Invaliditätsbegriff, beizubehalten oder künftigen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Als Beispiel hierfür sei auf die Diskussion im Zusammenhang mit der Einführung einer Rente für Konkubinatspartner verwiesen.

Das *Leistungsniveau* der Altersrente entspricht dem heutigen Stand. Voraussetzung ist, dass der versicherte Verdienst gleich bleibt. In Absatz 1 Buchstabe b wird der Anspruch des überlebenden Ehegatten festgehalten. Er beträgt zwei Drittel der Altersleistung der verstorbenen Person. Bereits 1988 wurde die Witwerrente eingeführt. Wie bisher soll der Anspruch erst nach zwei Ehejahren entstehen. Vorher wird allenfalls eine Kapitalabfindung ausbezahlt. Wenn der überlebende Ehegatte für den Unterhalt eines oder mehrerer Kinder aufzukommen hat, entsteht der Anspruch auf eine Ehegattenrente jedoch unabhängig von der Dauer der Ehe. Die flexible Lösung des Gesetzes ermöglicht es, Anpassungen – sofern notwendig – auf tieferer Stufe vorzunehmen. In Analogie zu Absatz 1 Buchstabe b wird in Buchstabe c die Kinder- und Waisenrente festgehalten. Diese beträgt ein Sechstel der Altersleistungen der verstorbenen Person.

Die volle Versicherungsdauer beträgt heute 40 Jahre. Für die Berechnung von Invaliden- und Hinterlassenenrenten im neuen Vorsorgekonzept wird die volle Versicherungsdauer angenommen, wenn das Mitglied diese bis zum reglementarischen Rücktrittsalter hätte erreichen können (Abs. 2). Die Einzelheiten im Zusammenhang mit der vorzeitigen Pensionierung sind im Ausführungsrecht zu regeln, wo auch die versicherungsmathematische Kürzung der Rente bestimmt werden muss. Damit ein vorzeitiger Ruhestand nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich möglich ist, richtet die Pensionskasse des Bundes den Bezügerinnen und Bezügerern einer Altersrente auf Verlangen eine *Überbrückungsrente* aus (Absatz 4). Ab dem Zeitpunkt, in dem die AHV-Altersrente ausgerichtet wird, muss die Überbrückungsrente ganz oder teilweise zurückbezahlt werden, wobei der rückzahlbare Anteil nicht auf Gesetzebene, sondern auf nachgeordneter Stufe zu bestimmen ist. Für die Rückzahlung ist eine versicherungsmathematische Lösung zu wählen, die zu einer Kürzung der Alters-, bzw. Ehegattenrente führen wird.

Nach Absatz 3 ist der *Teuerungsausgleich* auf den Renten – anders als heute – unabhängig davon, ob dem aktiven Personal die Teuerungsanpassung gewährt wird. Entscheidend für die Höhe des Teuerungsausgleiches ist der Vermögensertrag auf dem vorhandenen Deckungskapital der Rentnerinnen und Rentner. Die Arbeitgeber können ihren Rentnerinnen und Rentnern den Teuerungsausgleich ganz oder teilweise garantieren. Die Garantie der Arbeitgeber kommt dann zum Tragen, wenn die Vermögenserträge zur Finanzierung des Teuerungsausgleiches nicht ausreichen. In diesem Fall schiessen die Arbeitgeber die notwendigen Mittel zur Finanzierung des Teuerungsausgleiches im Umfang der von ihnen übernommenen Garantie ein. Der Bund wird für das Personal der allgemeinen Bundesverwaltung (erster und zweiter Kreis; Art. 1 Abs. 1 Bst. a, b, e und f) den Teuerungsausgleich zur Hälfte garantieren.

ren. Die gleiche Regelung gilt für die Post und die dezentralisierten Verwaltungseinheiten.

In einer Übergangszeit, d. h. bis die Gelder der Pensionskasse des Bundes nach Artikel 24 nach der vom Bundesrat festgelegten Anlagestrategie angelegt sind, garantiert der Bund seinem Personal des ersten und zweiten Kreises den gleichen prozentualen Teuerungsausgleich auf den Renten wie er dem aktiven Bundespersonal ausgerichtet wird (Art. 22 Abs. 3).

Absatz 5 schafft die gesetzliche Grundlage für die Auszahlung des *festen Zuschlages*. Der den heutigen PKB-Statuten zu Grunde liegende Invaliditätsbegriff weicht vom Invaliditätsbegriff nach dem Invalidenversicherungsgesetz ab. Massgebend ist nach heutiger Regelung nicht eine absolute Erwerbsunfähigkeit, sondern die Unfähigkeit, die bisherige oder eine andere zumutbare Beschäftigung ausüben zu können. Kann der Arbeitgeber dem Mitglied keine andere zumutbare Tätigkeit anbieten und wird das Dienst- oder Arbeitsverhältnis deswegen aufgelöst, so hat das Mitglied Anspruch auf eine Invalidenrente der PKB. Falls es nach dem Invalidenversicherungsgesetz keinen Anspruch auf eine ganze Rente oder ein Taggeld nach IVG hat, so richtet die PKB nach Artikel 40 der geltenden PKB-Statuten einen festen Zuschlag aus. Dieser feste Zuschlag zur Invalidenrente der PKB ist von den Versicherten nicht zurückzuzahlen.

Im Sinne einer Vereinfachung der Statuten, aber auch im Sinne einer gerechten Zuweisung damit verbundener Kosten, wird die Frage diskutiert, ob auch weiterhin am heutigen Invaliditätsbegriff festzuhalten sei oder ob der Invaliditätsbegriff modifiziert und allenfalls derjenige des IVG übernommen werden soll (vgl. hinten unter Ziff. 233.4 zu Art. 20). Sofern der Invaliditätsbegriff nach IVG übernommen würde, könnte auf die Entrichtung des festen Zuschlages verzichtet werden. Der Invaliditätsbegriff ist aber nicht auf Stufe Gesetz zu regeln, sondern nach Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe i in den Ausführungsbestimmungen des Bundesrates festzulegen. Je nach dieser Entscheidung wird auch weiterhin ein fester Zuschlag auszurichten sein. Absatz 5 von Artikel 5 schafft dazu die gesetzliche Grundlage.

Artikel 6

Nach Absatz 1 werden die wiederkehrenden Beiträge wie bisher je zur Hälfte von den Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmern und von den Arbeitgebern finanziert.

Die in Absatz 2 vorgesehene Staffelung der Verdiensterhöhungsbeiträge bewirkt für die Arbeitgeber eine gewisse Entlastung. Ältere Versicherte müssen nämlich mehr an das für den Einkauf der Verdiensterhöhung erforderliche Deckungskapital beitragen. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bezahlen bisher immer 50 Prozent auf ihrer Erhöhung, während die Arbeitgeber für den Rest aufkommen mussten, was vor allem bei älteren Versicherten ein Vielfaches des Arbeitnehmerbeitrages ausmachte. Wie vorne unter Ziffer 144 erwähnt, wird die Bandbreite der Staffelung 50 Prozent bis 85 Prozent betragen. Der Grundsatz der Parität verpflichtet die Arbeitgeber, mindestens gleich hohe Beiträge zu entrichten wie die gesamten Beiträge aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die zum Ausgleich der verbleibenden Deckungskapitalbelastung zusätzlich erforderliche Summe wird durch die nach der Verwendungskaskade (vgl. vorne Ziff. 146) dafür zur Verfügung stehenden Gewinne der Pensionskasse finanziert. Reichen diese dazu nicht aus, so trägt der Arbeitgeber den verbleibenden Teil.

Artikel 7

Artikel 7 bildet die gesetzliche Grundlage für freiwillige Arbeitgeberbeiträge (vgl. vorne Ziff. 144.4).

233 3. Kapitel: Durchführung der beruflichen Vorsorge

233.1 1. Abschnitt: Pensionskasse des Bundes und andere Vorsorgeeinrichtungen

Artikel 8

Die bestehende Pensionskasse des Bundes ist Teil der Bundeszentralverwaltung; sie ist eine Abteilung des Bundesamtes *Eidgenössische Versicherungskasse*. Neu soll nun die Pensionskasse des Bundes als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestaltet werden. Diese Organisationsform folgt dem Modell, das in verschiedenen Kantonen (bspw. dem Kanton Bern) gewählt wurde. Der Geschäftssitz wird vom Bundesrat festgelegt.

Absatz 2 hält fest, dass die PKB für ihre Mitglieder die berufliche Vorsorge *nach diesem Gesetz* durchführt. Massgebend ist also in erster Linie das PKB-Gesetz und das darauf gestützte Ausführungsrecht und erst subsidiär das BVG und das Freizügigkeitsgesetz. Allerdings gelten die *zwingenden Vorschriften* des BVG und des FZG in jedem Fall auch für die Pensionskasse des Bundes. Der Klarheit willen wird dies im Gesetz ausdrücklich festgehalten.

So ist etwa der Erlass besonderer *Rechtspflegebestimmungen* nicht erforderlich. Auch für die Pensionskasse des Bundes gelten die zwingenden Vorschriften des BVG über die Rechtspflege. Für Streitigkeiten zwischen Vorsorgeeinrichtungen, Arbeitgebern und Anspruchsberechtigten verpflichtet Artikel 73 Absatz 2 BVG die Kantone, ein einfaches, rasches und in der Regel kostenloses Verfahren vorzusehen, wobei der Richter den Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen hat. Gerichtsstand ist nach Artikel 73 Absatz 3 BVG der Sitz oder Wohnsitz des Beklagten oder der Ort des Betriebes, bei dem der Versicherte angestellt wurde. Gegen Entscheide der kantonalen Gerichte ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht zulässig (Art. 73 Abs. 4 BVG).

Die Pensionskasse des Bundes wird – wie bis anhin – nach Artikel 48 BVG im Register für berufliche Vorsorge eingetragen. Aufsichtsbehörde nach Artikel 61 BVG wird weiterhin das Bundesamt für Sozialversicherung sein.

In Absatz 3 wird bestimmt, dass der Bundesrat der Pensionskasse des Bundes weitere Aufgaben übertragen kann, soweit ein sachlicher Zusammenhang zum Aufgabenbereich nach diesem Gesetz besteht. Gedacht wird mit dieser Bestimmung beispielsweise an den Vollzug der Ruhegehaltsordnungen der Magistratspersonen und der Dozenten der Eidgenössischen Technischen Hochschulen. Da die neue Pensionskasse des Bundes nicht mehr ein Teil der Bundesverwaltung sein wird, sondern eine rechtlich selbstständige dezentralisierte Verwaltungseinheit des Bundes nach Artikel 2 Absatz 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes, wird der Bund bei der Übertragung solcher Aufgaben an die PKB abteilungspflichtig werden.

Artikel 9

Die dezentralisierten Verwaltungseinheiten des Bundes sind grundsätzlich bei der PKB versichert (Art. 1 Abs. 1 Bst. d). Artikel 9 schafft für den Bundesrat die Rechtsgrundlage, solche Arbeitgeber zu ermächtigen, eine eigene Pensionskasse zu gründen oder sich einer anderen Vorsorgeeinrichtung als der PKB anzuschliessen. Mit der Ermächtigung entscheidet der Bundesrat auch darüber, ob das Vorsorgekonzept des PKB-Gesetzes zur Anwendung kommt oder nicht. Durch Artikel 9 werden die paritätischen Mitwirkungsrechte des Personals nach dem BVG im Übrigen nicht tangiert.

Artikel 15 Absatz 1 des Postorganisationsgesetzes hält fest, dass das Personal der Post bei der Pensionskasse des Bundes versichert ist. Eine Ausgliederung der Post aus der Pensionskasse des Bundes bedarf demzufolge einer Gesetzesänderung. Diese wird im Artikel 29 des vorliegenden Gesetzes vorgenommen. Somit kann der Bundesrat inskünftig auch die Post ermächtigen, eine eigene Pensionskasse zu führen oder sich einer anderen Vorsorgeeinrichtung anzuschliessen. Das Postpersonal muss einer Ausgliederung der Post aus der Pensionskasse des Bundes allerdings in einer Urabstimmung zustimmen.

233.2 2. Abschnitt: Organisation der Pensionskasse des Bundes

Artikel 10

Artikel 10 bezeichnet die Organe der künftigen Pensionskasse des Bundes. Es sind dies die Kassenkommission (vgl. Art. 11) und die Direktion (vgl. Art. 12).

Artikel 11

Die Kassenkommission wird in Zukunft das oberste Leitungsorgan der verselbstständigten Pensionskasse des Bundes sein. Sie erlässt im Rahmen des Gesetzes und der Ausführungsvorschriften des Bundesrates die Statuten und die erforderlichen Reglemente. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Anlage Richtlinien sowie das Geschäfts- und Organisationsreglement. Das Geschäftsreglement wird insbesondere die Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten der Kassenkommission, das Verfahren bei Stimmgleichheit und das Verfahren für die interne Meinungsbildung innerhalb der Kassenkommission regeln. Im Organisationsreglement werden die PKB-internen Zuständigkeiten geregelt sein. Namentlich wird die Aufgabenteilung zwischen Kassenkommission und Direktion konkretisiert und die Unterschriftenberechtigung geregelt werden müssen. Es wird weiter zu bestimmen sein, wer die Pensionskasse des Bundes nach aussen vertritt. Für die Aufgabenteilung zwischen Kassenkommission und Direktion ist davon auszugehen, dass die Direktion die laufenden Geschäfte der Pensionskasse des Bundes zu besorgen hat und die Pensionskasse verwaltet. Die Kassenkommission wird die obersten Leitlinien für diese Tätigkeit bestimmen, sich jedoch – ausser bei besonderen Ausnahmefällen – nicht mit dem Tagesgeschäft befassen.

Absatz 1 verankert verschiedene Wahlbefugnisse der Kassenkommission: So wählt sie die Direktion der Pensionskasse und die anerkannte Expertin oder den anerkannten Experten für berufliche Vorsorge. Sie bestimmt auch die Kontrollstelle.

Unter der Direktion wird die Direktorin beziehungsweise der Direktor der PKB sowie deren Stellvertreterin beziehungsweise Stellvertreter verstanden. Das Organisationsreglement der Kassenkommission wird bestimmen, welche Führungskräfte der Pensionskasse der Geschäftsleitung angehören.

Die bisherige Struktur und Organisation der Kassenkommission muss angepasst werden, damit die Kassenkommission ihre neue Funktion als oberstes Leitungsorgan der Pensionskasse und die damit verbundenen Aufgaben wahrnehmen kann. Eine Änderung der Zusammensetzung der Kommission wird sich im Übrigen auch aufdrängen, wenn sich in einer späteren Phase die Post von der Pensionskasse des Bundes lösen wird. Der Bundesrat wird die Grösse der Kassenkommission zu bestimmen haben. Heute besteht die Kassenkommission aus 26 Mitgliedern und 26 Ersatzmitgliedern. Die Anzahl der Mitglieder der Kassenkommission soll in Zukunft wesentlich – auf maximal vierzehn Personen – herabgesetzt werden. Die Arbeitnehmervertreterinnen und Arbeitnehmervertreter werden künftig direkt von den Versicherten gewählt. In der Wahlverordnung des Bundesrates wird zu bestimmen sein, ob und gegebenenfalls wieviel Personen als Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmerschaft wählbar sein sollen, die selber nicht zum Kreis der Versicherten gehören.

Im Übrigen wird die Pensionskasse des Bundes, obwohl sie künftig nicht mehr zwingend als Gemeinschaftseinrichtung, sondern aller Voraussicht nach als Sammeleinrichtung betrieben werden wird, weiterhin nur über eine Kassenkommission verfügen.

Artikel 12

Die Direktion hat die laufenden Geschäfte der Pensionskasse zu besorgen: Sie ist für die korrekte Abwicklung des Tagesgeschäftes verantwortlich. Absatz 3 bestimmt, dass Personal und Direktion der Pensionskasse der Gesetzgebung über das Bundespersonal unterstehen.

Artikel 13

Artikel 52 des BVG bestimmt, dass alle mit der Verwaltung, Geschäftsführung oder Kontrolle der Vorsorgeeinrichtung betrauten Personen für den Schaden verantwortlich sind, den sie der Pensionskasse absichtlich oder fahrlässig zufügen. Die Haftung nach BVG ist also – aus der Sicht der betroffenen Beamten oder der diesen gemäss Verantwortlichkeitsgesetz gleichgestellten Personen – schärfer als nach dem Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes: Nach dessen Artikel 8 haftet der Beamte nur für Absicht und grobe Fahrlässigkeit. Artikel 52 BVG gilt nicht nur für die privatrechtlich organisierten Pensionskassen, sondern auch für die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen. Es würde deshalb gegen zwingende Vorschriften des BVG verstossen, wenn der Gesetzgeber für die Pensionskasse des Bundes im PKB-Gesetz eine Regelung schaffen würde, die die PKB gegenüber anderen Pensionskassen privilegieren würde. Um allfällige Unklarheiten über die Anwendbarkeit von Artikel 52 BVG zu vermeiden, wird im Artikel 13 diese Bestimmung ausdrücklich als anwendbar erklärt.

Artikel 14

In Erfüllung ihrer Aufgaben bearbeitet die Pensionskasse des Bundes Daten über Versicherte und deren Angehörige. Aus den Dossiers der Versicherten sind teilweise

«ganze Lebensläufe» ersichtlich. Insbesondere im Zusammenhang mit Invalidierungen können Dossiers auch besonders schützenswerte Personendaten enthalten. Aus diesem Grund muss dem Datenschutz in der PKB besonderes Gewicht beigemessen werden. Durch die vorliegende Bestimmung sollen die nach den Artikeln 17 und 19 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (SR 235.1) notwendigen formellgesetzlichen Grundlagen für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofilen geschaffen werden.

Zur Verhinderung ungerechtfertigter Rentenbezüge müssen die Angaben von Versicherten (insbesondere Angaben über den Zivilstand, Todesmeldungen und Leistungsansprüche) periodisch überprüft werden. Zu diesem Zweck werden in gewissen Abständen Daten über Versicherte auf Magnetbändern mit Daten von in- und ausländischen Sozialversicherungen oder Vorsorgeeinrichtungen, im Besonderen mit der zentralen Ausgleichsstelle, der schweizerischen Ausgleichskasse, der Militärversicherung, der SUVA und der IV-Stelle für Versicherte im Ausland abgeglichen. Es ist möglich, dass auf Grund der technischen Entwicklung solche Kontrollen künftig in anderer Form durchgeführt werden. Fest steht jedoch, dass lediglich periodische Kontrollen notwendig sind und daher keine Grundlage für ein Abrufverfahren nach Artikel 19 Absatz 3 des Bundesgesetzes über den Datenschutz geschaffen werden muss.

233.3 3. Abschnitt: Besondere Bestimmungen über die Finanzierung und Rechnungslegung

Artikel 15

In Absatz 1 wird die Pensionskasse des Bundes ermächtigt, vom Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse abzuweichen. Das Finanzierungsverfahren der heutigen PKB ist eine Mischform von rund zwei Drittel Anwartschaftsdeckung und rund ein Drittel Ausgabenumlage. Im Gegensatz zur heutigen Lösung wird der Fehlbetrag jedoch «eingefroren». Dies bedeutet, dass der Bund in Zukunft alle Arbeitgeberbeiträge (inklusive Zinsen auf dem Fehlbetrag) in die Pensionskasse einzuschiessen hat (vgl. Ausführungen in Ziff. 146). Ein Fehlbetrag in der technischen Bilanz kann noch für Jahre fortbestehen.

In Absatz 2 wird festgehalten, dass der Fehlbetrag zu 4,0 Prozent verzinst wird. Dieser Zinssatz entspricht dem Mindestzinssatz für die Verzinsung der Altersguthaben nach Artikel 12 der BVV 2. Der Bundesrat hat die Kompetenz, den Zinssatz auf 4,5 Prozent zu erhöhen. Erforderlich werden kann dies, sofern der Mindestzinssatz nach Artikel 12 BVV 2 oder der technische Zinssatz angehoben wird, oder auch wenn kassenspezifische Anforderungen dies gebieten (z. B. zur Finanzierung des Langleberisikos).

Die Bundesgarantie nach Artikel 15 Absatz 3 bezieht sich sowohl auf die Leistungen im obligatorischen als auch im ausserobligatorischen Bereich. Wird der Bund aus dieser Garantie in Anspruch genommen, so kann er die einzelnen Arbeitgeber anteilmässig zur Deckung der entstehenden Kosten heranziehen.

Die Bundesgarantie endet, sobald der Bund seinen Anteil am Fehlbetrag einbezahlt hat. Sofern zu diesem Zeitpunkt noch Beiträge anderer Arbeitgeber ausstehen, wer-

den diese in der Bilanz als Arbeitgeberschuld, verzinsbar zu einem Satz, dessen Höhe vom Bundesrat in den Ausführungsbestimmungen festgelegt wird, ausgewiesen.

Artikel 16

Betrachtet man den Fehlbetrag der PKB als Guthaben gegenüber dem Bund, so wird die Pensionskasse des Bundes mit Kassen vergleichbar, die nach dem Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse geführt werden. In Artikel 16 wird der Grundsatz festgehalten, dass der Deckungsgrad maximal 10 Prozentpunkte unter den Gleichgewichtswert von 100 Prozent fallen darf bis Sanierungsmassnahmen nach Artikel 44 BVV 2 ergriffen werden müssen. In diese zehn Prozent ist die vom Bund garantierte Schwankungsreserve (vgl. Art. 25) miteinzubeziehen. Sobald der Bund keine Garantien mehr zu leisten hat, beträgt der Interventionswert für Sanierungsmassnahmen 95 Prozent.

Artikel 17

Wie unter Ziffer 141 dargelegt wurde, bedingen die Bundesgarantie und die Garantie des Fehlbetrages durch den Bund nach Artikel 15 Absatz 3 eine gewisse Einflussnahme des Bundes auf die Anlagepolitik der Pensionskasse des Bundes. Dieser Einfluss soll über verschiedene Instrumente ausgeübt werden: Zum Einem wird der Bundesrat die Anlagestrategie festlegen. Die Kassenkommission wird die Anlage Richtlinien, das Anlagereglement und die Grundsätze über die Risikopolitik erlassen. Diese bedürfen der Genehmigung des Bundesrates (Art. 21 Abs. 2). Auch in der Verwendung der Vermögenserträge wird die Kasse nicht frei sein. Der Bundesrat bestimmt, in welcher Reihenfolge der Vermögensertrag zu verwenden ist (Verteilungskaskade).

Artikel 18

Artikel 18 soll die Grundlage bilden, um die Pensionskasse des Bundes fortan als Sammeleinrichtung zu betreiben. Offen gelassen wird, wie weit das Prinzip der Sammeleinrichtung ausgestaltet werden soll. Wenig sinnvoll wäre, jede angeschlossene Organisation (insgesamt beinahe 90) als separate Rechnungskreise zu behandeln. Die grosse Mehrzahl der angeschlossenen Organisationen wird weiterhin in einem Rechnungskreis, gleichsam als Gemeinschaftseinrichtung innerhalb einer Sammeleinrichtung, weitergeführt werden.

Für Arbeitgeber mit grossem Personalbestand, wie beispielsweise die Post oder die Rentner der Swisscom AG, wird separat abgerechnet. Im Falle der Post würde dies jedoch in keinem Fall bedeuten, dass ein besonderer Versicherungsplan, der von demjenigen des Personals der allgemeinen Bundesverwaltung abweicht, angeboten werden dürfte. Die beantragte Ergänzung von Artikel 15 Absatz 1 des Postorganisationsgesetzes schafft zwar die gesetzliche Grundlage, die es der Post erlaubt, mit Zustimmung des Bundesrates die berufliche Vorsorge für das Postpersonal ausserhalb der Pensionskasse des Bundes durchzuführen. Solange dies aber nicht geschehen ist, bleibt das Postpersonal nach Artikel 15 POG weiterhin bei der PKB versichert.

Da auf Grund der laufenden Reorganisationen in der Bundesverwaltung damit zu rechnen ist, dass auch künftig Arbeitgeber privatisiert oder Verwaltungseinheiten in den dritten oder vierten Kreis ausgegliedert werden und sich somit deren Status verändert, muss im Gesetz eine Regelung gefunden werden, die es erlaubt, solchen

Entwicklungen Rechnung zu tragen. Es muss namentlich möglich sein, privatisierten oder ausgegliederten Verwaltungseinheiten mindestens in Form einer Übergangslösung den Status als angeschlossene Organisation zu gewähren, ohne dass dies für die Kasse mit einem nicht zu bewältigenden administrativen Aufwand verbunden ist. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, dass die Kasse nur über ein Leitungsorgan, das heisst nur über eine Kassenkommission verfügt.

Artikel 19

Artikel 19 regelt den Rückgriff der Pensionskasse des Bundes auf haftpflichtige Dritte, die die Invalidität oder den Tod einer versicherten Person verursacht und so Versicherungsleistungen der PKB ausgelöst haben. Bis auf die Höhe ihrer Leistungen tritt die Pensionskasse in die Rechte der anspruchsberechtigten Versicherten oder ihrer Hinterbliebenen ein. Die Regelung des Regresses entspricht im wesentlichen der Bestimmung von Artikel 21 der geltenden PKB-Statuten. Der Randtitel spricht aber neu nicht mehr von Abtretung, um so klarer zum Ausdruck zu bringen, dass für die Entstehung der Ansprüche der Pensionskasse des Bundes keine Abtretung durch den Versicherten erforderlich ist, sondern dass die Pensionskasse mit der Erbringung ihrer Leistungen ex lege, das heisst automatisch, in die Rechte der Anspruchsberechtigten gegen die haftpflichtigen Dritten eintritt (Subrogation oder Legalzession).

233.4 4. Abschnitt: Ausführungsbestimmungen, Statuten und Reglemente

Artikel 20

Der Bundesrat wird das Vorsorgekonzept, dessen Grundsätze im 2. Kapitel des Gesetzesentwurfes geregelt sind, in einer Verordnung präzisieren. Die Kassenkommission wird konsultiert. In den Ausführungsbestimmungen werden somit Regelungen enthalten sein, die sich normalerweise in Anschlussverträgen oder Reglementen von Vorsorgeeinrichtungen finden. Die Ausführungsbestimmungen werden daher nicht den Charakter von reinem Vollzugs- bzw. Ausführungsrecht haben.

Die Ausführungsbestimmungen werden auch Regelungen enthalten, die rein personalpolitisch motiviert sind (beispielsweise Regelungen über die Beibehaltung des versicherten Verdienstes bei Lohnsenkungen wegen Aufgabe der bisherigen Funktion oder Bestimmung der Voraussetzungen und Modalitäten bei vorzeitigen Pensionierungen).

Die Ausführungsbestimmungen regeln die Voraussetzungen, den Umfang, den Beginn und das Ende sowie Beschränkungen der Mitgliedschaft bei der Pensionskasse (Abs. 2 Bst. a). Gestützt auf diese Bestimmung kann beispielsweise das Mindestalter für die Mitgliedschaft in der Pensionskasse des Bundes festgesetzt und bestimmt werden, dass Personen, die ein gewisses Mindestalter noch nicht erreicht haben (nach den heutigen Statuten das vollendete 20. Altersjahr), nur für die Risiken Tod und Invalidität versichert sind. Die Beschränkungen der Mitgliedschaft werden voraussichtlich im bisherigen Umfang beibehalten werden (vgl. Art. 5 der heutigen PKB-Statuten; so ist etwa das ausländische Personal schweizerischer Missionen im Ausland von der Mitgliedschaft bei der PKB ausgenommen).

In Artikel 4 Absatz 1 wird die Grenze für den obligatorischen Geltungsbereich der Kernversicherung festgesetzt. Das heisst, es wird bestimmt, bis zu welchem Betrag Einkünfte zwingend im Leistungsprimat versichert werden. Damit ist der versicherte Verdienst beziehungsweise das massgebende Einkommen aber noch nicht genügend umschrieben. Der Bundesrat wird auf Verordnungsstufe festlegen, welche Bezüge für die Ermittlung des massgebenden Einkommens relevant sind. Ferner ist das massgebliche Einkommen in Sonderfällen festzulegen. Gewisse Lohnkomponenten wie beispielsweise Nachtdienstzulagen, die nur unregelmässig anfallen, oder der Kaufkraftausgleich und die Auslandzulagen nach der Beamtenordnung (3) vom 29. Dezember 1964 (SR 172.221.103) für Bedienstete im Ausland sollen für die Berechnung des versicherten Verdienstes ausser Betracht fallen. Der Bundesrat kann vorsehen, dass der versicherte Verdienst in Zeiten starker Inflation nicht voll an die Teuerung angepasst wird. Dies wird sowohl Auswirkungen auf die Beiträge als auch Auswirkungen auf die Renten haben.

Bereits nach den geltenden PKB-Statuten ist ein *vorzeitiger Altersrücktritt auf Wunsch des Versicherten* möglich (reglementarischer vorzeitiger Rentenbezug). Bei einem Altersrücktritt unter 62 Jahren oder mit weniger als 40 Versicherungsjahren ist eine Rentenkürzung in Kauf zu nehmen. Hat das Mitglied die volle Versicherungsdauer im Zeitpunkt der Pensionierung noch nicht erreicht, wird die Altersrente versicherungsmathematisch gekürzt.

Neben dem reglementarischen vorzeitigen Rentenbezug erbringt die PKB in gewissen Fällen auch Leistungen bei einer unverschuldeten administrativen Auflösung des Dienstverhältnisses. Die entsprechende Regelung findet sich heute in Artikel 43 der PKB-Statuten. Danach ist es bei einer vom Betroffenen unverschuldeten Auflösung des Dienstverhältnisses möglich, einem Mitglied, das während mindestens 19 Jahren ununterbrochen der Pensionskasse angehört hat und über 50 Jahre alt ist, eine Rente auszurichten. Im Unterschied zum reglementarischen vorzeitigen Altersrücktritt haben hier der Bund und seine Betriebe mit eigener Rechnung das fehlende Deckungskapital einzuschliessen. Die Regelung von Artikel 43 PKB-Statuten ist in einem Pensionskassenreglement an sich systemfremd. Neu soll deshalb die gesetzliche Grundlage für die administrative Pensionierung im Bundespersonalgesetz geschaffen werden. Die Voraussetzungen für die administrative Pensionierung sollen ebenfalls im BPG und den dazugehörigen Ausführungserlassen geregelt werden. Im PKB-Gesetz und den dazugehörigen Ausführungserlassen wird jedoch zu bestimmen sein, welche Leistungen die Arbeitgeber im Falle von administrativen Pensionierungen gegenüber der PKB zu erbringen haben. Allenfalls werden zusätzlich gewisse Modalitäten in Zusammenhang mit der Ausrichtung der Rente zu regeln sein.

Die Kompetenz zum Erlass von Regelungen über die Abtretung und Verpfändung von Ansprüchen auf Leistungen der Pensionskasse beinhaltet die Kompetenz zum Erlass eines Abtretungs- und Verpfändungsverbotens auf Leistungen der Pensionskasse vor Fälligkeit dieser Ansprüche, wie dies in Artikel 39 BVG für das BVG-Obligatorium festgehalten ist.

Im Falle eines Missverhältnisses zwischen Leistungen und Beiträgen muss zur Aufrechterhaltung der finanziellen Stabilität der Kasse relativ rasch reagiert werden. Der Weg über eine Gesetzesänderung würde zu viel Zeit beanspruchen. Aus diesem Grund soll die Höhe der Beiträge in der Verordnung des Bundesrates bestimmt werden (Bst. h). Eine Gesetzesänderung wäre hingegen notwendig, wenn die Leistungen der PKB entgegen den Grundsätzen von Artikel 5 herabgesetzt werden müssten.

Der Bundesrat wird in einer Verordnung die Voraussetzungen für die Leistung einer Invalidenrente bestimmen. Dabei wird namentlich zu entscheiden sein, ob am heutigen Invaliditätsbegriff festgehalten werden soll oder ob der Invaliditätsbegriff des Invalidenversicherungsgesetzes (IVG) zu übernehmen ist. Der geltende Invaliditätsbegriff weicht vom Invaliditätsbegriff nach IVG ab. Massgebend ist nach heutiger Regelung nicht eine absolute Erwerbsunfähigkeit, sondern die Unfähigkeit, die bisherige oder eine andere zumutbare Beschäftigung ausüben zu können. Der ärztliche Dienst stellt die Invalidität fest. Er beschreibt die aufgetretenen Behinderungen und legt dar, weshalb eine bestimmte Tätigkeit nicht oder nur teilweise ausgeübt werden kann. Kann der Arbeitgeber dem Mitglied keine andere zumutbare Tätigkeit anbieten, und wird das Dienst- oder Arbeitsverhältnis deswegen aufgelöst, so hat das Mitglied Anspruch auf eine Invalidenrente. Zumutbar ist eine Tätigkeit dann, wenn sie der beruflichen, physischen und psychischen Leistungsfähigkeit entspricht. Ferner sind bei der Beurteilung der Zumutbarkeit auch persönliche Umstände zu beachten. Im Sinne einer Vereinfachung der Statuten, aber auch im Sinne einer gerechten Zuweisung damit verbundener Kosten, wird die Frage diskutiert, ob der Invaliditätsbegriff des IVG übernommen werden soll. Diese Lösung hätte den Vorteil, dass sie mit weniger administrativem Aufwand für die PKB verbunden ist. Sofern der Invaliditätsbegriff nach IVG übernommen würde, könnte zudem auf die Entrichtung des festen Zuschlages verzichtet werden. In die entstehende Leistungslücke müsste der Arbeitgeber treten, analog wie die Arbeitgeber in der Privatwirtschaft ihren Mitarbeitern eine Lohnfortzahlung gewähren.

Sollte der Invaliditätsbegriff des IVG übernommen werden, so hätte dies auf bereits zugesprochene Invalidenrenten keine Auswirkungen. Artikel 22 Absatz 2 hält – im Sinne einer Übergangsregelung – fest, dass bereits zugesprochene Renten (inklusive fester Zuschlag) grundsätzlich auch in Zukunft ausbezahlt werden.

Es ist beabsichtigt, die Funktion des ärztlichen Dienstes der Pensionskasse des Bundes weiterhin vom ärztlichen Dienst der SBB wahrnehmen zu lassen.

Artikel 21

Die Statuten und Reglemente werden von der Kassenkommission erlassen. Die Statuten, die Anlagerichtlinien und das Anlagereglement sowie die Grundsätze über die Risikopolitik bedürfen der Genehmigung des Bundesrates.

Die Statuten werden die Überwälzung der Verwaltungskosten auf die Arbeitgeber regeln. Zumindest für die Arbeitgeber ohne separaten Rechnungskreis sind Pauschalen pro Versicherte geplant (mit Abstufung nach Aktiven und Rentnern), die dem jeweiligen Arbeitgeber in Rechnung gestellt werden.

Des öfteren sieht sich die Pensionskasse mit der Forderung konfrontiert, gewisse Beträge von den Renten in Abzug zu bringen und diese Beträge für den Versicherten direkt an Dritte zu überweisen. Da solche Dienstleistungen mit einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand verbunden sind, werden sie heute nur noch in Ausnahmefällen erbracht. Auch in Zukunft sollen solche Dienstleistungen für die Versicherten nur ausnahmsweise und gegen Gebühr erbracht werden (Abs. 3 Bst. b). Da es sich um «Gebühren im technischen Sinn» handelt, für deren Berechnung das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip gilt, bedarf die Erhebung dieser Gebühren keiner detaillierteren Regelung im Gesetz.

234 4. Kapitel: Übergangsbestimmungen

234.1 1. Abschnitt: Vorsorgeordnung

Artikel 22

Personen, deren versicherter Verdienst nach Artikel 4 Absätze 1 und 2 herabgesetzt wird und die bei Inkrafttreten der neuen Statuten das 55. Altersjahr vollendet haben, sollen den bisherigen versicherten Verdienst beibehalten können. Die Beiträge für den Teil des Einkommens, der über der Grenze von Artikel 4 Absatz 1 liegt, gehen grundsätzlich zu Lasten der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers, der die Versicherung wünscht. Hat der Arbeitgeber nach Artikel 4 Absatz 2 bestimmt, dass auch Einkommensteile über der Obergrenze von Artikel 4 Absatz 1 versichert werden, sind die vom Arbeitgeber zu entrichtenden Beiträge anzurechnen. Die Arbeitnehmer schulden lediglich die Differenz.

Bis die Anlagen nach Artikel 24 getätigt sind, garantieren der Bund beziehungsweise die Post ihren Rentnerinnen und Rentnern nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a, b, e und f den gleichen prozentualen Teuerungsausgleich wie dem aktiven Bundespersonal. Sofern die Anlagen bereits vor der in Artikel 24 Absatz 1 genannten Übergangsfrist (bis zum 31. Dez. 2005) getätigt sind, entfällt die Garantie des Bundes für den Teuerungsausgleich auf den Renten entsprechend früher.

Damit die Rentner auch dann, wenn das Deckungskapital noch nicht ausfinanziert ist, in den vollen Genuss des Zusatzzinses kommen, muss bei dessen Verteilung auf das Deckungskapital der Renten abgestellt werden. Folgende Illustration möge diesen Mechanismus verdeutlichen:

In Mio. Fr.	Deckungskapital	Anlagevermögen	Zins Erzielt: 7,5%	Zusatzzins	Verwendung Zusatzzins
Aktive	17 000	46%			175 20%
Rentner	20 000	54%			700 80%
Total	37 000	100%	25 000	1875	875 875 100%

Verwendungsrechnung Zusatzzins «Rentner»

Zuweisung Schwankungsreserven	– 200
Zuweisung Langleberisiko	– 150
Verwendung Teuerung Renten	– 300
Zuweisung Teuerungsreserve	– 50
Zuweisungen	– 700

Entscheidend ist an diesem Beispiel, dass der Zinsertrag nach Abzug des technischen Zinssatzes, der sog. Zusatzzins, nicht nach dem jeweiligen Anteil der Rentner- und Aktivendeckungskapitalien (d. h. im Verhältnis 46% zu 54%), sondern nach der Formel¹¹ Rentnerdeckungskapital zu Anlagevermögen (= 20 000:25 000 = 80%) den

¹¹ In diesem Beispiel wird von einem Deckungsgrad von 100 Prozent ausgegangen. Falls der Deckungsgrad von 100 Prozent abweicht, muss die Formel wie folgt erweitert werden: Rentnerdeckungskapital durch Anlagevermögen mal Deckungsgrad (in Prozent). Der Einfachheit der Darstellung wegen ist in diesem Beispiel darauf verzichtet worden.

Rentnern zur Verfügung gestellt wird. Entsprechend gering sind die Mittel, welche als Beitrag zur Deckung der generellen Verdiensterhöhungsbeiträge zur Verfügung stehen. Dieser Beitrag erhöht sich erst, wenn die Ausfinanzierung erfolgt ist. Anders ausgedrückt: der Zinsverlust auf dem eingefrorenen, aber nur zum technischen Satz verzinsten Fehlbetrag geht vollumfänglich zulasten des Arbeitgeberbeitrags, während die Rentner hiervon unberührt bleiben.

Berücksichtigt man diese Zusammenhänge, können auf Grund der Entwicklung in der Vergangenheit (die Jahre 1985 bis 1997) unter Rückgriff auf den BVG-Index folgende Schlüsse gezogen werden:

- In 9 der 13 Beobachtungsjahre reichte der Zusatzzins aus, um die Teuerungsmassnahmen bei den Renten zur Hälfte zu finanzieren. In den restlichen 4 Beobachtungsjahren war der Zins ungenügend.
- Über die Gesamtperiode betrachtet allerdings, d. h. im Durchschnitt der 14 Jahre reichte der Zusatzzins zur Finanzierung der hälftigen Teuerungsanpassung auf Renten aus.

Artikel 23

Die geltenden PKB-Statuten enthalten in den Artikeln 71–75 verschiedene Übergangsbestimmungen zu den früheren Statuten von 1987. Es handelt sich dabei um Vorschriften, die bestimmen, bei welchem Sachverhalten die in den alten aufgehobenen Statuten vorgesehene Regelung inhaltlich auch unter dem neuen Recht weiterhin zur Anwendung gelangen soll. Diese Bestimmungen sind inzwischen durch Zeitablauf – bis auf eine – hinfällig geworden. Das PKB-Gesetz hält in diesem Zusammenhang lediglich den Grundsatz fest, dass die so erworbene Rechtsstellung auch unter dem neuen Recht beibehalten wird und dass der Bundesrat die entsprechenden Übergangsbestimmungen zu erlassen hat. Es handelt sich dabei um die sogenannten «Garantiefrauen» nach Artikel 71 Absatz 1 der PKB-Statuten: Weibliche Mitglieder der Eintrittsgeneration, d. h. Frauen, die Ende 1987 mehr als 20, aber weniger als 65 Jahre alt waren, können bis Ende 2007 weiterhin nach dem vollendeten 60. Altersjahr oder dem vollendeten 35. Beitragsjahr die ungekürzte Altersrente einschliesslich des festen Zuschlages beziehen.

234.2 2. Abschnitt: Finanzierungsordnung

Artikel 24

Die Bestimmung entspricht inhaltlich der Übergangsbestimmung, die im Rahmen der neuen Anlagepolitik der PKB (Botschaft vom 22. April 1998 über die Anlagepolitik der Pensionskasse des Bundes) in die PKB-Statuten eingefügt wurde.

Artikel 25

Der Aufbau einer Schwankungsreserve, welche wegen des Übergangs zu einer aktiven Anlagepolitik nötig wird, muss in einer mehrjährigen Übergangszeit mittels einer besonderen Bundesgarantie begleitet werden. Die Garantie gilt so lange, bis die Schwankungsreserven frankennässig zehn Prozent der Leistungsverpflichtungen in der Eröffnungsbilanz im Zeitpunkt der Betriebsübernahme erreicht haben und ent-

fällt danach. Der Bund garantiert zwar im Aussenverhältnis sämtliche Schwankungsreserven. Er ist aber im Innenverhältnis berechtigt, allfällige entstandene Kosten anteilmässig auf die einzelnen Arbeitgeber zu überwälzen.

Artikel 26

Der Entwurf schafft die Rechtsgrundlage für die allfällige Einbezahlung des Fehlbetrages und dessen Verbuchung in der Bestandesrechnung des Bundes. Die Umbuchung einer Eventualverpflichtung unter dem Bilanzstrich zu einer neuen Schuld in der Staatsbilanz kommt einer Schuldanererkennung des Bundes gleich. Die Einbezahlung des Fehlbetrages stellt gemäss FHG eine Ausgabe dar und müsste damit über die Finanzrechnung abgewickelt werden. Eine solche Verbuchung hätte allerdings den Nachteil, dass sie zu einer einmaligen, sprunghaften Erhöhung der Ausgaben in der Finanzrechnung führen würde. Die Aussagekraft der Finanzrechnung würde dadurch beeinträchtigt. Um eine solche Spitzenbelastung zu vermeiden, muss die Ausgabe über die Bestandesrechnung verbucht und im gleichen Jahr oder in den Folgejahren abgeschrieben werden. Die Ausgabe wird dadurch der Budgethoheit der Räte entzogen. Für diese vom FHG abweichende Lösung ist eine Bestimmung analog zu Artikel 26 des Telekommunikationsunternehmungsgesetzes erforderlich.

234.3 3. Abschnitt: Kompetenzordnung

Artikel 27

Bei der Überführung der alten Pensionskasse des Bundes in die neue Pensionskasse ist verschiedenen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Zunächst ändert die Organisationsform. Die Pensionskasse des Bundes ist heute eine Abteilung des Bundesamtes *Eidgenössische Versicherungskasse*. Die neue Pensionskasse des Bundes wird eine selbstständige Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit sein. Die rechtliche Überführung der bisherigen Pensionskasse in eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit kann grundsätzlich in ähnlicher Weise erfolgen, wie dies bereits im Postorganisationsgesetz vorgezeichnet ist (vgl. Art. 28). Im Gegensatz zur Post wird oberstes Leitungsorgan der PKB nicht ein vom Bundesrat gewählter Verwaltungsrat sein, sondern die paritätisch zusammengesetzte Kassenkommission. Anders als nach geltendem Recht, wonach die Kassenkommission lediglich ein Anhörungsrecht nach Artikel 51 Absatz 5 BVG hat, soll die Kassenkommission künftig auch einen Teil der Bestimmungen über die Organisation und die Geschäftsführung der Pensionskasse sowie einen Teil der Bestimmungen über das Vorsorgekonzept erlassen können. Damit wurde die Lösung gewählt, die die PKB am weitesten den privaten Vorsorgeeinrichtungen annähert. Diese definitive Regelung soll jedoch erst nach einer gewissen Einführungsphase greifen, da ansonsten mit einem zu grossen Zeitaufwand für die Inkraftsetzung des Gesetzes gerechnet werden müsste.

Für die Errichtung und während der Einführungsphase der neuen Pensionskasse soll der Kassenkommission wie bisher lediglich ein Anhörungsrecht zustehen. Indessen wird sie stärker als heute in die Vorbereitungsarbeiten miteinbezogen werden und so schrittweise auf ihre neue Aufgabe vorbereitet. Für diese Übergangszeit, welche auf zwei Jahre festgesetzt ist, werden die Kompetenzen der Kassenkommission nach

dem vorliegenden Entwurf zwischen dem Bundesrat einerseits und der Direktion der Pensionskasse andererseits aufgeteilt.

234.4 4. Abschnitt: Errichtung der Anstalt

Artikel 28

Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des PKB-Gesetzes hat der Bundesrat die Eröffnungsbilanz der PKB zu genehmigen. Er bestimmt sodann die Vermögensausscheidung zwischen Bund und PKB; insbesondere regelt er, welche Grundstücke und beschränkten dinglichen Rechte auf die neue Pensionskasse des Bundes zu übertragen sind. Nach Buchstabe c von Absatz 1 sind die entsprechenden Grundbucheinträgen steuer- und gebührenfrei vorzunehmen.

Mit Inkrafttreten des PKB-Gesetzes gehen die Anstellungsverhältnisse von Gesetzes wegen vom Bund auf die PKB über (Abs. 2).

235 5. Kapitel: Schlussbestimmungen

Artikel 29

Ziffer 1

Artikel 48 des Beamtengesetzes kann aufgehoben werden. Die gesetzliche Grundlage für die Errichtung einer eigenen Pensionskasse wird im vorliegenden Erlass geschaffen (Art. 48 Abs. 1 BtG). Das gleiche gilt für die gesetzliche Grundlage zum Erlass der Statuten und Ausführungsbestimmungen (Art. 48 Abs. 2 BtG).

Der Auftrag zum Erlass eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses mit den Eckwerten der Versicherung wird durch den vorliegenden Gesetzesentwurf hinfällig (Art. 48 Abs. 1^{bis} BtG).

Der Datenschutz wird im vorliegenden Erlass in einer eigenen Bestimmung (Art. 14) geregelt (Art. 48 Abs. 2^{bis} BtG).

Die in Artikel 48 Absatz 3 des Beamtengesetzes vorgesehene Regelung über Abtretung oder Verpfändung von Ansprüchen wurde in Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe c des vorliegenden Gesetzesentwurfes an den Bundesrat delegiert.

Die Regelung über den Eintritt in Ansprüche der Versicherten (Art. 48 Abs. 5 BtG) ist in Artikel 19 des vorliegenden Gesetzesentwurfes enthalten, und die Regelung von Artikel 48 Absatz 5^{ter} BtG wird in den Ausführungsbestimmungen erfolgen. Da Artikel 48 Absatz 5^{bis} BtG aber nicht nur für den Bereich PKB gilt, sondern generell für Ansprüche gegen Dritte, wenn sie Krankheit oder Unfall verursacht haben, ist eine zeitliche Abstimmung mit dem BPG notwendig. Wenn das PKB-Gesetz vor dem BPG in Kraft tritt, muss Artikel 48 Absatz 5^{bis} weiterhin in Kraft bleiben und kann mit dem BPG aufgehoben werden. Das gleiche gilt für Absatz 6, der sich überhaupt nicht auf die PKB bezieht.

Ziffer 2

Im Rahmen der neuen Anlagepolitik der PKB wurde Artikel 36 des Finanzhaushaltsgesetzes angepasst, um der PKB eine moderne Anlagepolitik zu ermöglichen. Da Artikel 36 des Finanzhaushaltsgesetzes dem Bund den Erwerb von Aktien und Liegenschaften zu Anlagezwecken verbietet, musste diese Bestimmung mit einer Ausnahmeregelung für die PKB ergänzt werden. Dem Finanzhaushaltsgesetz sind jedoch nur die Schweizerische Eidgenossenschaft und ihre unselbstständigen Betriebe und Anstalten unterstellt. Als öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes *mit eigener Rechtspersönlichkeit* wird die Pensionskasse des Bundes nicht mehr vom Geltungsbereich des Finanzhaushaltsgesetzes erfasst. Da aber Artikel 36 Absatz 4 nicht nur die Anlage der Gelder der PKB, sondern auch die Geldanlage bei Spezialfonds regelt, kann diese Bestimmung nicht vollständig aufgehoben werden. Zu belassen ist der Teil der Bestimmung, der regelt, dass Gelder von Spezialfonds, die durch einen Rechtserlass geschaffen worden sind, nach den Bestimmungen über die berufliche Vorsorge anzulegen sind.

Ziffer 3

Mit der Änderung des Postorganisationsgesetzes erhält die Post die gesetzliche Grundlage, mit der Zustimmung des Bundesrates, eine eigene Pensionskasse zu führen oder sich anderen Vorsorgeeinrichtungen anzuschliessen. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung orientiert sich an Artikel 17 des Telekommunikationsunternehmensgesetzes. Ein Austritt der Post aus der Pensionskasse des Bundes ist aber – gleich wie bei der seinerzeitigen Ausgliederung der Swisscom AG – nur dann möglich, wenn das Postpersonal in einer Urabstimmung dazu seine Zustimmung erteilt hat.

3 **Finanzielle und personelle Auswirkungen**

31 **Einleitung**

Budget 1999 und Finanzplan 2000 bis 2002 sehen Beiträge des Bundes an die Pensionskasse im Betrag von 607 Millionen Franken (1999) bis 674 Millionen Franken (2002) vor. Ein von Jahr zu Jahr schwankender Betrag zwischen 60 und 90 Millionen Franken geht jeweils zu Lasten von Sozialplänen. Die hier interessierenden reglementarischen PKB-Beiträge werden von 532 Millionen Franken im 1999 auf 614 Millionen Franken im 2002 um beachtliche 4,9 Prozent im jährlichen Durchschnitt zunehmen. Im Folgenden ist zu zeigen, wie sich die Finanzplanzahlen auf Grund dieser Vorlage ändern werden, in dem die entsprechenden finanziellen Belastungen und Entlastungen einander gegenübergestellt werden.

Die Vorlage wird, wie nachstehend gezeigt wird, die Finanzrechnung inskünftig um Beträge von rund 140 Millionen Franken entlasten. Allerdings wird der grössere Teil dieser Entlastung erst nach einer Übergangszeit von 6 bis 10 Jahren spürbar sein. In dieser Übergangszeit, zumindest in den ersten 2 bis 3 Jahren, muss mit einer Zusatzbelastung in der Finanzrechnung von 140 bis 180 Millionen Franken gerechnet werden, wobei dieser Wert stark von der Inflationsentwicklung abhängt. Den genannten Zahlen liegt eine Jahresinflation von 2 Prozent gemäss Finanzplan zugrunde. Zu unterscheiden gilt es zwischen Einsparungen durch Massnahmen im Bereich Versicherungsplan und Administration einerseits (die gestaffelten Verdiensterhöhungsbeiträge, die neue Indexierungsformel für die Renten und durch Einsparun-

gen im Betrieb), sowie durch die Änderung des Finanzierungsverfahrens andererseits. Im gegenwärtigen Zeitpunkt noch unbekannt sind allerdings mögliche Einsparungen aus dem Leistungsabbau und aus Beschränkungen von Privilegien und Sonderrechten. Die neue Finanzierungsform führt dazu, dass die generellen Verdiensterhöhungsbeiträge durch die Arbeitgeber laufend zu erbringen sind, was die Transparenz in der Finanzierung erhöht. Diesen zusätzlichen Zahlungen an die Pensionskasse steht der angestrebte Zusatzzinsertrag aus der neuen Anlagepolitik gegenüber.

Die Finanzierung des PKB-Projekts ist für die Jahre 1998 bis 2000 durch den bereits gesprochenen Sonderkredit gedeckt. Die budgetierten Ausgaben für den Aufbau der PKB bis zur Betriebsbereitschaft anfangs 2001 betragen rund 12 Millionen Franken und sind im Budget 1999 sowie im Finanzplan eingestellt. Ab dem vorgesehenen ersten Betriebsjahr der rechtlich verselbstständigten Pensionskasse des Bundes finanziert sie sich aus dem laufenden Geldfluss, d. h. sie zahlt die Ausgaben aus den eigenen Mitteln und stellt die Aufwendungen den Arbeitgebern nach vorgängig vereinbartem Budget und den effektiven Aufwendungen in Rechnung.

32 Gestaffelte Verdiensterhöhungsbeiträge

Die neu gestaffelt zu erhebenden Verdiensterhöhungsbeiträge werden die Arbeitgeber zu Lasten einer stärkeren Beteiligung der älteren, aktiv Versicherten entlasten.

Interne Berechnungen haben ergeben, dass damit der Bundeshaushalt um rund 7 Millionen Franken jährlich entlastet wird.

33 Begrenzte Garantie auf dem Teuerungsausgleich der Rentner

Eine grössere Einsparung für den Bundeshaushalt resultiert aus der Halbierung der Garantie auf dem Teuerungsausgleich der Renten¹². Bei angenommener Teuerung gemäss Finanzplanung von 2,0 Prozent für die kommenden Jahre beträgt die Einsparung gegen 100 Millionen Franken pro Jahr¹³. Hierbei handelt es sich um einen Mindestbetrag, weil bei ausreichendem Zusatzzins inskünftig ein weiterer Teil dieser Kosten aus den Mitteln der Pensionskasse beglichen werden kann und damit den Bund zusätzlich entlastet.

Diese Einsparung wird allerdings erst nach der Übergangszeit tatsächlich greifen, wenn die Mittel investiert sind. So lange finanziert der Bund weiterhin den gemäss bisheriger Regelung gewährten Teuerungsausgleich in gleichem Umfang wie dem aktiven Bundespersonal, immer vorausgesetzt, der Vermögensertrag reiche zur Finanzierung der Teuerungsmassnahme nicht aus (Art. 22 Abs. 3).

¹² Vgl. die Ausführungen unter Ziff. 145. Danach gewährt der Bund seinen Rentnern einen 50-prozentigen Teuerungsausgleich ab dem Zeitpunkt, da die Anlagen gemäss Artikel 24 getätigt sind.

¹³ Beim aktuellen Deckungskapital für Rentner des Bundes von 9,4 Milliarden Franken.

34 **Einsparungen beim Betrieb**¹⁴

Die Umsetzung des Leitbilds soll positive Effekte auf die Leistungen der Pensionskasse hinsichtlich Information und Kommunikation, Flexibilität und Wirtschaftlichkeit haben. Diesen Veränderungen stehen die folgenden finanziellen Faktoren gegenüber:

Personell wird die PKB mit einem geringeren Bestand auskommen, obwohl mit dem Zahlungsverkehr, der Mittelverwaltung und den Vermögensanlagen neue Funktionen übernommen werden. Der Bundesrat geht davon aus, dass sich der Personalbestand substantiell reduzieren lässt. Hingegen wird der Lohn im Durchschnitt höher sein, weil das Anforderungsniveau an die Stelleninhaber deutlich ansteigen wird. Per Saldo kann mit einer Reduktion der jährlichen Personalkosten um 3 Millionen Franken gerechnet werden. Dieser Kostenminderung steht ein gewisser Mehraufwand in den Personaldiensten gegenüber. Im Bericht zur Organisation des Personalwesens, welcher vom Bundesrat am 18. November 1998 verabschiedet wurde, rechnet man denn auch mit einem vorübergehenden Anstieg des Aufwands, ohne diesen jedoch näher zu beziffern. Mittelfristig kann gemäss erwähntem Bericht in Folge der Aufgabenneuverteilung mit Einsparungen gerechnet werden, wie diese in der Rückführung des Verhältnisses von Personalfachleuten zur Anzahl der betreuten Mitarbeiter, dem sogenannten Personalquotienten, zum Ausdruck gebracht werden. Die Kosten für die Sozialmassnahmen in der EVK, welche gemäss gegenwärtiger Schätzung rund 1,5 Millionen Franken betragen dürften, sollen in den Budgets des Eidgenössischen Finanzdepartements für die Jahre 2001 und folgend eingestellt werden.

Um die Produktivitätssteigerung, d. h. den höheren Leistungsstandard bei weniger personellen Ressourcen erreichen zu können, sind umfangreiche Investitionen in die Informationstechnik (IT; vor allem die Software) nötig. Begünstigt sind vor allem die Bereiche Destinatärverwaltung und Rechnungswesen, daneben auch die Vermögensverwaltung. Das Investitionsvolumen in neue Softwareprodukte beträgt rund 8 Millionen Franken. Davon sind über das Budget 1999 knappe 2 Millionen Franken gedeckt, während die übrigen 6 Millionen Franken in den Voranschlag 2000 eingestellt werden.

Der Post, den dezentralisierten Verwaltungseinheiten und den angeschlossenen Organisationen werden die effektiven Verwaltungskosten in Rechnung gestellt werden. Nimmt man den Versichertenbestand (per Ende 1997) zum Massstab, wird der Bund inskünftig noch für knapp die Hälfte der Gesamtkosten aufkommen müssen. Es ergibt sich folgendes Bild:

¹⁴ Die Kosten der Vermögensverwaltung im engeren Sinn, dazu zählen jene der Depotstelle, aus Transaktionen und für (externe) Portfoliomanager, sind in den folgenden Zahlen nicht enthalten. Sie werden im allgemeinen vom Vermögensertrag (brutto) in Abzug gebracht.

	Ausgaben Millionen Franken	Anteil Bund Prozent	Belastung der Finanzrechnung Millionen Franken
Personalkosten PKB	8,6	100	8,6
Personalkosten neue PKB	5,6	47	2,6
Investitionen in IT	8		*1
– Jahreskosten	2,5	47	1,2
Jährliche Einsparungen für den Bund durch Einführung PKB			5 (gerundeter Wert)

¹ Diese Investitionen werden vom Bund vorfinanziert und sind im Budget bzw. Finanzplan für die Jahre 1999 und 2000 enthalten. Zu Beurteilungszwecken werden die aktivierbaren Investitionskosten auf Jahreswerte umgelegt.

35 Generelle Verdiensterhöhungsbeiträge durch die Arbeitgeber

Die generellen Verdiensterhöhungsbeiträge durch die Arbeitgeber sind inskünftig jedes Jahr zu leisten, insoweit die Zinseinkünfte, nach Abzug der ordentlichen Beiträge für die Reservenbildung, für die Finanzierung nicht verfügbar sind. Die generellen Verdiensterhöhungsbeiträge variieren proportional mit der Inflation. Bei 2 Prozent Inflation betragen sie alleine für den Bund gegen 120 Millionen Franken¹⁵ pro Jahr. In inflationsfreien Zeiten ist dieser Betrag Null und in Jahren mit hoher Teuerung entsprechend höher.

36 Zusatzzins aus Anlagepolitik sowie Schwankungsreserven

Die wesentlichen Zusammenhänge sind in Anhang 2 erläutert. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Umstellung im Finanzierungsverfahren Finanzierungsgewinne erwarten lässt. Gemessen am BVG-Index¹⁶ (brutto – also vor Abzug der Kosten gemäss Erläuterung in der Fussnote zu Ziff. 34) darf je Anlagefranken 3 Prozent mehr Zins erwartet werden. Werden davon nur schon zwei Drittel realisiert, bedeutet dies rund 200 Millionen Franken jährlich bei einem Anlagevermögen von 10 Milliarden Franken und von 300 Millionen Franken bei einem solchen von 15 Milliarden. Da die Ausfinanzierung schrittweise vonstatten gehen soll, sind die Zinserträge in den Anfangsjahren bei gleichbleibender Kostenbelastung noch gering, wie unter Rubrik «kurzfristig» nachstehender Tabelle zu entnehmen ist. Darüber hinaus sind die Finanzierungsgewinne auf kurze Sicht weder planbar noch stehen sie zur Kostendeckung zur Verfügung, weil ein wesentlicher Teil für den Aufbau von Reservepositionen zu verwenden ist. Allein für die Schwankungsreserven werden

¹⁵ Grundlagen sind interne Berechnungen.

¹⁶ Der BVG-Index wird seit 1985 berechnet und quartalsweise publiziert. Der Index errechnet eine theoretisch mögliche Performance auf Pensionskassenvermögen, wenn dieses nach den «Anlagerichtlinien» gemäss BVV 2, Artikel 52 ff investiert wird.

zusätzlich rund 1,7 Milliarden, für das Langleberisiko nochmals 900 Millionen Franken benötigt¹⁷.

In einer Gesamtübersicht, welche zwischen kurzer und langer Sicht unterscheidet, sind die entlastenden und belastenden Faktoren für den Bundeshaushalt zusammengetragen^{18, 19}

Pos.	Finanzielle Belastung (+) bzw. Entlastung (-) durch:	Kurzfristig Millionen Franken	Langfristig Millionen Franken
Massnahmen			
1	Staffelung Verdiensterhöhungsbeiträge	- 7	- 7
2	Rententeilindexierung	0	- 100
3	Abbau Sonderrechte durch Planvereinfachung	Keine Angaben	Keine Angaben
4	Einsparungen im Betrieb	- 5	- 5
Änderung im Finanzierungsmodus			
5	Erbringung der generellen Verdiensterhöhungsbeiträge durch die Arbeitgeber	+ 120	+ 120
6	Rückstellung Langleberisiko	+ 90	+ 90
7	Zusatzzinsertrag aus neuer Anlagepolitik	- 70 bis - 155	- 310
8	Äufnung Schwankungsreserve	+ 50/+ 100 ¹	+ 70
9	Zwischensumme (gerundet)	+ 140 bis + 180	- 140
10	Davon gemäss bisheriger Regelung über den Fehlbetrag abgebucht	210	210
11	Effektive Mehrbelastung	Keine	Keine
12	Einsparung durch sofortige Umfinanzierung Fehlbetrag ²	- 26	-

¹ Der Betrag von 100 Millionen Franken entspricht einer Reservenbildung von rund 1 Prozent mit Bezug auf das vorhandene Deckungskapital beim Bund. Dies sollte mittelfristig angestrebt werden und realisierbar sein. Kurzfristig jedoch, solange die Anlagen nur teilweise getätigt sind, muss die Äufnung der Reserven langsamer angegangen werden. Es wird hier von der Annahme ausgegangen, dass in diesem Zeitraum nur die Hälfte (Fr. 50 Mio.) des geforderten Betrags den Schwankungsreserven zugewiesen werden kann.

² Berechnet zu den Refinanzierungskosten gemäss internem Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung von 3,6 Prozent, ohne die Entlastung durch vorgezogene Rententeilindexierung zu berücksichtigen.

Die letzte Zeile in der Tabelle weist auf folgendes hin: Durch eine Beschleunigung der Ausfinanzierung gegenüber dem Rhythmus, wie er in der Anlagebotschaft vom

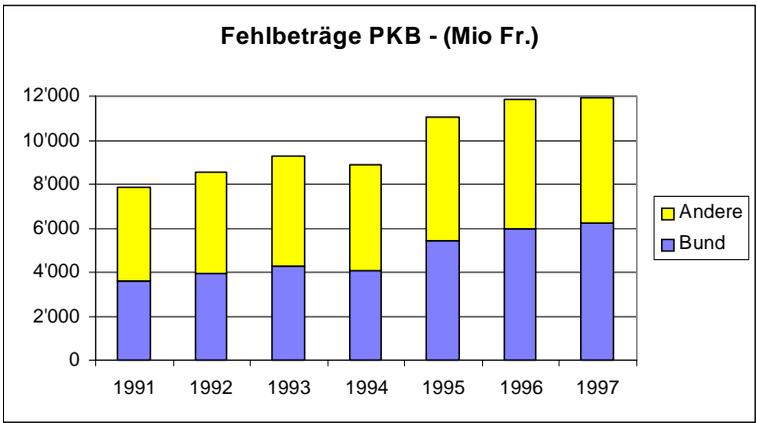
¹⁷ Die 1,7 Mrd. Franken entsprechen 10 Prozent, die 900 Mio Franken rund 5 Prozent des Versicherungsvermögens bezogen auf die Versicherten des Bundes. Vgl. die Zahlentabelle unter Ziff. 147. Gemäss Vorgaben der Versicherungsmathematiker sind über einen 10-Jahreszeitraum Rückstellungen für das Langleberisiko im Umfang von 5 Prozent des Deckungskapitals zu bilden.

¹⁸ Details zu den Berechnungsgrundlagen für die Tabellenwerte finden sich in Anhang 3.

¹⁹ Die Annahmen über Inflation (2 Prozent p. a.) und Zinsen (4 Prozent) auf Bundesobligationen entsprechen jenen des Finanzplans des Bundes 2000–2002 vom 22. Oktober 1998.

22. April 1998 dargelegt ist, entlastet sich der Bund auf zwei Positionen: zum einen verbilligt er seine Zinskosten auf dem Kontokorrent und für die Zinsgarantie um 26 Millionen Franken (was in der Tabelle eingetragen ist); zum andern tritt die Regelung der Rententeilindexierung früher in Kraft, wofür ein zusätzlicher Wert von 100 Mio Franken gemäss Position 2 unter «langfristig» eingesetzt werden könnte.

Die Tabelle macht nochmals deutlich, wie die Faktoren Teuerung (und damit Verdiensterhöhungsbeiträge des Arbeitgebers), Äufnung von Schwankungsreserven auf den Vermögenserträgen und von Reserven zur Abdeckung des Langleberisikos sowie die Zinserträge in Kombination zu einander das finanzielle Ergebnis beeinflussen. Langfristig sind es die höheren Zinserträge und die arbeitgeberseitig nicht mehr zu leistenden Beiträge zum Teuerungsausgleich für die laufenden Renten, welche die Finanzrechnung per Saldo um 140 Millionen Franken jährlich entlasten werden und die Pensionskasse des Bundes damit auf eine solide Grundlage stellen. Ebenfalls wird deutlich, dass die Neuausrichtung der Pensionskasse zwar in einer Übergangszeit Mehrkosten verursacht, diese jedoch zu einem guten Teil buchhalterischen Ursprungs sind, indem die Abbuchung über den Fehlbetrag nicht mehr zugelassen wird. Was die Aufstellung jedoch nicht zeigen kann, ist die Entwicklung der betroffenen Bilanzpositionen in der Staatsrechnung, insbesondere beim Fehlbetrag. Zuzufolge Einfrieren des Fehlbetrags im hier vorgestellten Finanzierungsmodus können die Bundesverpflichtungen aus nicht geleisteten Beiträgen nicht mehr weiter zunehmen, was es in einer umfassenden Beurteilung des hier vorgestellten Konzepts angemessen zu würdigen gilt²⁰. Nachstehende Darstellung illustriert die Entwicklung der Fehlbeträge im Verlauf der Neunzigerjahre unter Berücksichtigung des Anteils des Bundes, einerseits, und desjenigen der «anderen» Parteien (u. a. mit Post, heutige Swisscom, SRG). Allein über die 7 dargestellten Jahre nahm der Fehlbetrag insgesamt von 6,8 auf 11,9 Milliarden Franken um 75 Prozent zu.



²⁰ Auch in der Vergangenheit sind die nicht geleisteten Arbeitgeberbeiträge nur als Eventualverpflichtungen betrachtet und konsequenterweise unter dem Bilanzstrich ausgewiesen worden. Aus den Eventualverpflichtungen sind aber in dem Moment reale Verpflichtungen geworden, als es darum ging, die Ansprüche der austretenden Versichertenkollektive zu finanzieren.

37 **Kosten der Garantie zwecks Aufbau der Schwankungsreserven**

Die Bundesgarantien (vgl. die Übersicht in Ziff. 146) für die Leistungen der Pensionskasse des Bundes einerseits und für die Teuerungsanpassung bei den Renten andererseits sind bereits im heutigen PKB-System verankert. Neu ist nur, dass sie nach einer Übergangszeit entweder vollständig erlöschen (Garantie auf den Leistungen) oder teilweise reduziert werden (Rentenindexierung). Damit werden die Kosten für den Bund aus Garantiezusagen langfristig zurückgehen.

Anders verhält es sich mit der Garantie für den Aufbau der Schwankungsreserven, welche zwar ebenfalls befristet ist (bis die Schwankungsreserven geäufnet sind), jedoch gegenüber dem bisherigen Finanzierungsmodus eine Neuerung darstellt und unter dem Gesichtspunkt möglicher negativer finanzieller Konsequenzen separat zu betrachten ist.

Eine hierzu von der Firma ECOFIN erstellte Studie weist auf die enge Interdependenz zwischen dem Aufbau von Schwankungsreserven («Reservebildung»), den allfälligen Garantiekosten und der finanziellen Entlastung bei den generellen Arbeitgeberbeiträgen («Beitragsentlastung») hin. Ist eine bestimmte Anlagestrategie gegeben, können die drei Grössen «Reservebildung», «Garantiekosten» und «Beitragsentlastung» nicht unabhängig voneinander gewählt werden. Es gelten folgende Beziehungen: Je mehr Zusatzzins der Reservebildung zugewiesen wird, desto weniger Mittel stehen zur Beitragsentlastung zur Verfügung und um so rascher sinken die Garantiekosten. Weiter gilt folgender Zusammenhang: Je höher der geforderte Zusatzzins (sei es zu Zwecken der Reservebildung oder der Beitragsentlastung), desto mehr Anlagerisiken müssen getragen werden und um so höher ist die Gefahr, dass die Garantie in Anspruch genommen werden muss. Der Entscheid über die Verwendung der Zusatzerträge hat mit anderen Worten unmittelbaren Einfluss auf den Bundeshaushalt, und zwar nicht nur über die Beitragsentlastung, sondern auch und gerade über Möglichkeit und Umfang der zu erbringenden Garantieleistung durch den Bund. Dies bestätigt aus anderer Sicht die unter Ziffer 141 betonte Notwendigkeit einer sorgfältigen Kompetenzausscheidung zwischen Kassenkommission und Bundesrat.

Betreffend die frankenmässige Bezifferung der Garantiekosten kommt die erwähnte Studie in einer ersten Annäherung zu folgendem Fazit:

«Es kann davon ausgegangen werden, dass die Kosten der Garantie deutlich unter dem Wert der Beitragsreduktion liegen. Durch die Garantie wird jedoch der Sanierungsfall nicht ausgeschlossen.»

In einem Sanierungsfall müsste die maximale Höhe der Garantie eingeschossen werden und unter Umständen Leistungsreduktionen und/oder Beitragserhöhungen vorgenommen werden. Die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines solchen Falles hängt wie oben gesagt von der Wahl der Anlagestrategie sowie der Verwendung des Zusatzzinses ab. Konservativ geschätzt beträgt die Wahrscheinlichkeit einer Sanierung nach 10 Jahren ca. 20 Prozent.

38 Auswirkungen für die Kantone und Gemeinden

Der Entwurf hat keine finanziellen Auswirkungen für die Kantone und Gemeinden.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 1995–1999 (BBl 1996 II 293) nicht ausdrücklich vorgesehen.

Artikel 48 Absatz 1^{bis} des Beamtengesetzes – in Kraft seit dem 1. Januar 1996 (AS 1995 5063) – sieht vor, dass die Grundsätze der beruflichen Vorsorge des Bundespersonals durch das Parlament zu regeln sind. Mit dem vorliegenden Erlass soll dieser Verpflichtung, die Eckpunkte der beruflichen Vorsorge durch das Parlament zu regeln, nachgekommen werden. Weshalb der Bundesrat dem Parlament mit der vorliegenden Botschaft nicht – wie im Beamtengesetz eigentlich vorgesehen – einen dem Referendum nicht unterstehenden allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss, sondern ein Bundesgesetz unterbreitet, ist vorne unter Ziffer 112 ausführlich geschildert worden.

In seiner Botschaft vom 22. April 1998 über die Anlagepolitik der Pensionskasse des Bundes (BBl 1998 3078) hat der Bundesrat im Übrigen angekündigt, dem Parlament gesetzliche Grundlagen für die Pensionskasse des Bundes zu unterbreiten. Auch in seinen Antworten auf diverse parlamentarische Vorstösse – so etwa bei der Beantwortung einer Dringlichen Einfachen Anfrage der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei vom 9. Juni 1998; 98.1079 – hat der Bundesrat stets seine Absicht bekundet, dem Parlament in Kürze ein Bundesgesetz über die Pensionskasse des Bundes vorzulegen.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Vorlage weist keinen besonderen Bezug zum europäischen Recht auf. Wie ein Staatswesen die berufliche Vorsorge für sein Personal organisatorisch ausgestalten will und welche Leistungen es bei Eintritt der Risiken Alter, Tod oder Invalidität gewähren will, ist im europäischen Recht nicht vereinheitlicht. Anstrengungen in Richtung Koordination der Freizügigkeiten und einer gegenseitigen Anrechnung von Leistungen auf europäischer Ebene sind jedoch erkennbar, weshalb in Artikel 14 Absatz 3 die ausländischen Vorsorgeeinrichtungen und Sozialversicherungen bereits Erwähnung finden.

Die Erste EWG-Richtlinie (79/267) vom 5. März 1979 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung der Direktversicherung (Lebensversicherung) tangiert den vorliegenden Gesetzesentwurf nicht. Sie betrifft lediglich den Bereich der Privatversicherung (Art. 1) und schliesst in ihrem Artikel 2 Ziffer 3 die berufliche Vorsorge von ihrem Geltungsbereich aus. Die Zweite EWG-Richtlinie (90/619) vom 8. November 1990 bestätigt dies in ihrem Ingress, und die Dritte Richtlinie (92/96) vom 10. November 1992 ändert an dieser Rechtslage nichts.

6 Rechtliche Grundlagen

61 Verfassungsmässigkeit

Verfassungsmässige Grundlage des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist Artikel 85 Ziffer 1 und 3 der Bundesverfassung. Er ermächtigt den Gesetzgeber, die Organisation der Bundesbehörden und der Bediensteten des Bundes (Ziff. 1) sowie ihre Besoldung und Entschädigung zu regeln. Die berufliche Vorsorge bildet auch im öffentlichen Recht Bestandteil der Besoldung. Im Ingress ebenfalls erwähnt wird Artikel 34^{quater} als allgemeine Verfassungsgrundlage für die Sozialversicherungen.

62 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Nach Artikel 20 Absatz 1 erlässt der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen. Der Erlass von Ausführungsbestimmungen ist erforderlich, weil es sich einerseits um die Regelung von Einzelheiten handelt, welche den Rahmen eines formellen Gesetzes sprengen würden, andererseits um Bereiche, bei denen eine gewisse Flexibilität und Anpassungen an Entwicklungen notwendig sind.

Die in den Artikeln 2 Absatz 2, 4 Absätze 3 und 5, 5 Absatz 2, 11 Absatz 2, 14 Absatz 4, 16 und 20 enthaltenen Kompetenzen des Bundesrates gehen über eine reine Vollzugskompetenz hinaus. Diese Delegationen sind zur Sicherstellung einer flexiblen Personalpolitik notwendig.

In Artikel 20 Absatz 3 wird dem Bundesrat die Kompetenz zur Subdelegation an die Kassenkommission erteilt. Dadurch soll dem Bundesrat ermöglicht werden, der Kassenkommission zusätzliche Kompetenzen einzuräumen, womit die Pensionskasse des Bundes weiter den privaten Vorsorgeeinrichtungen angenähert werden kann.

Artikel 21 enthält Delegationen an die Kassenkommission zum Erlass von Statuten und Reglementen. Die delegierte Materie ist weniger umfangreich als die Regelungsmaterie, die in die Kompetenz des Stiftungsrates von privaten Vorsorgeeinrichtungen fällt.

Glossar

Aktive Versicherte	Erwerbstätige Versicherte, einschliesslich solcher mit Beitragsurlaub
Beiträge – generelle Arbeitgeber	Jährlich einmalige, kollektiv erbrachte Beiträge der Arbeitgeber zur Finanzierung des zusätzlich benötigten Deckungskapitals zufolge wachsender Einkommen.
Beiträge – Verdiensterhöhung	Einmalige Arbeitnehmerbeiträge zur Erhöhung des individuellen versicherten Einkommens
Beiträge – wiederkehrende	Jährliche Beiträge in (konstanten) Prozenten des versicherten Jahreseinkommens
Beitragsprimat	Beim Beitragsprimat sind die Beiträge vorgegeben, und die Leistungen ergeben sich aus den finanziellen Möglichkeiten (angespartes Kapital). Der Versicherungsplan (das Reglement) leitet die Leistungsansprüche mittels Umwandlungssatz vom vorhandenen Kapital ab.
Beitragssatz	Jährliche Beiträge je Franken versichertes Einkommen
Deckungsgrad	Verhältnis von Vermögen einer Pensionskasse in Prozent zu den Leistungsverpflichtungen (Deckungskapital)
Deckungskapital	Erforderliche Rückstellung, um den reglementarischen Leistungsverpflichtungen zu genügen (= technische Rückstellung)
Destinatär	Versicherte, sowohl aktiv Erwerbstätige, wie Rentner
Fehlbetrag	Jener Teil des Deckungskapitals der PKB, welcher nicht durch Vermögen finanziert («gedeckt») ist. Im bisherigen System entspricht dies einer Eventualverpflichtung des Bundes.
Gemeinschaftseinrichtung	Mehrere Versichertenkollektive werden von einer Vorsorgeeinrichtung gemeinschaftlich versichert, d. h. nach einem einheitlichen Versicherungsplan geführt und kollektiv abgerechnet.

Koordinationsabzug	Abstimmung der Pensionskassenleistungen (2. Säule) mit jenen der AHV (1. Säule) über einen Abzug, welcher in der Regel dem Betrag der maximalen einfachen AHV-Altersrente entspricht. Die Pensionskassen sind frei, den Koordinationsabzug anders zu bestimmen.
Leistungsprimat	Beim Leistungsprimat sind die Vorsorgeleistungen vorgegeben und die Finanzierung folgt diesen Vorgaben. Der Versicherungsplan (das Reglement) errechnet die Leistungsansprüche mittels Rentensatz aufgrund eines Einkommens zum Zeitpunkt des Eintritts des Leistungsfalls.
Massgebendes Einkommen	Einkommen, welche zur Berechnung der Pensionskassenleistungen und -beiträge qualifizieren. Ist mit dem Begriff «anrechenbares» Einkommen identisch.
Parität	Vertretung einer gleichen Zahl von Arbeitgebern und Arbeitnehmern im führenden Verwaltungsorgan einer Pensionskasse. Daneben gilt auch der Grundsatz mindestens paritätische Beiträge zu leisten (sog. Beitragsparität).
Perennität	Versicherungstechnisches Gesetz, wonach eine Teildeckung der Leistungsansprüche durch Vermögen bei einigermaßen stabilen, «nicht sterblichen» Versichertenbeständen genügt.
Performance	Totale Rendite auf Vermögensanlagen, ausgedrückt in Prozent des investierten Kapitals.
PKB	Pensionskasse des Bundes
Rendite – totale	Rendite erfasst neben dem Zinsertrag (sog. Direkte Rendite) auch die Wertveränderungen der Vermögenswerte (z. B. als Folge von Kursschwankungen).
Rentensatz	Jährliche Rente in Prozent des versicherten Einkommens bei Leistungsbeginn.
Risiko	Antizipierbare Abweichungen von den erwarteten oder geplanten Werten.
Sammeleinrichtung	Mehrere Versichertenkollektive werden von einer Vorsorgeeinrichtung bewirtschaftet und separat abgerechnet. Die Versicherungspläne können voneinander verschieden sein.

Schwankungsreserven	Bilanzposition unter den Reservebeständen bei den Bilanzpassiven zum Ausgleich ungenügender oder gar rückläufiger Vermögenswerte als Folge des Anlageergebnisses
Technischer Zinssatz	Zinssatz, welcher den Berechnungen der technischen Rückstellungen (u. a.) zugrundegelegt wird.
Umwandlungssatz	Jährliche Rente in Prozent des angesparten Kapitals
Vermögen	In der Form von Wertpapieren, Immobilien und anderen Forderungen angelegtes Pensionskasernenvermögen. Bei der PKB «vorhanden» als: ¹⁾ effektive Anlagen (Umlaufvermögen und Darlehen); ²⁾ sog. «Anlagen» beim Bund Vgl. auch die Abbildung in Ziff. 145.
Versicherter Verdienst (= versichertes Einkommen)	Entspricht dem massgebenden Einkommen nach Korrektur um den Koordinationsabzug.
Volatilität	Statistische Masszahl für das Risiko von Vermögenswerten. Entspricht der Standardabweichung aus der Statistik.
Zusatzzins	¹⁾ Zinsertrag über dem versicherungstechnisch erforderlichen Betrag von umgerechnet 4 Prozent. ²⁾ Umgangssprachlich: Zinsertrag in Prozent des angelegten Kapitals über dem versicherungstechnischen Zinssatz (gegenwärtig: erwirtschafteter Zins je investierter Franken über 4 Prozent)

Systematische Überlegungen zum Zusammenhang Bundeskasse und Pensionskasse

A. Geltendes Regime

Das geltende Regime der Pensionskassenfinanzierung lässt sich in folgenden 7 Punkten beschreiben:

1. Die Leistungen sind in den Statuten festgehalten. Sie verhalten sich unabhängig von den konkreten Finanzierungsbedingungen. Die Leistungen bestimmen den Finanzbedarf (Leistungsprimat). Änderungen im Finanzbedarf entstehen überwiegend auf Grund von nominalen oder realen Lohnzuwächsen.
2. Die Finanzierung erfolgt (unter verschiedenen Titeln wie Arbeitgeberbeiträge, Vermögensertrag aus Anlagen beim Bund, Zinsgarantie und Erhöhung des Fehlbetrags) mehrheitlich über Bundeskonti; die externen Finanzquellen, die Mitarbeiterbeiträge und Zinsen auf Darlehen, belaufen sich auf rund 20 Prozent der jährlichen Finanzeinnahmen. Die Beiträge sind statutarisch fixiert.
3. Das (einbezahlte) Pensionskassenvermögen ist zu über 85 Prozent beim Bund platziert. Eine Änderung des Zinssatzes auf dem Kontokorrent hat unmittelbar eine Verbesserung oder Verschlechterung der Finanzrechnung des Bundes zur Folge.
4. Weil der Finanzbedarf jedoch gemäss Ziffer 1 unabhängig von diesem Zinssatz bestimmt wird, entsteht bei Zinsänderungen ein gegenläufiger Anpassungsbedarf unter den anderen Ausgabenpositionen (Nullsummenmechanik). Weil die Arbeitnehmerbeiträge statutarisch festgelegt sind, müssen sich die Arbeitgeberbeiträge dem Finanzbedarf anpassen.
5. Zusätzlich ist zu beachten, dass die Finanzierung durch den Bund auf 2 Arten erfolgt: über Finanzausgaben und über Garantie. Letzteres bleibt ohne unmittelbaren Einfluss auf die Finanzrechnung des Bundes, löst aber Zinszahlungen in den Folgeperioden aus (und kann daher unter finanztechnischem Gesichtspunkt mit einer Schuld gleichgesetzt werden).
6. Die PKB braucht einen technischen Zins von 4 Prozent und zusätzliche 0,5 Prozent zur Abdeckung des Langleberisikos, um das Finanzgleichgewicht (den Deckungsgrad) zu stabilisieren.
7. Die PKB tätigt ausschliesslich risikolose Anlagen, weshalb Reservepositionen zum Auffangen von Schwankungen auf den Vermögen nicht nötig sind.

Das beschriebene Verfahren wird vielfach als intransparent bezeichnet. Es sind vor allem die Merkmale unter Ziffer 2, 3 und 5, welche in Verbindung miteinander zur Intransparenz führen.

B. Angestrebtes Regime (Änderungen)

Die vorgeschlagenen Änderungen können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Die Finanzierung über die Erhöhung des Fehlbetrags (gemäss obiger Ziffer 3) wird inskünftig unterbunden, indem der Fehlbetrag eingefroren wird.

2. Das (einbezahlte) Pensionskassenvermögen wird sukzessive auf den Märkten platziert. Damit wird die geltende Formel, wonach der Zinserlös der Pensionskasse mit dem Zinsaufwand des Bundes identisch ist, entkoppelt. Jede Partei kann nach den eigenen Interessen und Gesetzmässigkeiten unabhängig optimieren.
3. Die Entkoppelung bringt dann finanziell einen Vorteil, wenn die Pensionskasse auf ihren Anlagen einen Zins (eine Performance) erwirtschaftet, welche die Refinanzierungskosten des Bundes übersteigt (= Finanzierungsgewinn).
4. Für einen Finanzierungsgewinn gibt es keine Sicherheit. Zumindest kurzfristig ist auch mit Verlusten zu rechnen. Mittel- und langfristig darf jedoch davon ausgegangen werden, dass ein wohl diversifiziertes Portefeuille die Rendite von Bundesanleihen deutlich übertrifft.
5. Für die Pensionskasse entsteht neu das Risiko, in ausgewählten Jahren das Mindestziel einer Rendite von 4 Prozent nicht zu erreichen. Um solche Rückschläge auffangen zu können, müssen Schwankungsreserven vorhanden sein. Und wo sie nicht vorhanden sind, müssen sie gebildet, d. h. finanziert werden.
6. Es ist vorgesehen (vgl. Botschaft zur Anlagepolitik vom 22. April 1998), die Schwankungsreserven aus dem Zusatzzins zu finanzieren. Da eine Schwankungsreserve von ca. 10 Prozent des Deckungskapitals angestrebt werden muss, stehen während mehrerer Jahre nur reduziert Mittel aus dem Zusatzzins zur Verfügung, um die Arbeitgeberbeiträge spürbar zu entlasten.
7. Der Anpassungsprozess an das neue Regime kann beschleunigt werden, indem auf dem Fehlbetrag ein höherer Zinssatz eingefordert wird. Dem Bund entstehen daraus in der Tendenz höhere Kosten in der Übergangszeit, allerdings verbunden mit der Aussicht, die erforderlichen Reservepositionen rascher zu bilden.
8. Die Alternative zur erhöhten Zinsgarantie heisst ausfinanzieren. Steht nicht nur das tranchenweise einbezahlte Pensionskassenvermögen, sondern das gesamte Vermögen zur Erzielung eines Finanzierungsgewinns zur Verfügung, so sind höhere Beiträge des «Dritten Beitragszahlers» rascher realisierbar, was die Finanzrechnung stärker entlasten würde.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Verfahrensumstellung Finanzierungsgewinne erwarten lässt, welche den Bundeshaushalt (auf mittlere Sicht) entlasten, dass dieser Gewinn jedoch kurzfristig nicht planbar und darüber hinaus auf mittlere Sicht zu einem wesentlichen Teil für den Aufbau von Reservepositionen zu verwenden ist. Das Ziel der Transparenz bei der Rechnungslegung wird über das Einfrieren des Fehlbetrags erreicht.

Details zur Tabelle unter Ziffer 36

Die Zahlenwerte in der Tabelle unter Ziff. 36 geben die Abweichungen gegenüber den Finanzplanzahlen (+ : Finanzielle Zusatzbelastung; - : Finanzielle Entlastung) in Millionen Frankenbeträgen an. Die versicherungstechnischen Grundlagen dieser Zahlen entsprechen dem Stand von Ende 1997 und wurden nicht fortgeschrieben, d. h. in die Zukunft projiziert. Nachfolgend sind die Berechnungsverfahren detaillierter aufgeführt. Berechnungsgrundlagen sind ausschliesslich die Anteile des Bundes beim Deckungskapital und dem Fehlbetrag der Pensionskasse gemäss Tabelle unter Ziff. 147.

Pos.	Finanzielle Belastung (+) bzw. Entlastung (-) durch:	Kurzfristig	Langfristig
Massnahmen			
1	Staffelung Verdiensterhöhungsbeiträge	Grundlage sind die EVK-internen versicherungsmathematischen Berechnungen	Dito
2	Rententeil-indexierung	Da in der Anfangsphase noch die gesamten Teuerungsmassnahmen garantiert werden, sind keine Einsparungen möglich.	Bei 2 Prozent Inflation entspricht die Hälfte (1 Prozent) auf dem Deckungskapital der Rentner von Fr. 9,4 Mrd. rund Fr. 100 Mio.
3	Abbau Sonderrechte durch Planvereinfachung	Keine Angaben	Keine Angaben
4	Einsparungen im Betrieb	Vgl. die Ausführungen unter Ziff. 34	Dito
Änderung im Finanzierungsmodus			
5	Erbringung der generellen Verdiensterhöhungsbeiträge durch die Arbeitgeber	Bei zwei Prozent Inflation muss gemäss EVK-internen, versicherungsmathematischen Berechnungen das Deckungskapital beim Bund um Fr. 120 Mio. verstärkt werden. Dabei handelt es sich um den Wert brutto, also vor Verrechnung mit entsprechenden Zusatzzin- sen.	Dito
6	Rückstellung Langleberisiko	0,5 Prozent auf dem Deckungskapital von Fr. 17 Mrd. (Aktive und Rentner) ergibt rund Fr. 90 Mio.	Dito

7	Zusatzzins ertrag aus neuer Anlagepolitik	<p>Im 1. Jahr sollen Fr. 7 Mrd. gestaffelt angelegt werden. Damit wären im Durchschnitt der Periode Fr. 3,5 Mrd. angelegt, was potentiell 2 Prozent Zusatzzins einbringt, was Fr. 70 Mio. ergibt. Dabei handelt es sich um einen unteren Wert, weil die Anlagen bereits ab 1999 getätigt werden sollen, so dass auch mit mehr Anlagevermögen gerechnet werden könnte.</p> <p>Im Durchschnitt der Aufbauperiode (4 Jahre bei total Fr. 15,5 Mrd. neu anzulegenden Franken) sind Fr. 7,8 Mrd. investiert. Bei 2 Prozent Zusatzzins ergibt dies Fr. 155 Mio.</p>	<p>Langfristig ist sämtliches Anlagevermögen (ausgenommen der Fehlbetrag) an den Märkten angelegt, so dass bei 2 Prozent Zusatzzins auf Fr. 15,5 Mrd. mit Fr. 310 Mio. Mehreinnahmen zu rechnen ist.</p> <p>Sobald ausfinanziert wird, nimmt der Zusatzzins potentiell nochmals um 50 Prozent zu.</p>
8	Äufnung Schwankungsreserve	<p>In der Aufbauphase sollte die Schwankungsreserve um durchschnittlich maximal 1 Prozent des Anlagevermögens von Fr. 11 Mrd. geäufnet werden (=> Fr. 100 Mio. p. a.)</p> <p>Die Schwankungsreserve muss aus dem Zusatzzins finanziert werden. In den ersten Jahren ist eine volle Finanzierung zu Fr. 100 Mio. nicht möglich, so dass ein Richtwert von Fr. 50 Mio. angenommen wurde.</p>	<p>Langfristig ist die Schwankungsreserve gebildet und beträgt Fr. 1,7 Mrd. Sie muss dann nur noch dem allgemeinen Vermögenswachstum der Kasse folgen. Bei einem angenommenen jährlichen Wachstum von 4 Prozent ergibt dies einen Zusatzbedarf an Reservemitteln von Fr. 70 Mio. jährlich.</p>
9	Zwischensumme (gerundet)	Aufsummierung	Aufsummierung
10	Davon gemäss bisheriger Regelung über den Fehlbetrag abgebucht	Entspricht betragsmässig der Pos. 5 oben.	Entspricht betragsmässig der Pos. 5 oben.
11	Effektive Mehrbelastung	Fr. 180 Mio. (Maximum aus Pos. 9) abzüglich Fr. 210 Mio. ergibt einen negativen Wert, womit keine Mehrbelastung des Bundeshaushaltes resultiert.	Da bereits unter Pos. 9 ein negativer Wert (= Entlastung) erscheint, kann keine Mehrbelastung des Bundeshaushaltes entstehen.
12	Einsparung durch sofortige Umfinanzierung Fehlbetrag	Würde der Bund den Fehlbetrag sofort der Pensionskasse zur Verfügung stellen, würde nach internen Berechnungen der EFV ohne Berücksichtigung eines Zusatzzinses und ohne Berücksichtigung des Dahinfallens der Garantie bei der Rententeilindexierung alleine durch die Umfinanzierung Fr. 26 Mio. jährlich eingespart.	Langfristig ist diese Sparquelle Null, wenn man von einer Erhöhung des Zinsniveaus auf 4 Prozent für Bundesschulden ausgeht.

Übersicht Umsetzung der PUK-PKB-Empfehlungen

Empfehlungen der PUK PKB gemäss PUK-Bericht vom 7. Oktober 1996 (Seite 295 ff.)

Stand der Umsetzung Mitte November 1998
(Erster Zwischenbericht Controlling PUK-PKB-Empfehlungen)

	umgesetzt	auf dem Weg der Erledigung	unerledigte Empfehlungen
Bereich Informatik (Postulat 96.3539/96.3547)			
Empfehlung 1	X		
Empfehlung 2		X	
Empfehlung 3		X	
Empfehlung 4			X ¹
Empfehlung 5		X	
Empfehlung 6		X	
Empfehlung 7		X	
Empfehlung 8		X	
Empfehlung 9		X	
Empfehlung 10	X		
Empfehlung 11	X		
Empfehlung 12		X	
Empfehlung 13	X		
Empfehlung 14		X	
Empfehlung 15		X	
Empfehlung 16		X	
Empfehlung 17		X	
Empfehlung 18		X	
Empfehlung 19		X	
Empfehlung 20	X		
Empfehlung 21	X		
Empfehlung 22	X		
Empfehlung 23		X	
Empfehlung 24		X	
Empfehlung 25		X	
Empfehlung 26–28		Teil von NOVE-IT	
Total 28 Empfehlungen	7	17²	1

¹ Aus rechtlichen Gründen (Datenschutz) nicht erfüllbar

² Ohne 3 NOVE-IT-Empfehlungen

Empfehlungen der PUK PKB gemäss PUK-Bericht vom 7. Oktober 1996 (Seite 295 ff.)	Stand der Umsetzung Mitte November 1998 (Erster Zwischenbericht Controlling PUK-PKB-Empfehlungen)		
	umgesetzt	auf dem Weg der Erledigung	unerledigte Empfehlungen
Bereich Finanzen (Postulat 96.3540/96.3548)			
Empfehlung 1 «Finanzbereich»	X		
Empfehlung 2 «Finanzbereich»		X	
Empfehlung 3 «Finanzbereich»	X		
Empfehlung 4 «Finanzbereich»		X	
Empfehlung 5 «Finanzbereich»			X
Empfehlung 6 «Finanzbereich»		X	
Empfehlung 5 ¹ «Rolle des Bundesrates»	X		
Total 7 Empfehlungen	3	3	1

¹ Empfehlung 7 gemäss GPK-SR vom 2. September 1998

Empfehlungen der PUK PKB gemäss PUK-Bericht vom 7. Oktober 1996 (Seite 295 ff.)	Stand der Umsetzung Mitte November 1998 (Erster Zwischenbericht Controlling PUK-PKB-Empfehlungen)		
	umgesetzt	auf dem Weg der Erledigung	unerledigte Empfehlungen
Bereich Führung und Organisation (Postulat 96.3541/96.3549)			
Empfehlung 1	X		
Empfehlung 2	X		
Empfehlung 3	X		
Empfehlung 5 ¹		X	
Empfehlung 6 ²		X	
Total 5 Empfehlungen	3	2	0

¹ Empfehlung 4 gemäss GPK-SR vom 2. September 1998

² Empfehlung 5 gemäss GPK-SR vom 2. September 1998

Empfehlungen der PUK PKB gemäss PUK-Bericht vom 7. Oktober 1996 (Seite 295 ff.)	Stand der Umsetzung Mitte November 1998 (Erster Zwischenbericht Controlling PUK-PKB-Empfehlungen)		
	umgesetzt	auf dem Weg der Erledigung	unerledigte Empfehlungen
Status und Organisation PKB¹ (Postulat 96.3542/96.3550)		X	
Total Empfehlungen 1	0	1	0

¹ Empfehlung 1 bis 3 gemäss GPK-SR vom 2. September 1998

Empfehlungen der PUK PKB gemäss PUK-Bericht vom 7. Oktober 1996 (Seite 295 ff.)	Stand der Umsetzung Mitte November 1998 (Erster Zwischenbericht Controlling PUK-PKB-Empfehlungen)		
	umgesetzt	auf dem Weg der Erledigung	unerledigte Empfehlungen
Vertrauensbildende Massnahmen (Postulat 96.3544/96.3552)	X		
Total Empfehlungen 1	1	0	0

Empfehlungen der PUK PKB gemäss PUK-Bericht vom 7. Oktober 1996 (Seite 295 ff.)	Stand der Umsetzung Mitte November 1998 (Erster Zwischenbericht Controlling PUK-PKB-Empfehlungen)		
	umgesetzt	auf dem Weg der Erledigung	unerledigte Empfehlungen
Vorschläge zur Änderung der Gesetzgebung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Motion 96.3545/96.3553)			
Punkt 1 Motion		X	
Punkt 2 Motion	X		
Punkt 3 Motion	X		
Total 3 Empfehlungen	2	1	0

Empfehlungen der PUK PKB gemäss PUK-Bericht vom 7. Oktober 1996 (Seite 295 ff.)	Stand der Umsetzung Mitte November 1998 (Erster Zwischenbericht Controlling PUK-PKB-Empfehlungen)		
	umgesetzt	auf dem Weg der Erledigung	unerledigte Empfehlungen
Bereich Vorschlag betr. Verantwortlichkeit der Aufsichtsorgane (Postulat 96.3543/96.3551)		X	
Total 1 Empfehlung	0	1	0

Zusammenfassung:

Von den beurteilten 46 Empfehlungen der PUK PKB sind per Mitte November 1998 16 umgesetzt und 25 auf dem Weg der Erledigung. Eine ist im Stadium der Vorabklärungen (Fehlbetrag-Problematik), eine zweite aus rechtlichen Gründen nicht umsetzbar (Datenschutz) und 3 Empfehlungen sind Teil von NOVE-IT.