

05.073

**Botschaft
über die Pensionskasse des Bundes
(PUBLICA-Gesetz und Änderung des PKB-Gesetzes)**

vom 23. September 2005

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

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft die Entwürfe zum Bundesgesetz über die Vorsorgeeinrichtung des Bundes (PUBLICA-Gesetz) und zu einer Änderung des PKB-Gesetzes mit Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

2000	M	00.3179	<i>Pensionskasse des Bundes (N 6.6.00, Staatspolitische Kommission NR 99.023; S 14.6.00) – vormalis: EFD/EVK</i>
1999	P	99.3571	<i>Wechsel zum Beitragsprimat (N 21.12.99, Finanzkommission NR 99.023) – vormalis: EFD/EVK</i>

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

23. September 2005

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Samuel Schmid
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

1. Ausgangslage

Mit der Verabschiedung des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2000 über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Gesetz, SR 172.222.0) wurde die Motion 00.3179 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 30. März 2000 überwiesen. Sie beauftragt den Bundesrat, dem Parlament spätestens 2006 eine Vorlage zu unterbreiten, die für die Altersversicherung des Bundespersonals das Beitragsprimat vorsieht. In der Folge befasste sich der Bundesrat intensiv mit Fragen der beruflichen Vorsorge und des Beitragsprimats. Am 19. Januar 2005 erteilte er den Auftrag, dem Parlament die Botschaft zum totalrevidierten PKB-Gesetz zu unterbreiten, welche die folgenden Anliegen berücksichtigt.

2. Finanzierung und Konsolidierung PUBLICA

a. Arbeitgeberbeiträge

Die Summe der jährlichen Arbeitgeberbeiträge des Bundes zur Finanzierung des neuen Vorsorgekonzepts darf nicht höher aber auch nicht geringer sein, als die bisherigen Aufwendungen des Bundes gemessen an der versicherbaren Lohnsumme. Diese Vorgabe machte der Bundesrat am 19. Januar 2005 mit der Verabschiedung des Aussprachepapiers über die Einführung des Beitragsprimats und die Konsolidierung von PUBLICA. Damit steckte er den finanzielle Rahmen für das neue Vorsorgekonzept ab.

b. Senkung des technischen Zinssatzes für die aktiven Versicherten

Vor dem Hintergrund der mit der Migration per 1. Juni 2003 erfolgten Ausfinanzierung hat der Bund ein Interesse, dass PUBLICA unabhängig von der Primatfrage finanziell längerfristig konsolidiert wird.

Mit der Einführung des Beitragsprimats wird der technische Zinssatz für die aktiven Versicherten und die Neurentnerinnen und Neurentner auf 3,5 Prozent gesenkt. Diese Massnahme, die auch ohne Überführung in das Beitragsprimat ergriffen werden müsste, führt zu einer Erhöhung des Deckungskapitalbedarfs von mehr als einer Milliarde Franken. Diese Erhöhung wird von den Versicherten mit geringeren Altersleistungen, insbesondere bei der freiwilligen vorzeitigen Pensionierung, und mit erhöhten Beiträgen mitfinanziert.

Im geltenden Vorsorgesystem wurde das Inflationsrisiko zu rund zwei Dritteln durch den Arbeitgeber finanziert. Im Beitragsprimat wird dieses Risiko neu vom Arbeitgeber und den Arbeitnehmenden paritätisch getragen.

Eine entsprechende Senkung des technischen Zinssatzes bei sämtlichen bestehenden Rentenbeständen von PUBLICA anlässlich des Primatwechsels hätte eine sofortige Erhöhung des versicherungstechnisch notwendigen Deckungskapitals von 778,7 Millionen zur Folge. Diese Kosten können nicht den aktiven Versicherten übertragen werden, da sie bereits als Folge der Senkung des technischen Zinses mit höheren Beiträgen und als Folge der demographischen Entwicklung mit geringeren

Leistungen bei der freiwilligen vorzeitigen Alterspensionierung einen wesentlichen Beitrag zur Konsolidierung von PUBLICA leisten. Zudem wäre es personalpolitisch fragwürdig, wenn sich die aktive Generation an der Finanzierung von Ansprüchen der Rentenbeziehenden beteiligen müsste, die ihrerseits von einem Vorsorgesystem profitieren könnten, dessen Leistungen weder die Versicherten noch die Arbeitgeber während Jahrzehnten dank einer umfassenden Bundesgarantie nie vollständig finanzieren mussten.

c. Geschlossenes Rentenvorsorgewerk PUBLICA

Der hohe Rentneranteil bei PUBLICA (auf rund 50 000 Aktive kommen 43 000 Rentenbeziehende; davon entfallen rund 8000 auf ehemalige Swisscom-Angestellte und 4000 auf ehemalige Angestellte der Rüstungsbetriebe [heute RUAG]) und die ständig zunehmende Lebenserwartung stehen einer nachhaltigen Konsolidierung von PUBLICA entgegen. Da die Ansprüche von Rentnerinnen und Rentnern im Sanierungsfall nach BVG nur unter sehr einschränkenden Bedingungen vermindert werden können, hätte eine Senkung des versicherungstechnischen Zinssatzes die erwähnte Erhöhung des Deckungskapitals um rund 780 Millionen Franken zur Folge. Eine Unterdeckung von PUBLICA wäre in Kürze absehbar und die Arbeitgeber wie auch die aktiven Versicherten wären nach BVG verpflichtet, Sanierungsbeiträge zu bezahlen.

Mit der beantragten Totalrevision des PKB-Gesetzes wird deshalb für die bei Inkrafttreten des neuen PUBLICA-Gesetzes vorhandenen Bestände der Alters- und Hinterlassenenrentenbeziehenden von PUBLICA ein geschlossenes Vorsorgewerk mit einer Leistungsgarantie des Bundes gebildet. Simulationsberechnungen zeigen, dass mit einer Wahrscheinlichkeit von leicht über 50 Prozent in den nächsten 20 Jahren Überschüsse zu erwarten sind, d.h. die Leistungsgarantie nicht realisiert werden muss. Indessen besteht vor allem in den ersten fünf Jahren eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass Fehlbeträge entstehen. Werden diese nicht ausgeglichen, droht eine Abwärtsspirale. Aus diesem Grund soll der Bund bereits bei einer Unterdeckung im geschlossenen Rentenvorsorgewerk PUBLICA nach einer festen Regel aus Bundesmitteln einen Spezialfonds aufnen können. Zahlungen aus dem Fonds an das geschlossene Rentenvorsorgewerk PUBLICA erfolgen jedoch nur, falls dieses illiquid werden sollte bzw. aufgrund des gesunkenen Deckungsgrads die Anlagepolitik massgeblich angepasst werden müsste. Soweit bei Aufhebung des geschlossenen Rentenvorsorgewerks das vorhandene Vorsorgevermögen zur Überführung der verbleibenden Rentnerinnen und Rentner in ein anderes Vorsorgewerk oder in eine andere Vorsorgeeinrichtung nicht ausreicht, stellt der Bund auf Grund seiner Leistungsgarantie die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung. Er verwendet dafür in erster Linie das Fondsvermögen. Da der Fonds keine Einrichtung der beruflichen Vorsorge darstellt, kann ein im Fonds verbleibender Überschuss vom Bund vereinnahmt werden. Im Gegenzug zur Bildung einer geschlossenen Rentnerkasse mit Leistungsgarantie des Bundes verzichtet PUBLICA auf die im geltenden Recht vorgesehene Wertschwankungsreservengarantie des Bundes sowie auf die vom Bund im Rahmen der Eröffnungsbilanz bei der Fehlbetragsfestlegung zu Gunsten von PUBLICA übernommenen Garantieverpflichtungen. Als Folge davon trägt PUBLICA die Anlagerisiken vollumfänglich selbst und übernimmt zudem die Risiken

für das gerichtlich uneinbringliche fehlende Deckungskapital bei der Pensionierung der weiblichen Versicherten der Eintrittsgeneration von angeschlossenen Organisationen, die altrechtlichen Prozessrisiken (mit Ausnahme von definierten Gerichtsfällen mit grosser finanzieller Tragweite), das fehlende Deckungskapital bei altrechtlichen Invalidisierungen sowie Verluste aus den vorzeitigen freiwilligen Pensionierungen bis zur Einführung des Beitragsprimats. Schliesslich übernimmt PUBLICA auch die Finanzierung der statischen Besitzstandgarantie für die Übergangsgeneration und die Ausfinanzierung der IV-Renten (Kosten aus der Reduktion des technischen Zinssatzes auf 3,5 Prozent). Auf der anderen Seite werden die aktiven Versicherten vom Risiko entlastet, die Leistungen der Rentenbeziehenden mitfinanzieren zu müssen.

3. Erhöhung der Kongruenz zwischen Personalpolitik und Vorsorge

Das vorgesehene Vorsorge- und Pensionierungsmodell knüpft an die mit dem Bundespersonalgesetz begründete Individualisierung des Arbeitsrechts an. Die Vorgaben des Bundesrats vom 19. Januar 2005 bezüglich des Beitragsvolumens, verbunden mit den unerlässlichen Konsolidierungsmassnahmen angesichts der andauernd tiefen Zinserträge, haben bei der beruflichen Vorsorge des Bundespersonals einschneidende Leistungsreduktionen und stark progressiv steigende Beiträge zur Folge. Der Verzicht auf die in der Eröffnungsbilanz zugesicherten Garantien des Bundes als Gegenleistung für die Schaffung des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA mit einer Leistungsgarantie des Bundes belastet PUBLICA und letztlich die aktiven Versicherten mit Kosten in der Grössenordnung von 650 bis 700 Millionen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass mit der vorgesehenen Senkung des technischen Zinssatzes für die aktiven Versicherten auf 3,5 Prozent, der Verschiebung des Beginns der Versicherungsdauer von heute 22 auf 25 Jahre, dem neuen technischen Rücktrittsalter von 65 Jahren sowie der – namentlich ab Alter 45 – zusätzlich steigenden Beitragsbelastung bei gleichzeitig kleinerem Rentenanspruch das Mass erreicht ist, welches den Versicherten gerade noch zugemutet werden kann. Auch die Rentenbeziehenden leisten ihren Beitrag zur langfristigen Konsolidierung, da in absehbarer Zeit keine freien Mittel erwirtschaftet werden können, die eine Anpassung der Renten an die Teuerung ermöglichen würden. Vor dem aktuellen finanziellen Hintergrund kann das Ziel nur darin bestehen, eine Altersvorsorge zu konzipieren, die für alle Beteiligten auch längerfristig finanziell tragbar ist und keine Solidaritäten zwischen den Aktiven und Rentenbeziehenden beinhaltet. Zudem verlangt die demographische Entwicklung, die im heutigen Vorsorgesystem enthaltenen Anreize zur vorzeitigen Aufgabe der Erwerbstätigkeit zu mindern. Das neue Vorsorgekonzept sieht deshalb vor, dass die Vorsorgebeiträge bis zum Austritt rentenbildend sind. Mit dem Wechsel zum Beitragsprimat wird zudem sichergestellt, dass die jeweils von der versicherten Person bezogenen Altersleistungen, unabhängig vom gewählten Rücktrittszeitpunkt, voll finanziert sind. Um den vorzeitigen freiwilligen Altersrücktritt auch Angestellten mit kleineren Einkommen zu ermöglichen, wird eine sozialverträglich finanzierte Überbrückungsrente vorgesehen.

Mit mindestens drei verschiedenen Vorsorgeplänen (Standardplan, Kaderplan 1 und Kaderplan 2) wird dem flexibilisierten Personalrecht sowie den Vorsorgebedürfnissen der unterschiedlichen Personalkategorien nach sachlichen und finanziellen

Kriterien differenziert und risikogerecht Rechnung getragen. Eine Übergangsregelung garantiert den Versicherten, die bei der Überführung in das Beitragsprimat das 55., aber noch nicht das 65. Altersjahr vollendet haben, 95 Prozent der Altersleistung, die sie mit 62 Jahren im bisherigen Recht hätten erwerben können, mindestens aber die Leistungen nach neuem Recht. Es handelt sich somit um eine statische Garantie, d.h. der Besitzstand wird auf dem letzten vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Lohn ermittelt und betragsmässig garantiert.

4. Organisatorische und strukturelle Neuausrichtung von PUBLICA

Das totalrevidierte Bundesgesetz über die Pensionskasse des Bundes (PUBLICA-Gesetz) ist ein Organisationsgesetz. Es bezeichnet die Organe von PUBLICA, regelt ihre Aufgaben und Zuständigkeiten und enthält Grundsätze über die Rechnungslegung und Vermögensanlage. Die Bilanzierung erfolgt in geschlossener Kasse. Das Vermögen von PUBLICA wird gesamthaft angelegt und der Ertrag wird nach Massgabe des Vermögens und der Anlagestrategie auf die einzelnen Vorsorgewerke aufgeteilt.

Der Anschluss der Arbeitgeber an PUBLICA erfolgt über Anschlussverträge. Ein Bestandteil dieser Verträge sind die Vorsorgereglemente, die insbesondere die Ausgestaltung der beruflichen Vorsorge der Arbeitnehmenden beinhalten. Mit Arbeitgebern, die nicht zur Bundesverwaltung gehören, schliesst PUBLICA die Anschlussverträge ab und erarbeitet die Vorsorgereglemente im Einvernehmen mit dem Arbeitgeber und dessen Personal.

Die für den Bund relevanten vorsorgepolitischen Aspekte sind neu im Bundespersonalgesetz geregelt. Für Arbeitgeber innerhalb der Bundesverwaltung legt das BPG fest, welche Verwaltungseinheiten Arbeitgeberfunktionen im Sinne des PUBLICA-Gesetzes haben. Das BPG bestimmt die vorsorgepolitischen Grundsätze wie namentlich die Beitragshöhe, die Versicherungsdauer, die Leistungsvoraussetzungen und die Anpassung der Renten an die Teuerung.

Während das PUBLICA-Gesetz offen lässt, ob die Vorsorgereglemente dem Leistungs- oder dem Beitragsprimat folgen sollen, sagt das BPG klar, dass sich die Leistungen nach den kapitalisierten Beiträgen richten und somit das Beitragsprimat für die Altersvorsorge beim Bund als Grundprinzip massgebend ist.

5. Pensionskassen der bundesnahen Unternehmen

Wie die Pensionskasse PUBLICA weisen auch jene der Post und der SBB hohe Rentenbestände auf. Namentlich im Fall der SBB hat dieser Faktor – verbunden mit der Unterdeckung – zu einer Situation geführt, in der für die Aktiven die Sanierung ihrer Kasse unzumutbar wird. Hinzu kommt für beide Kassen der Umstand, dass die Berechnungen auf einem technischen Zinssatz von 4 Prozent beruhen. In einem weiteren Schritt sollen deshalb auch für die SBB und die Post Lösungsvorschläge geprüft werden¹. Dieses Vorhaben bildet nicht Gegenstand der vorliegenden Totalrevision.

¹ Berichtigung dieses Satzes siehe BBl 2005 6905

6. Verlängerung der Geltungsdauer der dringlichen PKB-Gesetz Revision

Der Totalrevision des PKB-Gesetzes wird eine Vorlage B angefügt. Sie bezweckt, die anlässlich der dringlichen Teilrevision des PKB-Gesetzes vom Dezember 2004 (AS 2004 5265, BBl 2004 5415) beschlossenen befristeten Regelungen ins ordentliche Recht zu überführen. Ohne diese Massnahme würden bei einer allfälligen Verzögerung des Inkrafttretens des totalrevidierten PKB-Gesetzes die im Dringlichkeitsverfahren eingeführten Bestimmungen wegfallen. Es handelt sich dabei um die Regelung zur Bildung von Wertschwankungsreserven, um die Aufhebung der garantierten Teuerungsanpassung sowie die Aufhebung der Gleichbehandlung der Rentnerinnen und Rentner, die vor der Verselbstständigung der Bundesbetriebe in Pension gingen (ehemalige Bundesrentner und Bundesrentnerinnen), mit den ehemaligen Angestellten der Bundesverwaltung hinsichtlich der Teuerungsanpassung.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	5830
1 Grundzüge der Vorlage	5837
1.1 Ausgangslage	5837
1.1.1 Pensionskasse des Bundes	5837
1.1.2 Pensionskassen der Unternehmen SBB und Post	5838
1.1.3 Hohe Rentnerbestände, unterschiedliche Deckungsgrade	5839
1.2 Beantragte Neuregelung	5840
1.2.1 Finanzierung und Konsolidierung von PUBLICA	5840
1.2.2 Rentnerkasse	5841
1.2.3 Alter und Altersrücktritt	5843
1.2.4 Vorsorgepläne	5844
1.2.5 Organisation und strukturelle Ausrichtung von PUBLICA	5844
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	5845
1.3.1 Flexibilität der Vorsorge	5845
1.3.2 Transparenz	5847
1.3.3 Veränderte demographische Verhältnisse	5848
1.4 Rechtsvergleich und Verhältnis zum Europäischen Recht	5848
1.5 Umsetzung	5849
1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	5849
1.7 Haltung der Sozialpartner und der Kassenkommission	5849
1.7.1 Stellungnahme der Kassenkommission	5849
1.7.2 Stellungnahme der Sozialpartner	5851
2 Vorlage A: Erläuterungen zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen	5852
2.1 PUBLICA-Gesetz	5852
2.1.1 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen	5852
2.1.2 2. Abschnitt: Vorsorgewerke	5856
2.1.3 3. Abschnitt: Organisation	5859
2.1.4 4. Abschnitt: Vermögensanlage und Rechnungslegung	5862
2.1.5 5. Abschnitt: Übergangsbestimmungen	5864
2.1.6 6. Abschnitt: Schlussbestimmungen	5880
2.2 Bundespersonalgesetz	5880
3 Vorlage B: Überführung der dringlichen Teilrevision des PKB-Gesetzes vom 17. Dezember 2004 in das ordentliche Recht	5906
4 Auswirkungen	5906
4.1 Auswirkungen auf den Bund	5906
4.1.1 Finanzielle Auswirkungen	5906
4.1.1.1 Allgemeines	5906
4.1.1.2 Arbeitgeberbeiträge	5907
4.1.1.3 Geschlossenes Rentenvorsorgewerk PUBLICA	5908
4.1.1.4 Wertschwankungsreservengarantie	5913
4.1.1.5 Finanzierung der freiwilligen vorzeitigen Pensionierung bis zum Übergang ins Beitragsprimat	5913

4.1.1.6 Finanzierung der statischen Besitzstandgarantie für die Übergangsgeneration	5914
4.1.1.7 Garantie für Prozessrisiken	5914
4.1.1.8 Garantie für altrechtliche Invalidisierungen	5914
4.1.1.9 Technischer Zins	5915
4.1.1.10 Umstellungskosten	5915
4.1.1.11 Ausgabenbremse	5916
4.1.2 Personelle Auswirkungen	5917
4.1.3 Auswirkungen auf die Informatik	5917
4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	5917
4.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	5918
5 Verhältnis zur Legislaturplanung	5918
6 Rechtliche Aspekte	5918
6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	5918
6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	5918
6.3 Verhältnis zum BVG	5919
6.4 Verhältnis zum europäischen Recht	5919
A Bundesgesetz über die Pensionskasse des Bundes <i>(Entwurf)</i>	5921
B Bundesgesetz über die Pensionskasse des Bundes <i>(Entwurf)</i>	5939

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Pensionskasse des Bundes

Anlässlich der Verabschiedung des Bundesgesetzes über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Gesetz, SR 172.222.0) wurde die Motion 00.3179 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 30. März 2000 überwiesen. Sie beauftragt den Bundesrat, dem Parlament bis spätestens Ende 2006 eine Revision des Pensionskassengesetzes vorzulegen, welche für die Altersleistungen eine Vorsorgeordnung nach dem Beitragsprimat vorsieht.

Mit der Aufnahme der operativen Tätigkeit von PUBLICA im Juni 2003 übernahm der Bund gestützt auf Artikel 26 des PKB-Gesetzes den auf 11,95 Milliarden Franken (Stand 31.5.03; BRB vom 19.12.03 Ziff. 2) aufgelaufenen Fehlbetrag (darin eingeschlossen sind knapp 5 Milliarden Anlageverluste, welche die Pensionskasse des Bundes auf ihrem Vermögen zwischen 1999 und 2003 erlitt). Der Bundesrat beschloss am 29. Oktober 2003 eine Teilrevision des PKB-Gesetzes vorzunehmen, mit dem Ziel, den Bund rasch von seinen durch die Migration übernommenen Verpflichtungen zu entlasten und die längerfristige Konsolidierung von PUBLICA sicherzustellen. Die in Aussicht gestellte Teilrevision des PKB-Gesetzes, an die sich die Totalrevision zur Einführung des Beitragsprimats hätte anschliessen sollen, wurde zu Gunsten einer dringlichen Teilrevision zurückgestellt. Sie beseitigte auf den 1. Januar 2005 den garantierten Teuerungsausgleich auf den Renten und ersetzte ihn durch eine Kann-Bestimmung. Ferner wurde die Gleichbehandlung der Rentnerinnen und Rentner, die vor der Verselbstständigung der Bundesbetriebe oder einer Verwaltungseinheit in Pension gingen (ehemalige Bundesrentner und Bundesrentnerinnen), mit den ehemaligen Angestellten der Bundesverwaltung hinsichtlich Teuerungsanpassung aufgehoben. Schliesslich gestattet eine neue Bestimmung des PKB-Gesetzes PUBLICA, trotz bestehender Wertschwankungsreservengarantie des Bundes, die Äufnung von Wertschwankungsreserven, auch wenn noch nicht alle Rückstellungen und Reserven im erforderlichen Ausmass geöffnet sind.

Das EFD führte im Sommer 2004 diverse Gespräche mit den Personalverbänden des Bundes. Hauptanliegen der Arbeitnehmervertreter und des EFD war dabei, einen Weg zu finden, bei dem das Personal zwar einen weiteren Beitrag an die Sanierung des Bundeshaushalts leistet, gleichzeitig die Personalpolitik des Bundes aber die dringend erforderliche Verlässlichkeit zurückgewinnt. Die Gefahr der Unberechenbarkeit drohte vorab wegen der Kumulation von Massnahmen innerhalb weniger Jahre, die zu einer Verschlechterung der Arbeitsplatzsicherheit (Entlastungsmassnahmen, Aufgabenverzicht, Personalabbau), des Lohns und der beruflichen Vorsorge führen. Mit den Vertretern des Personals konnte eine Vereinbarung getroffen werden. Sie sieht vor, dass für die Jahre 2005 und 2006 keine Teuerungszulage auf den Bezügen, sondern eine einmalige nicht versicherte Zulage ausgerichtet und die Einführung des Beitragsprimats beschleunigt wird.

1.1.2

Pensionskassen der Unternehmen SBB und Post

Das EFD beauftragte im Januar 2003 die Firma Aon Chuard Consulting AG mit einer Risikoanalyse der Pensionskasse des Bundes sowie von Pensionskassen von verselbstständigten, dem Bund nahestehenden Unternehmen. Im Bericht wurde der Status der verschiedenen Pensionskassen per Ende 2002 dargelegt. PUBLICA, die Pensionskassen der SBB, Post und RUAG wurden dabei detailliert dargestellt. Für die Pensionskassen der Swisscom, skyguide sowie SRG SSR idée suisse enthielt der Bericht summarische Angaben.

Zudem wurden sämtliche Leistungen und künftige Verpflichtungen, die der Bund zugunsten der genannten Pensionskassen bzw. deren Unternehmen bereits erbracht hat und für die eine Rechtsgrundlage (zum Teil in Form einer Kann-Bestimmung) besteht, aufgelistet, sowie erkennbare Risiken und Forderungen dargestellt.

Schliesslich wurden für die vier erstgenannten Pensionskassen Szenarien für die nächsten zehn Jahre bezüglich einer möglichen Entwicklung der Deckungsgrade und der Fehlbeträge gerechnet. Die Szenarien unterschieden sich in Bezug auf die unterstellte Teuerung, die Lohn- und Zinsentwicklung sowie die Renditen auf Aktien und Immobilien.

Die Risikoanalyse stellte deutliche Unterdeckungen bei den Pensionskassen der SBB und der Post fest und kam zum Schluss, dass es, ausgehend vom tiefen Zinsniveau, schwierig sein dürfte, in den kommenden Jahren erhebliche Zinsüberschüsse zu erzielen, welche die Deckungsgrade wesentlich verbessern werden. Liegt zudem ein hoher Rentneranteil vor, ist eine Sanierung ohne eine Ausfinanzierung der Fehlbeträge durch den Arbeitgeber (oder einen Dritten) nur unter äusserst günstigen Begleitumständen zu erzielen. Zwar weist PUBLICA zur Zeit einen Deckungsgrad von über 100 Prozent aus. Indes teilt sie mit den anderen Pensionskassen das Problem eines hohen Anteils von Rentnerinnen und Rentnern am Total der Versicherten.

Im Frühling 2003 ersuchte die SBB den Bund, die Altrentner, deren Rentenansprüche und ihr anteiliges Deckungskapital in PUBLICA zu überführen. Auch die Pensionskasse der Post machte gegenüber dem Bund geltend, ihr seien anlässlich ihrer Gründung zu wenig Mittel insbesondere für die Bereitstellung der notwendigen versicherungstechnischen Rückstellungen mitgegeben worden, welche zur Deckung der damaligen Leistungsverpflichtungen aus der PKB notwendig gewesen wären. Am 29. Oktober 2003 beschloss der Bundesrat, auf die gestellten Begehren der SBB und der Post einzutreten.

Um eine definitive Regelung dieser Probleme zu erreichen, wurden vom Pensionskassenexperten grundsätzlich zwei Strategien vorgeschlagen:

- Rasche Herbeiführung der vollen Kapitaldeckung einschliesslich der erforderlichen Wertschwankungsreserven
- Langfristige Verpflichtung der Pensionskassen, die volle Kapitaldeckung zu erreichen, flankiert mit Leistungsgarantien des Bundes.

Eine Senkung des technischen Zinssatzes nicht nur für die aktiven Versicherten, sondern auf sämtlichen bestehenden Rentenbeständen, hätte eine erhebliche Erhöhung des versicherungstechnisch notwendigen Deckungskapitals und damit eine Verschlechterung des Deckungsgrades bei PUBLICA und der Pensionskassen von SBB und Post zur Folge. Zu den Prämissen einer Lösung, bei welcher der Bund

bereit ist, Alt-Rentenbestände der Pensionskassen der SBB und der Post zu übernehmen, gehören insbesondere:

- der Übergang zum Beitragsprimat,
- Übergangsregelungen zur Einführung des Beitragsprimats, die mit keinen namhaften zusätzlichen Kosten für den Bund verbunden sind,
- die Beseitigung sämtlicher bestehender und bekannter Finanzierungsdefizite der Kassen,
- die Finanzierung eines allfälligen und nicht durch Vermögenserträge der Kassen gedeckten (ausserordentlichen) Teuerungsausgleichs und der Verwaltungskosten durch die Unternehmen,
- ein überzeugendes und nachhaltiges Konzept zur dauerhaften Sanierung der Pensionskassen der SBB und der Post ohne jegliche weitere Bundesunterstützung.

Anfangs 2005 beauftragte der Bundesrat das EFD, zusammen mit dem UVEK und den betroffenen ehemaligen Bundesbetrieben Lösungsvorschläge auszuarbeiten. Bis Ende März 2006 wird das EFD eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage erarbeiten².

1.1.3 Hohe Rentnerbestände, unterschiedliche Deckungsgrade

Die Pensionskassen PUBLICA sowie jene der SBB und der Post weisen alle hohe Rentnerbestände auf. Diese sind nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen, dass bei der Verselbstständigung der PTT-Betriebe von Swisscom und vom ehemaligen PTT-Präsidialdepartement 8000 bzw. 400 sowie bei der Überführung der Rüstungskasse in die RUAG rund 4000 Rentenbeziehende in der damaligen Pensionskasse des Bundes (PKB) zurückgelassen wurden. Bei PUBLICA beläuft sich der Anteil des Deckungskapitals der Rentner am gesamten Deckungskapital auf 62, bei der Pensionskasse der SBB auf 65 und bei der Pensionskasse der Post auf 57 Prozent. Die beiden zuletzt erwähnten Kassen wiesen zudem per Ende 2004 eine Unterdeckung auf. Hinzu kommt die offene Frage einer Senkung des technischen Zinssatzes für die Rentner, welche den Deckungsgrad weiter verschlechtern würde.

Die hohen Rentneranteile bei PUBLICA und bei den Pensionskassen SBB und Post stellen eine erhebliche Belastung dar. Die erforderliche Verzinsung des Deckungskapitals ist angesichts der gegenwärtigen Situation auf den Kapitalmärkten, insbesondere des niedrigen Zinsniveaus, nur mit einer verhältnismässig risikoreichen Anlagestrategie (Aktien, Immobilien) zu erzielen. Dabei hängt die erforderliche Rendite nicht nur vom versicherungstechnischen Zins und der Entwicklung der Lebenserwartung ab, sondern wesentlich auch vom Deckungsgrad einer Kasse. Je höher die Unterdeckung, desto höher muss die Rendite auf den Anlagen sein, um den Deckungsgrad zu erhöhen. Die destabilisierende Wirkung der Unterdeckung rührt daher, dass laufend Renten entsprechend einer vollen Deckung ausbezahlt werden, obschon das Vorsorgekapital dazu nicht mehr ausreichen wird.

² Berichtigung der zwei letzten Absätze siehe BBI 2005 6905

Die finanzielle Lage der Pensionskassen des Bundes PUBLICA, der Post und der SBB präsentiert sich zur Zeit sehr unterschiedlich. Dies hängt weitgehend mit den verschiedenen Zeitpunkten der Ausfinanzierung zusammen. Während PUBLICA Ende 2004 einen Deckungsgrad von 104,5 Prozent aufwies, lag dieser bei der Pensionskasse SBB bei 83,4 und bei der Pensionskasse Post bei 94,5 Prozent.

Im Falle der Pensionskasse SBB bedeutet dies, dass die Aktiven auch mit höheren Beiträgen kaum eine Chance haben, die Sanierung der Kasse aus eigener Kraft zu bewerkstelligen. Wird der Rentnerbestand für sich allein betrachtet, könnte der Deckungsgrad nicht gehalten werden, auch wenn mit der aktuellen Anlagestrategie und gemäss den Annahmen von Aon Chuard Consulting eine Durchschnittsrendite von 4,8 Prozent erreicht würde. Denn diese Rendite wird nicht konstant erzielt, sondern könnte insbesondere in den ersten Jahren kleiner ausfallen. Bis zum Jahr 2024 könnte sich, ausgehend von einem Fehlbetrag von rund 1,5 Milliarden Franken, aufgrund der erwarteten Renditeentwicklung bei den Rentenbeziehenden ein Fehlbetrag von über 3 Milliarden akkumulieren. Da die Finanzmarktrenditen volatil sind, kann das Ergebnis auch besser oder schlechter ausfallen. Mit einer Wahrscheinlichkeit von 75 Prozent sollte der Fehlbetrag nach zwanzig Jahren den Betrag von 4,5 Milliarden Franken aber nicht übersteigen. Um den Deckungsgrad zu halten und sogar im Verlauf der Zeit die volle Deckung zu erreichen, braucht es eine konstante Rendite von 6,7 Prozent.

Würden auftretende Fehlbeträge jeweils im Folgejahr voll oder teilweise gedeckt, könnten die Defizite stark begrenzt werden. Die dadurch entstehende Belastung des Bundes hängt von den Anlageerträgen ab. Die im Mittel zu erwartenden Zuschüsse belaufen sich auf rund 1,6 Milliarden Franken.

Bei der Pensionskasse Post sieht die Situation etwas besser aus. Hier wäre eine konstante jährliche Rendite von 5,4 Prozent erforderlich, um den Fehlbetrag beim Rentnerbestand innert 10 Jahren zu decken. Bei Einbezug der Volatilitäten des Kapitalmarktes und unter der Annahme eines leicht steigenden Trends bei den Zinssätzen kann im Mittel über 20 Jahre mit einer Deckung des Fehlbetrags gerechnet werden. Bei ungünstiger Entwicklung steigt der Fehlbetrag an; mit einer Wahrscheinlichkeit von 75 Prozent sollte er aber unter 2 Milliarden Franken liegen.

Würde im Sinne einer Sanierungsmassnahme der technische Zinssatz bei sämtlichen bestehenden Rentenbeständen von heute 4 auf 3,5 Prozent gesenkt, so müsste zur Sicherstellung der laufenden Renten bei PUBLICA das versicherungstechnisch notwendige Deckungskapital um 778,7 Millionen, bei der Pensionskasse SBB bzw. der Post um 400 bzw. 570 Millionen erhöht werden. Aufwendungen, welche die Arbeitgeber aufbringen oder von den aktiven Versicherten durch Solidaritätsbeiträge finanziert werden müssten. Vor diesem Hintergrund müssen Massnahmen ergriffen werden, die sowohl finanz-, personal- wie auch und vorsorgepolitisch tragbar sind.

1.2 Beantragte Neuregelung

1.2.1 Finanzierung und Konsolidierung von PUBLICA

Die Ausfinanzierung von PUBLICA anlässlich der Migration im Juni 2003 ermöglichte, dass die Vorsorgeeinrichtung mit einem Deckungsgrad von 100 Prozent ihre operative Tätigkeit aufnehmen konnte. Unabhängig von der Einführung der Alters-

vorsorge im Beitragsprimat für das Bundespersonal müssen mit der Totalrevision Massnahmen ergriffen werden, um latente Unterdeckungsrisiken zu beseitigen.

Der heute der Beitrags- und Leistungsanwartschaftsermittlung zu Grunde gelegte technische Zinssatz von 4 Prozent steht längerfristig einer nachhaltigen Konsolidierung von PUBLICA entgegen. Wird der technische Zinssatz gesenkt, so steigt die Wahrscheinlichkeit, dass mit den erwirtschafteten Erträgen die erforderlichen Reserven und unter Umständen, allerdings nur bei anhaltenden überdurchschnittlichen Erträgen, teilweise sogar der Teuerungseinbau in die Renten finanziert werden können. Andererseits führt diese Massnahme, die auch ohne Überführung in das Beitragsprimat ergriffen werden müsste, zu einer Erhöhung des Deckungskapitals von mehr als einer Milliarde Franken, die von den Versicherten mit geringeren Altersleistungen, insbesondere bei der freiwilligen vorzeitigen Pensionierung, und mit erhöhten Beiträgen mitfinanziert wird.

Mit dem Wechsel zum Beitragsprimat wird das finanzielle Risiko einer überdurchschnittlichen Inflation, d.h., einer Inflation von mehr als 1,5 Prozent (alle Berechnungen in dieser Botschaft beruhen auf einer angenommenen Inflation von 1,5 %), vom Arbeitgeber zu den Arbeitnehmenden transferiert. Im geltenden Vorsorgesystem wurde das Inflationsrisiko zu rund zwei Dritteln durch den Arbeitgeber finanziert. Im Beitragsprimat wird dieses Risiko neu vom Arbeitgeber und den Arbeitnehmenden paritätisch getragen.

Die herrschende finanzielle Situation des Bundes erlaubt es nicht, die geltenden Leistungen vorbehaltlos durch eine entsprechende Erhöhung der Beiträge zu garantieren. Für das neue Vorsorgekonzept legte der Bundesrat deshalb fest, dass das bisherige Beitragsvolumen nicht erhöht, aber auch nicht vermindert werden soll.

Auch aus personalpolitischer Sicht erscheint die Aufrechterhaltung des geltenden Leistungssystems als nicht opportun. Es berücksichtigt die sich abzeichnende demografische Entwicklung zu wenig, wonach bereits in absehbarer Zeit die geburtenstarken Jahrgänge ins Pensionierungsalter kommen, die durch die nachrückenden Generationen nicht vollständig ersetzt werden können. Anreize zur vorzeitigen Pensionierung müssen durch Anreize ersetzt werden, die zum längeren Verbleib in der Erwerbstätigkeit motivieren. Dabei ist aber durch vernünftige finanziell tragbare Massnahmen auch sicherzustellen, dass Angestellte in Berufen mit starker physischer und psychischer Beanspruchung (z.B. im Sicherheitsbereich) weiterhin zu sozial annehmbaren Bedingungen vorzeitig in Pension gehen können.

1.2.2 Rentnerkasse

Der Bundesrat schlägt die Überführung definierter Rentnerbestände von PUBLICA in ein eigenständiges, geschlossenes Vorsorgewerk innerhalb von PUBLICA vor. Im Zentrum dieser Regelung steht eine Garantie des Bundes für diese Rentenleistungen. Die jetzt vorgeschlagene Regelung beinhaltet im Vergleich zur früheren Leistungsgarantie bei der PKB den wichtigen Unterschied, dass PUBLICA verpflichtet ist, die volle Kapitaldeckung der verbleibenden Versicherten (Aktive und Neurentner sowie Invalidenrentenbeziehende) sicherzustellen. Der hohe Rentenbestand soll sich nicht zu Lasten der Aktiven auswirken, besonders nachdem diese durch die Gesetzesänderung bereits anderweitig von gewissen Verschlechterungen (z.B. höhere wiederkeh-

rende Beiträge und geringere Leistungen bei vorzeitiger freiwilliger Pensionierung) betroffen sein werden.

Bei der Leistungsgarantie des Bundes handelt es sich um eine betragsmässige, statische Garantie, aus der sich keine Garantie einer Teuerungsanpassung bzw. Realwerterhaltung ableiten lässt. Garantiert werden die per Inkrafttreten des PUBLICA-Gesetzes bestehenden Rentenansprüche der Alters- und Hinterlassenenrentnerinnen und -rentner. Der Beitrag der Rentner an die Konsolidierung wird darin bestehen, dass sie in den nächsten Jahren mit einiger Wahrscheinlichkeit keinen Teuerungsausgleich auf den Renten erhalten werden. Sollten im Rentenvorsorgewerk PUBLICA Überschüsse entstehen, sollen diese nämlich in erster Linie für die Reduktion des technischen Zinssatzes und für den Aufbau von Schwankungsréserven verwendet werden.

Die Schätzungen von Aon Chuard Consulting haben gezeigt, dass das Rentenvorsorgewerk PUBLICA nicht auf die Leistungsgarantie des Bundes zurückgreifen muss, wenn eine konstante Rendite von 4 1/4 Prozent erreicht werden kann. Die Entwicklung des Deckungsgrades des Vorsorgewerkes hängt indes von den Verhältnissen auf den Finanzmärkten ab. Daher besteht auch die Möglichkeit, dass Fehlbeträge entstehen.

Für den Bund als Garanten der Leistungen ist es sinnvoll, entstehende Fehlbeträge möglichst rasch zu decken. Damit kann die Dynamik sich beschleunigender Fehlbeträge frühzeitig gebrochen werden. Die Einschüsse sollen jedoch nicht in das Rentenvorsorgewerk, sondern nach einer vorbestimmten, festen Regel in einen rechtlich unselbstständigen Spezialfonds (sog. Garantiefonds, vgl. Art. 24 PUBLICA-Gesetz und Kommentar) erfolgen, welcher nicht dem BVG untersteht. Allfällige Zahlungen an die Rentnerkasse sind erst vorgesehen, wenn die Kasse illiquid geworden ist bzw. sie ihre Anlagepolitik aufgrund des gesunkenen Deckungsgrades anpassen müsste (Art. 23 PUBLICA-Gesetz und Kommentar).

Diese Einschüsse könnten grundsätzlich in Form einer Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht in die Rentnerkasse eingebracht, an eine Finanzierungsstiftung geleistet oder – wie vorgeschlagen – an einen rechtlich unselbstständigen Garantiefonds nach Artikel 12 FHG geleistet werden. Für die Lösung in Form der Schaffung eines Garantiefonds sprechen im Wesentlichen zwei Gründe: Erstens kann auf die Weise gewährleistet werden, dass der Bund nur so viele Mittel als wirklich nötig in die Rentnerkasse leitet. Bestünde beispielsweise in den Anfangsjahren eine Unterdeckung, welche der Bund als Arbeitgeberreserve mit Verwendungsverzicht an die Rentnerkasse leisten würde, hätte er grundsätzlich keine Ansprüche auf diese Mittel, wenn die Rentnerkasse in den Folgejahren Überschüsse erzielen würde. Zweitens kann durch eine feste Regel für die Einlagen in den Garantiefonds sichergestellt werden, dass sich keine neuen Fehlbeträge aufbauen, wie dies in der ehemaligen Pensionskasse des Bundes der Fall gewesen war. Bekanntlich waren hier die Arbeitgeber nicht verpflichtet gewesen, die Arbeitgeberbeiträge zu 100 Prozent zu bezahlen.

Die Verantwortung für die Anlage des Vermögens bleibt beim Bund. Der Bundesrat entscheidet sich explizit für die gleiche Anlagepolitik, welche PUBLICA für die aktiven Versicherten festlegt, oder für eine davon abweichende Strategie. Dem Vorsorgewerk Rentnerkasse PUBLICA werden Vermögenserträge gemäss seinem Vermögensanteil und gemäss der gewählten Anlagestrategie gutgeschrieben. Ein Anlageausschuss soll die Anlagen überwachen.

Was die Verteilung der überschüssigen Vermögenserträge angeht, sollen in einem ersten Schritt die erforderlichen Reserven für eine Senkung des technischen Zinssatzes gebildet werden. In zweiter Priorität wird es darum gehen, Wertschwankungsreserven zu öffnen. Erst in dritter Priorität ist an die Gewährung eines Teuerungsausgleiches zu denken.

Für PUBLICA erfolgt eine Abgrenzung der Rentnerbestände und die Überführung in ein eigenes geschlossenes Rentenvorsorgewerk PUBLICA auf das Inkrafttreten des neuen PUBLICA-Gesetzes. Das Vorsorgewerk umfasst jene Alters- und Hinterlassenenrentnerinnen und -rentner von PUBLICA, deren Renten per Stichtag (Vorstag des Inkrafttretens des PUBLICA-Gesetzes) bereits laufen. Nach der Aufteilung per Stichtag Migration gibt es keine neuen Zuteilungen mehr in die Rentnerkasse (einzige Ausnahme bilden neu entstehende Hinterlassenenrenten verstorbener Altersrentenbeziehender und Alterskinderrenten). Die Bezügerinnen und Bezüger von Invalidenleistungen und ihre unter Umständen in einem späteren Zeitpunkt entstehenden Hinterlassenenrenten migrieren demgegenüber nicht in das geschlossene Rentenvorsorgewerk PUBLICA, sondern verbleiben zusammen mit den Aktiven in den Vorsorgewerken der jeweils für sie zuständigen Arbeitgeber.

Die im Zusammenhang mit der Bildung des Vorsorgewerks Rentenbestand PUBLICA notwendige Teilliquidation wird so durchgeführt, dass PUBLICA und das Vorsorgewerk Rentenbestand beim Start je identische Deckungsgrade aufweisen. Die Organisation der Rentnerkasse und die Durchführung der Kapitalanlage sowie weitere organisatorische Fragen werden soweit nötig im Gesetz und ansonsten in einer Verordnung und im Anschlussvertrag geregelt.

1.2.3 Alter und Altersrücktritt

Versicherungsmathematische Berechnungen des Experten von PUBLICA im Frühjahr 2004 zeigten, dass die geltenden Leistungsziele mit den reglementarischen Beiträgen nicht vollständig finanziert werden können. Die 1988 anlässlich der Einführung der freiwilligen vorzeitigen Pensionierung (BBl 1987 II 493; AS 1987 1228) getroffenen Annahmen treffen heute nicht mehr zu. Das damals den Berechnungen zu Grund gelegte technische Rücktrittsalter von 63,5 Jahren liegt heute effektiv bei 61,4 Jahren (Rücktritte ohne Invalidisierungen und Sozialplan). Unabhängig vom Primatwechsel wären kurzfristige Konsolidierungsmassnahmen unausweichlich. Mit dem neuen technischen Rücktrittsalter von 65 Jahren und einer starken Staffelung der Altersgutschriften werden die Kosten für den Primatwechsel (Umstellungskosten) minimiert. Das erhöhte ordentliche Rücktrittsalter von 65 Jahren trägt der demographischen Entwicklung Rechnung. Die freiwillige vorzeitige Pensionierung sowie die Möglichkeit, eine sozialverträglich finanzierte Überbrückungsrente zu beziehen, bleiben weiterhin erhalten. Damit wird auch Angestellten mit kleineren Einkommen ermöglicht, von der freiwilligen vorzeitigen Pensionierung Gebrauch zu machen.

1.2.4 **Vorsorgepläne**

Vor dem Hintergrund des flexibilisierten Personalrechts und der Abkehr von überholten Gleichbehandlungsschemata sind mindestens drei verschiedene Vorsorgepläne vorgesehen (Standardplan; Kaderplan 1 und Kaderplan 2; vgl. Kommentar zu Art. 32c BPG). Sie tragen den Vorsorgebedürfnissen der unterschiedlichen Personalkategorien nach sachlichen und finanziellen Kriterien differenziert sowie risikogerecht Rechnung und verhindern nicht begründbare Solidaritäten.

1.2.5 **Organisation und strukturelle Ausrichtung von PUBLICA**

PUBLICA ist durch das PKB-Gesetz eine öffentlich-rechtliche Anstalt geworden. Die Vorsorgeeinrichtung des Bundes nimmt mit ihrer heutigen Ausprägung eine Stellung ein, die zwischen einer in die Verwaltung integrierten Kasse und einer selbstständigen Vorsorgeeinrichtung liegt. Dies zeigt sich z.B. darin, dass der Bundesrat sämtliche relevanten Ausführungsbestimmungen erlässt, namentlich die Vorsorgereglemente und die Anlagestrategie formuliert. Damit hat die Kassenkommission, gemäss Artikel 11 PKB-Gesetz das oberste Leitungs-, Führungs-, Aufsichts- und Kontrollorgan von PUBLICA, nur einen Einfluss auf die für die operative und finanzielle Führung der Vorsorgeeinrichtung massgebenden Erlasse, trägt aber die Verantwortung gemäss Artikel 52 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1985 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) und unterliegt den scharfen Haftungsbestimmungen des BVG (Art. 13 PKB-Gesetz).

Neben organisatorischen Bestimmungen äussert sich das PKB-Gesetz auch zu Fragen der Reglementsgestaltung. So werden beispielsweise in Artikel 5 und 6 PKB-Gesetz detaillierte versicherungstechnische Bestimmungen zur Leistungs- und Beitragsgestaltung aufgeführt und das Leistungsprimat als Grundsatz verbindlich festgelegt. Dies erschwert bzw. verunmöglicht, die Vorsorge mit der flexiblen Personalpolitik nach Bundespersonalgesetz in Übereinstimmung zu bringen.

Die Botschaft zum PKB-Gesetz begründete die eingeschränkte Autonomie von PUBLICA vor allem mit den vom Bund abgegebenen Garantien (Art. 25 und 26 Abs. 6 PKB-Gesetz, Botschaft zum PKB-Gesetz BBl 1999 237). PUBLICA hat sich dem Markt nur indirekt und verhalten geöffnet. Trotzdem ist sie zunehmend einem Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Dieser wird vorwiegend durch die Thematisierung der Kosteneffizienz sowie der Frage einer professionellen Anlagepolitik durch die Medien verstärkt. Ausserdem hat PUBLICA im Markt aufgrund ihrer speziellen Stellung auch eine Vorbildfunktion. Beide Entwicklungen haben massive Auswirkungen auf das Unternehmen PUBLICA. Der BVG-Markt ist nach Jahren der Stabilität heute wesentlich unruhiger und hektischer. Neue Marktteilnehmer sind dem Kreis der Konkurrenten beigetreten, andere haben sich aus diesem Geschäft verabschiedet.

Das gleiche Gesetz regelt Arbeitgeberanliegen (Leistungsumfang, Finanzierung, Einbindung der Vorsorge in die Personalpolitik) und vorsorgetechnische Fragen. Dies führt zu einer starken Vermischung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, was operativ ungünstig und kostenintensiv ist und die Entscheidungswege verlängert.

Das PUBLICA-Gesetz ändert die heutige Rechtsform von PUBLICA als öffentlich rechtliche Anstalt nicht. Es nimmt aber eine klare Trennung zwischen der Vorsorgepolitik der Arbeitgeber und der eigentlichen Durchführung der Vorsorge vor. Zudem schafft das PUBLICA-Gesetz eine klare Abgrenzung zwischen den Zuständigkeiten und Kompetenzen der Organe der Vorsorgeeinrichtung einerseits und des Bundesrates andererseits.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Der Wechsel zum Beitragsprimat bedeutet eine grundlegende Änderung des Vorsorgesystems beim Bund. Ein System, das seit 1921, abgesehen von quantitativen Leistungsverbesserungen, für die Versicherten praktisch unverändert geblieben ist. Die Ansprüche der Versicherten für die Risiken Alter, Invalidität und Tod regelte zuerst das Bundesgesetz über die Versicherungskasse für die eidgenössischen Beamten, Angestellten und Arbeiter (BS I 857) und später mit dem Inkrafttreten des Beamtengesetzes (BS I 489) Artikel 48 dieses Gesetzes. Die Beitragspflichten und Leistungsansprüche wurden in Verordnungen des Bundesrates festgelegt, die der Genehmigung des Parlamentes bedurften. Für Versicherte galt das Leistungsprimat bis am 1. Juni 2003 vorbehaltlos. Erst mit der Aufnahme der operativen Tätigkeit von PUBLICA wurde für befristet und unregelmässig angestellte Personen sowie für den 177 240 Franken übersteigenden Lohnanteil der obersten Kader ein Vorsorgeplan im Beitragsprimat angeboten.

Das vorgesehene Konzept zur Regelung der Altersrücktritte und die flexible Gestaltung der Vorsorgepläne verbinden die unausweichlichen Konsolidierungsmassnahmen mit der Einführung des Beitragsprimats. Zeigen Vergleiche der Leistungen vor und nach dem Primatwechsel ein verändertes Bild, so ist dies in erster Linie die Folge der ergriffenen Konsolidierungsmassnahmen, die darauf ausgerichtet sind, mit dem bisher durchschnittlich vom Bund und den Angestellten aufgebrauchten Beitragsvolumen die berufliche Vorsorge für das Bundespersonal zu optimieren. Vor diesem Hintergrund dient der Wechsel zum Beitragsprimat dazu, ein Pensionierungssystem aufzubauen, das finanzierbar, transparent und flexibel ist und den personal- und sozialpolitischen Anliegen des Arbeitgebers und der Versicherten entspricht.

Im Wesentlichen sind aus personalpolitischer Sicht drei Zielsetzungen mit dem Primatwechsel verbunden:

1.3.1 Flexibilität der Vorsorge

Die Ansprüche aus der Vorsorge folgen dem Arbeitsverhältnis und nicht umgekehrt. Im Sinne der Diversität soll die bezogene Altersleistung den beruflichen Werdegang widerspiegeln.

Schon während der Geltungsdauer der ehemaligen EVK-Statuten vom 2. März 1987 (AS 1987 1228; AS 1995 533) bestanden verschiedene Vorsorgepläne, die teilweise in andern Erlassen definiert, aber von der EVK durchgeführt wurden. Es gab die Pensionskasse, Vorsorgeordnungen (wie z.B. für die Magistraten, ETH-Professoren und die Militärschneiderheimarbeiter) und die Einlegerkasse (vgl. EVK Statuten

Art. 2 und 3). Vorsorgeordnungen im engeren Sinn bestehen heute noch für Magistratspersonen (Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über die Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen, SR 172.121 und Verordnung der Bundesversammlung vom 6. Oktober 1989 über die Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen; SR 172.121.1).

Trotz dieser Vielfalt war das damalige Vorsorgesystem auf die konstanten Beamtenlaufbahnen ausgerichtet. Um besonderen Verhältnissen und insbesondere um personalpolitischen Anliegen Rechnung tragen zu können, hat der Bund für gewisse Angestellte neben den ordentlichen Vorsorgeleistungen zusätzliche Arbeitgeberleistungen (Art. 33 Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 [BPV], SR 172.220.111.3) oder Abweichungen vom regulären Vorsorgesystem vorgesehen (Art. 34 BPV). Dieser kurze Überblick zeigt, dass für den Bund als Arbeitgeber seit jeher das Bedürfnis bestand, verschiedene Personalkategorien in unterschiedlichen Vorsorgesystemen gegen die Risiken von Alter, Invalidität und Tod zu versichern.

Das seit Juni 2003 geltende duale Vorsorgesystem brachte hinsichtlich der Flexibilität einen gewissen Fortschritt. Mit dem Ergänzungsplan im Beitragsprimat wurde ein vollwertiger Vorsorgeplan eingeführt, der es ermöglicht, den Flexibilitäten des neuen Anstellungsverhältnisses Rechnung zu tragen. Indessen erschwert die heute mögliche «Doppelmitgliedschaft» sowohl im Kernplan (Leistungsprimat) wie auch im Ergänzungsplan (Beitragsprimat) eine rationelle und vor allem für die Beteiligten transparente Durchführung der Vorsorge. Es wird deshalb ein System angestrebt, das die Vorsorge in verschiedene Vorsorgepläne aufteilt. Mit verschiedenen Vorsorgeplänen für unterschiedliche Personalkategorien kann den Vorsorgebedürfnissen differenziert Rechnung getragen werden. Trotz dieser Vielfalt ist eine klare sachliche, finanzielle und risikogerechte Abgrenzung der verschiedenen Vorsorgepläne möglich. Zudem erleichtert das Beitragsprimat aus EDV-technischer Sicht das Führen verschiedener Pläne.

Mit dem Wechsel zum Beitragsprimat soll kein genereller Leistungsabbau bezweckt werden (AB 2000 N 6.6.00 515 Votum Weyeneth; AB 2000 S 14.6.00 338 Votum David). Beachten wir die kürzlich stattgefundenene Migration zu PUBLICA sowie die dadurch notwendig gewordene Ausfinanzierung des Fehlbetrages und der Anlageverluste mit Bundesgeldern und die allgemeine prekäre Finanzlage des Bundes, wäre es allerdings personalpolitisch unredlich und finanzpolitisch schlicht nicht realisierbar, der heutigen Generation in allen Fällen und unter allen denkbaren Umständen die bisherigen Leistungsanwartschaften garantieren zu wollen.

Vor dem Hintergrund des flexibilisierten Personalrechts und der Abkehr von überlebten Gleichbehandlungsschemata soll an der «massgeschneiderten» Vorsorge festgehalten werden. Diese Vielfalt bindet ihre Berechtigung nicht mehr an historischen Gegebenheiten an, noch soll sie der Absicherung von (früher einmal als geboten betrachteten) Privilegien dienen. Ihr Grund liegt in den heute offen zu Tage tretenden unterschiedlichen Vorsorgebedürfnissen der Angestellten und des Arbeitgebers.

1.3.2 **Transparenz**

Die Leistungen stehen in einem direkten Zusammenhang mit den bezahlten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen. Unehchte Solidaritäten gilt es zu vermeiden, z.B. in dem Sinn, dass Altersrücktritte nicht zu Lasten der nachfolgenden noch aktiven Generationen gehen.

Das vorgesehene Beitragsprimat knüpft an die vom Bundespersonalgesetz begünstigte Individualisierung der Arbeitsverhältnisse an. Die individualisierte Finanzierung stellt sicher, dass Änderungen im Arbeitsverhältnis unmittelbar und ohne versicherungstechnische Massnahmen in der Leistungsanwartschaft eine Entsprechung finden. Unregelmässige Beschäftigungen führen nicht mehr wie im geltenden Leistungsprimat zur Ermittlung von durchschnittlichen Beschäftigungsgraden, Auszahlungen von Freizügigkeitsleistungen oder zu versicherungsmathematischen Einkäufen. Veränderungen des Anstellungsverhältnisses haben einzig einen Einfluss auf die Äufnung des individuellen Altersguthabens und zeigen somit ihre Wirkung bei den zu erwartenden Leistungen.

Die einbezahlten Beiträge können aus der Sicht der Arbeitgeber in der geltenden Vorsorgeordnung nicht optimal eingesetzt werden. Mit dem Wechsel zum Beitragsprimat sollen in verschiedener Hinsicht Optimierungen herbeigeführt werden. Statt die Beiträge zur Finanzierung unechter Solidaritäten zu verwenden, werden sie zielgerichtet zur Finanzierung von Vorsorgeplänen eingesetzt, die den Bedürfnissen der Versicherten und des Arbeitgebers entgegenkommen. Dadurch erhöhen sich Flexibilität und Transparenz der beruflichen Vorsorge.

Das neue Vorsorgesystem behält einige der heute geltenden Solidaritäten (z.B. zwischen verheirateten und ledigen oder gesunden und kranken Versicherten) innerhalb der beruflichen Vorsorge grundsätzlich bei. In der geltenden kollektiven Finanzierung sind allerdings Solidaritäten versteckt, die oft personalpolitisch fragwürdige Ausprägungen haben. Beispielsweise dann, wenn tief eingereihte junge Versicherte im Rahmen einer kollektiven Finanzierung die Lohnerhöhungen des Kaders mitfinanzieren, ohne selbst je in den Genuss dieser «Solidaritätsbeiträge» zu kommen. Oder wenn Personen, die eine volle Versicherungsdauer aufweisen, nach dem vollendeten 62. Altersjahr weiterarbeiten. In diesem Fall bezahlen sie und der Arbeitgeber weiterhin Beiträge, die aber individuell keine Wirkungen mehr zeigen. Solche nicht nachvollziehbaren Solidaritäten gilt es in Zukunft zu vermeiden.

Mittel- und längerfristig führt der folgende Umstand zu einer gewissen Solidarität zwischen Aktiven und Pensionierten: Die Deckungskapitalien der Rentenbeziehenden nach dem geltenden Leistungsprimat werden seit jeher mit dem technischen Zinssatz von 4 Prozent verzinst. Das bedeutet, dass von den Vermögenserträgen von PUBLICA zuerst das Deckungskapital der Rentnerinnen und Rentner zu verzinsen ist. Das auf dem Markt angelegte Vermögen von PUBLICA umfasst aber auch das Deckungskapital der aktiven Versicherten. Bei der heutigen Situation auf den Anlagemärkten ist nicht ausgeschlossen, dass Vermögenserträge auf dem Deckungskapital der Aktiven zur Verzinsung des Rentendeckungskapitals verwendet werden müssen, wenn die Rentenansprüche ungeschmälert erfüllt werden sollen. Daraus würde eine tiefere durchschnittliche Verzinsung der Kapitalien resultieren, was aus Sicht des BVG unzulässig wäre. Die Rentnerkasse ist deshalb nötig, um eine rechtlich nicht nachvollziehbare Solidarität zu Lasten der aktiven Versicherten zu verhindern.

1.3.3

Veränderte demographische Verhältnisse

Der Trend zum immer früheren Ausscheiden aus dem Erwerbsleben soll gebrochen werden. Durch attraktive Vorsorge- und Arbeitsbedingungen sollen ältere, u.U. nur noch reduziert einsetzbare, aber erfahrene Kräfte im Erwerbsleben erhalten bleiben. Gleichzeitig soll trotz der finanziellen Restriktionen ein Vorsorgesystem angeboten werden, das einem Vergleich mit andern grossen und vergleichbaren Arbeitgebern standhält.

Mit dem Wechsel zum Beitragsprimat wird ein zeitgemässes und flexibles Vorsorgesystem geschaffen, das dem neuen Personalrecht, aber auch den veränderten Anschauungen über die Lebens- und Arbeitsgestaltung entspricht. Die Erhöhung des Alters zum Bezug einer vollen Rente, die erhöhten Beiträge und eine Reduktion des technischen Zinses bedeuten zwar für die aktiven Versicherten und die künftigen Rentenbeziehenden weniger vorteilhafte Bedingungen. Das Beitragsprimat beseitigt auch Anreize, aus dem Berufsleben auszusteigen, sobald das Maximum der im Voraus bindend versprochenen Leistungen erreicht ist. Das neue System kennt den vorzeitigen Altersrücktritt aber nach wie vor. Zudem besteht auch die Möglichkeit, sofern das Arbeitsverhältnis andauert, über die Altersgrenze hinaus rentenbildende Beiträge zu bezahlen, so dass später eingetretene Versicherte auch ohne Einkauf eine höhere Rente erwerben können.

Die im Beitragsprimat vorgesehenen Arbeitgeberbeiträge entsprechen jenen, welche die Arbeitgeber auch heute im Leistungsprimat bezahlen. Mit der vollumfänglichen Verselbstständigung der Kasse und der gleichzeitigen Umstellung auf das Beitragsprimat wird das Anlagerisiko und insbesondere das Inflationsrisiko von PUBLICA selber, und indirekt vom Arbeitgeber Bund, auf die Schultern der Aktivversicherten übertragen. Können die dem Beitragsprimat zugrunde gelegten Parameter nicht erfüllt werden, weil beispielsweise das modellmässig vorgesehene Ertragspotenzial nicht erreicht wird, so werden die Leistungen der Versicherten schrittweise verschlechtert, wenn keine Kompensation durch höhere Beiträge erfolgt. Wird eine solche Massnahme notwendig, so stellt sich die Frage einer Anpassung des Vorsorgesystems. Dabei wird sich der Bund nicht zuletzt auch darüber Rechenschaft geben müssen, ob eine Verminderung der Leistungen und/ oder eine Erhöhung der Beiträge nicht die Attraktivität des Bundes als Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt so stark beeinträchtigt, dass ein erhöhtes Engagement des Bundes angezeigt erscheinen könnte.

1.4

Rechtsvergleich und Verhältnis zum Europäischen Recht

Die beantragte Totalrevision steht nicht im Widerspruch zu Bestimmungen des Europäischen Rechts. Wir verweisen auf Ziffer 6.4 und auf die Botschaft vom 1. März 1999 Ziffer 5 zum Bundesgesetz über die Pensionskasse des Bundes (BBl 1999 5284).

1.5 Umsetzung

Um die Migration in das Beitragsprimat am 1. Juli 2007 bzw. bis spätestens Ende 2007 sicherstellen zu können, muss sich der Erstrat in der Wintersession 2005 mit der Vorlage befassen. Mitte 2006 sollten die gesetzlichen Grundlagen sowie die notwendigen Ausführungsbestimmungen vorliegen. Letztere werden parallel zu den Gesetzgebungsarbeiten entwickelt und mit den Sozialpartnern ausgehandelt.

1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

2000 M 00.3179 *Pensionskasse des Bundes (N 6.6.00, Staatspolitische Kommission NR 99.023; S 14.6.00) – vormals: EFD/EVK*

Die laufende Totalrevision des PKB-Gesetzes (SR 172.222.0) nimmt das Anliegen der Motion auf und führt das Beitragsprimat integral für die gesamte Bundesverwaltung ein. Das Gesetz sieht unabhängig vom Primatwechsel Konsolidierungsmassnahmen vor, die dazu führen, dass Arbeitgeberbeiträge an die Vorsorgeeinrichtung des Bundes die heutigen Werte nicht überschreiten. Ferner sind die Massnahmen darauf ausgerichtet, dass die berufliche Vorsorge vollständig durch die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge finanziert wird. Eine Verminderung des technischen Zinssatzes von heute 4 auf 3,5 Prozent bei den Aktiven nähert diese rechnerische Zinsgrösse den effektiv auf den Märkten erzielbaren Renditen an. Damit wird die Bonität von PUBLICA längerfristig verbessert und der Vorsorgeschutz gesichert. Schliesslich nimmt die Totalrevision des PKB-Gesetzes eine klare Trennung zwischen den organisationsrechtlichen und vorsorgepolitischen Belangen der beruflichen Vorsorge vor. Die Rahmenbedingungen für die Vorsorge des Bundespersonals werden im BPG geregelt, währenddem das neue PUBLICA-Gesetz sich den organisatorischen Fragen (einschliesslich der Rechnungslegung und Finanzierung) und der Zuständigkeiten der Organe der Kasse widmet.

1999 P 99.3571 *Wechsel zum Beitragsprimat (N 21.12.99, Finanzkommission NR 99.023) – vormals: EFD/EVK*

Das Postulat verlangt innerhalb von 6 Jahren einen Bericht zum Übergang vom Leistungs- zum Beitragsprimat. Mit dieser Botschaft wird das Postulat erfüllt und kann abgeschrieben werden. (vgl. Darlegungen zur Motion 00.3179 der SPK N).

1.7 Haltung der Sozialpartner und der Kassenkommission

1.7.1 Stellungnahme der Kassenkommission

Die Kassenkommission nimmt zum vorliegenden Gesetzesentwurf wie folgt Stellung:

- Der vorliegende Gesetzesentwurf ist das Ergebnis von verbindlichen Vorgaben des Bundesrats und äusserst intensiven Verhandlungen zwischen dem Eidgenössischen Personalamt und der Eidgenössischen Finanzverwaltung einerseits und der Direktion sowie der Kassenkommission PUBLICA andererseits. Insbesondere die Vorgaben des Bundesrats vom 19. Januar 2005

(vergleiche Übersicht), verbunden mit den unerlässlichen Konsolidierungsmassnahmen angesichts der andauernd tiefen Zinserträge, haben bei der beruflichen Vorsorge des Bundespersonals einschneidende Leistungsreduktionen und stark progressiv steigende Beiträge zur Folge. Der Übernahme von Kosten in der Grössenordnung von 650 bis 700 Millionen durch PUBLICA und ihrem Verzicht auf die Wertschwankungsreservengarantie steht die Schaffung des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA, verbunden mit einer Leistungsgarantie der Eidgenossenschaft, gegenüber. Die Übertragung der Risiken für den Altersrentenbestand auf den Bund bedeutet für PUBLICA eine Entlastung, welche ihr im Gegenzug die erwähnte Kostenübernahme ermöglicht. Die vorgesehenen Leistungskürzungen und die gleichzeitigen Mehrbelastungen sind für die Versicherten an der äussersten Grenze des Zumutbaren. Dies gilt auch aus Sicht der Arbeitgeber im Hinblick auf die Konkurrenzfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt zur Gewinnung und Erhaltung qualifizierten Personals.

- Die geplante Schaffung des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA verbunden mit einer Leistungsgarantie des Bundes ist eine «*conditio sine qua non*». Ein Fehlen der Leistungsgarantie durch den Bund würde zu unzumutbaren Solidaritäten von Aktivversicherten gegenüber den Rentenbeziehenden führen, was zudem im Widerspruch zum BVG stehen würde. Dies gilt umso mehr, als von den rund 50 000 Rentenbeziehenden gegen 12 000 aus der ehemaligen Telecom PTT (heute Swisscom) und den Rüstungsbetrieben (heute RUAG) stammen.
- Die Kernelemente der Gesetzesrevision (Autonomie der Kasse als Sammel-einrichtung, Beitragsprimat mit Leistungszielen, Überbrückungsrente, technischer Zins von 3,5 Prozent für die Versicherten, Fehlbetragsregelung [Art. 19], Rentnerkasse [Art. 23], Regelung für die Übergangsgeneration [Art. 26]) und die ausgehandelte Lastenverteilung zwischen PUBLICA und Bund sowie der Verzicht auf gesetzliche und durch den Bundesrat abgegebene Garantien bilden eine unzertrennliche Einheit. Ein Herausbrechen einzelner Bausteine aus diesem Vergleich würde für die Versicherten und Rentenbeziehenden sowie das Unternehmen PUBLICA zu einer Situation führen, welche die Kassenkommission nicht mehr verantworten könnte.

Die Kassenkommission hält fest, dass das geltende Vorsorgesystem nicht kosten-deckend finanziert ist. Die Finanzmarkt- und Vorsorgeexperten schätzen die Möglichkeit als gering ein, dass mit den tatsächlich realisierbaren Kapitalerträgen die versprochenen Leistungen – berechnet auf dem bisherigen technischen Zinssatz von 4 Prozent – sowie die notwendigen Rückstellungen und Reservebildungen auf Dauer finanziert werden können.

Die Kassenkommission ist der Auffassung, dass mit der vorgesehenen Senkung des technischen Zinssatzes für die aktiven Versicherten auf 3,5 Prozent, der Verschiebung des Beginns der Versicherungsdauer von heute 22 auf 25 Jahre, dem neuen technischen Rücktrittsalter von 65 Jahren sowie der – namentlich ab Alter 45 – zusätzlich steigenden Beitragsbelastung bei gleichzeitig kleinerem Rentenanspruch das Mass erreicht ist, welches den Versicherten gerade noch zugemutet werden kann. Aber auch die Rentenbeziehenden werden zur Kasse gebeten, weil es dem geschlossenen Vorsorgewerk «Rentenbestand PUBLICA» in den nächsten Jahren kaum möglich sein wird, freie Mittel für den Teuerungsausgleich zu erwirtschaften. Vor diesem Hintergrund schliesst die Kassenkommission aus, dass das bestehende

Verhältnis der Gesamtfinanzierung zwischen Arbeitgeber und Versicherten (58 zu 42 Prozent) noch stärker zu Ungunsten der Aktivversicherten verschoben wird.

Die Schaffung der geschlossenen Rentnerkasse ist aus Sicht der aktiven Versicherten unerlässlich. Nur so lässt sich vermeiden, dass die nach wie vor bestehenden Solidaritäten zwischen Aktiven und Rentenbeziehenden in unzumutbarer und BVG-widriger Weise verstärkt werden. Die der Kasse überbürdeten Lasten beim Primatswechsel belasten die Aktiven zusätzlich.

Unverzichtbar ist für die Kassenkommission unter dem Aspekt des Vertrauensschutzes bisheriger Rechtsansprüche eine statische Besitzstandsgarantie zugunsten der aktiven Versicherten, die im Zeitpunkt des Übertritts in die berufliche Vorsorge nach Beitragsprimat das 55., aber noch nicht das 65. Altersjahr vollendet haben. Aufgrund der bisherigen Anwartschaften und der statischen Form der Übergangsregelung müssen die Leistungen bei der Pensionierung nach Auffassung der Kassenkommission wenigstens 95 Prozent nach altem Recht im Alter 62 betragen. Schmerzlich werden die Leistungskürzungen nach dem Primatswechsel vor allem für die Versicherten sein, die nicht mehr unter die Übergangsregelung fallen und das 45. Altersjahr erreicht oder überschritten haben. Weil ihnen als Folge des Primatswechsels im Pensionierungszeitpunkt Altersgutschriften fehlen, fallen für diese Jahrgänge die Leistungen im Beitragsprimat systematisch geringer aus als im Leistungsprimat.

Als Differenz bleibt das Begehren der Kassenkommission, dass das geschlossene Rentenvorsorgewerk PUBLICA über ein paritätisches Organ verfügt. Dies begründet sich im Wesentlichen aus dem Umstand, dass die Rentner und Rentnerinnen ihre heutigen Leistungen als Aktive mitfinanziert haben und deshalb über eine angemessene Mitsprachemöglichkeit verfügen sollten. Die Stellungnahme der Kassenkommission ist mit 7 Ja, 2 Nein bei 5 Enthaltungen zustande gekommen. Die ablehnenden Stimmen und die Stimmenthaltungen der Vertretung der aktiv Versicherten bringen die Unzufriedenheit über die vom Bundesrat vorgegebenen Rahmenbedingungen zum Ausdruck, die massive Verschlechterungen für die Versicherten zur Folge haben.

1.7.2 Stellungnahme der Sozialpartner

Am 11. August 2005 sprachen sich die Personalverbände des Bundes zur Vorlage aus. Sie äusserten sich einhellig ablehnend. Die offensichtlich notwendigen Massnahmen zur längerfristigen Konsolidierung von PUBLICA werden nicht in Frage gestellt. Die Errichtung der Rentnerkasse zur Entlastung der verbleibenden aktiven Versicherten wird positiv aufgenommen. Die Verbände gehen davon aus, dass im Falle einer erhöhten Inflation auch die Rentenbeziehenden im geschlossenen Rentenvorsorgewerk PUBLICA in den Genuss einer angemessenen Teuerungsanpassung der Renten kommen.

Unter Verweis auf Voten im Parlament (vgl. Ziff. 1.3.1) sehen sich die Verbände jedoch in ihren Erwartungen getäuscht, wonach der Wechsel zum Beitragsprimat keinen generellen Leistungsabbau bezwecken sollte. Der hauptsächliche Kritikpunkt besteht darin, dass die aktiven Versicherten die Hauptlast des Primatswechsels und der Sanierung tragen müssen. Damit würden ausgerechnet jene getroffen, die an der immer noch prekären Lage von PUBLICA kein Verschulden trifft.

Die Verbände halten konkret fest, dass die Senkung des technischen Zinssatzes um 0,5 Prozentpunkte auf 3,5 Prozent einen Deckungskapitalbedarf von über einer Milliarde auslöst, der fast ausschliesslich von den Versicherten durch drastisch erhöhte Beiträge und einschneidende Leistungseinbussen bei den Renten und beim freiwilligen vorzeitigen Altersrücktritt finanziert werden muss. Besonders störend und inakzeptabel erachten sie den Umstand, dass die Altersgruppe der beim Primatwechsel 45- bis 54-Jährigen einen markanten Beitragszuwachs und den grössten Leistungsabbau hinnehmen muss, ohne in den Genuss einer Übergangsregelung für die Altersrenten zu kommen, und ohne eine Aussicht zu haben, bis zum 65. Altersjahr das geltende Rentenniveau erreichen zu können.

Auf einheitliche Ablehnung stösst auch die Verschiebung des Versicherungsbeginns vom 22. auf das 25. Altersjahr und die Verschärfung der Kürzungen beim freiwilligen vorzeitigen Altersrücktritt. Letztere führe dazu, dass alle Versicherten faktisch bis zum 65. Altersjahr bzw darüber hinaus arbeiten müssen, um auf das Rentenniveau zu gelangen, das heute im Normalfall mit 62 Jahren erreicht wird. Diesen Umstand werten die Verbände vor dem Hintergrund der laufenden Redimensionierung als realitätsfremd, kontraproduktiv und unsozial.

Im Zusammenhang mit der Alterspensionierung fordern sie zwingend die paritätische Vorfinanzierung im Umlageverfahren der Überbrückungsrente.

Vor dem Hintergrund dieser für die Verbände inakzeptablen Verschlechterungen fordern sie, dass sich der Bund zur Verminderung der Beitragsbelastung bei den Versicherten (insbesondere der 45- bis 54-Jährigen) und zur Verbesserung der Rentenleistungen substantiell an den Umstellungskosten beteiligt und eine grosszügigere Übergangsregelung vorsieht.

2 Vorlage A: Erläuterungen zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen

2.1 PUBLICA-Gesetz

2.1.1 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

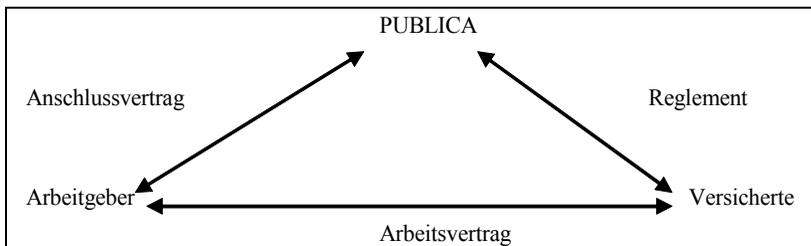
Art. 1 Gegenstand

Von den organisationsrechtlichen und technischen Bestimmungen zur Durchführung der beruflichen Vorsorge ist deren materieller Gehalt abzugrenzen, der von den Arbeitgebern im Rahmen der Bundesgesetzgebung über die berufliche Vorsorge bestimmt wird. Für den Bund ist die berufliche Vorsorge ein Aspekt seiner Personalpolitik. Ausdruck dieser Politik kann beispielsweise die Festlegung des Versichertenkreises, der Arbeitgeberbefugnisse in bezug auf die berufliche Vorsorge, der Beiträge und der Leistungsvoraussetzungen sein. Solche Bestimmungen sind in das Bundespersonalgesetz integriert. Für die ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Arbeitgeber sind neben dem BVG der Anschlussvertrag und das Vorsorgereglement die Grundlagen der beruflichen Vorsorge (vgl. Art. 4 PUBLICA-Gesetz). Aus diesem Grund enthält das PUBLICA-Gesetz auch keine spezifischen Bestimmungen zur Ausgestaltung der beruflichen Vorsorge. Das PUBLICA-Gesetz als Organisationserlass beschreibt die Struktur, nennt die Organe von PUBLICA und ihre Aufgaben und Kompetenzen. Ein weiterer Abschnitt ist der Rechnungslegung und Vermö-

gensanlage, der Verteilung und Verwendung der Erträge und der Aufteilung der Verluste gewidmet.

Art. 2 Rechtsform, Sitz

PUBLICA ist zur Zeit eher als Gemeinschaftseinrichtung denn als Sammeleinrichtung konzipiert. Dies äussert sich darin, dass für alle angeschlossenen Arbeitgeber die gleichen Vorsorgebestimmungen gelten (Verordnungen vom 25. April 2001 über die Versicherung im Kernplan bzw. Ergänzungsplan der Pensionskasse des Bundes; SR 172.222.034.1 und 2; PKBV 1 und PKBV 2), und dass keine getrennten Risikoverbände geführt werden. Andererseits erlaubt Artikel 18 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2000 über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Gesetzes, SR 172.222.0), dass pro Arbeitgeber getrennte Rechnungen geführt werden können. Hinsichtlich der so genannten angeschlossenen Organisationen (Art. 2 des PKB-Gesetzes) schreibt Artikel 8 der Verordnung vom 29. August 2001 über die angeschlossenen Organisationen (Verordnung angeschlossene Organisationen; SR 172.222.011) vor, dass für jeden dieser Arbeitgeber ein eigenes Vorsorgewerk zu führen sei. Dies deutet darauf hin, dass bereits das geltende Gesetz PUBLICA zumindest teilweise als Sammeleinrichtung verstanden haben wollte (BBl 1999 5269). Der Begriff der Sammeleinrichtung beschreibt keine bestimmte Rechtsform einer Vorsorgeeinrichtung. So wird dieser Begriff weder im Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Invaliden- und Hinterlassenvorsorge (BVG, SR 831.40) noch im Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit (FZG, SR 831.42) erwähnt. Die Sammeleinrichtung umfasst im Gegensatz zur Gemeinschaftseinrichtung organisatorisch und wirtschaftlich getrennte Vorsorgewerke verschiedener Arbeitgeber. Jede angeschlossene Einrichtung hat ein eigenes Vorsorgereglement, das lediglich bezüglich der Rahmenbedingungen mit den anderen übereinstimmt. Diese werden stets von der paritätisch zusammengesetzten Kassenkommission der Sammeleinrichtung im Rahmen eines Musterreglementes erlassen. Die Arbeitgeber schliessen sich der Sammeleinrichtung mit einem Anschlussvertrag an, der die Rechte und Pflichten des Arbeitgebers, namentlich die Beitragszahlungen enthält. Schematisch lassen sich die Beziehungen zwischen dem Arbeitgeber, den Versicherten und der Vorsorgeeinrichtung im Rahmen einer Sammeleinrichtung wie folgt darstellen:



Da die Administration im Beitragsprimat pro Vorsorgeplan³ weniger intensiv als im Leistungsprimat ist, steht einer Vielzahl von Vorsorgeplänen nichts im Weg.

Art. 3 Aufgabe

Artikel 3 definiert PUBLICA als eine Vorsorgeeinrichtung, welche die klassischen Risiken Alter, Invalidität und Tod versichert. PUBLICA wird gestützt auf das PUBLICA-Gesetz in das Register für berufliche Vorsorge eingetragen. Das Bundesamt für Sozialversicherung lehnte den Eintrag bisher mit der Begründung ab, dass gemäss PKB-Gesetz die Wertschwankungsreserven abweichend zur Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2; SR 831 441.1) geäuft werden dürfen, bevor die übrigen notwendigen Reserven und Rückstellungen vollständig gebildet sind (Art. 25 Abs. 2 PKB-Gesetz). Mit Inkrafttreten des PUBLICA-Gesetzes entfällt diese vom Gesetzgeber allerdings bewusst als Spezialnorm gegenüber der BVV 2 geschaffene Bestimmung und damit auch der von der Aufsichtsbehörde geltend gemachte Hinderungsgrund für eine Eintragung von PUBLICA im Register für berufliche Vorsorge.

Artikel 3 entspricht im Übrigen den geltenden Bestimmungen nach Artikel 8 Absätze 3 und 4 des PKB-Gesetzes. Ob PUBLICA die berufliche Vorsorge im Rahmen des Leistungs- oder des Beitragsprimats durchführt, wird in den Anschlussverträgen festgelegt. PUBLICA soll inskünftig die Möglichkeit haben, beide Formen der beruflichen Vorsorge anzubieten. Für das Bundespersonal (vgl. Ziff. 2.2) wird der Motion 00.3179 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 30. März 2000 Folge leistend und gestützt auf die neuen Bestimmungen von Artikeln 32i des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1) die berufliche Vorsorge im Beitragsprimat auf Gesetzesstufe vorgeschrieben. Wie bis anhin kann der Bundesrat PUBLICA besondere Aufgaben übertragen, die in direktem Zusammenhang mit der beruflichen Vorsorge stehen. Darunter fällt heute einzig die Durchführung der Ruhegehaltsordnung der Magistratspersonen.

Art. 4 Anschluss

Abs. 1

Der Bund und seine Verwaltungseinheiten sind PUBLICA von Gesetzes wegen angeschlossen. Die Voraussetzungen und Modalitäten werden im Bundespersonalgesetz umschrieben (vgl. Ziff. 2.2).

Abs. 2

Die PKB-Statuten (AS 1995 535) bezeichneten Arbeitgeber ausserhalb der engeren Bundesverwaltung als angeschlossene Organisationen, wenn sie durch einen Bundeserlass gegründet wurden, hoheitliche Befugnisse oder Aufgaben des Bundes wahrnehmen oder ihm besonders nahe stehen. Ferner galten die Vereinigungen des Bundespersonals als angeschlossene Organisationen. Artikel 2 des PKB-Gesetzes hält fest, dass sich Organisationen, die dem Bund besonders nahe stehen, PUBLICA

³ «Vorsorgeplan» und «Vorsorgereglement» werden synonym verwendet. Mit dem Begriff «Vorsorgeplan» wird die technische Ausgestaltung der Vorsorge (Beitragsgestaltung, Rücktrittsalter, Leistungsumfang usw.) in den Vordergrund gestellt, während mit dem Begriff «Vorsorgereglement» das formelle Erscheinungsbild des Vorsorgeplans in Form eines Rechtserlasses gemeint ist.

anschliessen können. Nach Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung der Pensionskasse des Bundes PUBLICA über die angeschlossenen Organisationen (Verordnung angeschlossene Organisationen; SR 172.222.011) steht eine Organisation dem Bunde insbesondere dann besonders nahe, wenn sie durch ihn gegründet oder mitgegründet wurde, er an ihr finanziell beteiligt ist (Kapitalbeteiligung oder Beteiligung an Betriebskosten), wenn sie hoheitliche Aufgaben des Bundes wahrnimmt oder berufsständische Interessen des Bundespersonals vertritt.

Absatz 2 behält die geltende Anschlussvoraussetzung der Bundesnähe bei. Er lässt jedoch anders als heute zu, dass neben privaten und öffentlich-rechtlichen Arbeitgebern, die das Kriterium der Bundesnähe erfüllen, auch Organisationen ein Anschlussbegehren stellen können, die öffentliche Aufgaben des Bundes, von Kantonen oder Gemeinden erfüllen. Der Kreis der angeschlossenen Organisationen wird sich somit auch in Zukunft aus Arbeitgebern zusammensetzen, die im Dienste der Allgemeinheit tätig sind. Nach wie vor soll der Anschluss von Arbeitgebern restriktiv gehandhabt werden. Es kann nicht die primäre Zielsetzung einer Bundesanstalt sein, private Versicherer zu konkurrenzieren (Botschaft zum PKB-Gesetz BBl 1999 5255). Zudem findet keine aktive Anwerbung statt; die anschlusswilligen Arbeitgeber müssen selbst auf PUBLICA zugehen und ein entsprechendes Begehren stellen.

Eine Mindestgrösse der anschlussfähigen Arbeitgeber festzulegen, scheint uns nicht angebracht zu sein, da sich im Laufe der Zeit die Bestände und das Arbeitsgebiet eines Arbeitgebers verändern können. Die Kassenkommission legt im Rahmen der für PUBLICA geltenden Risikopolitik die Aufnahmebedingungen fest und entscheidet über einen Anschluss. Jeder Neuanschluss wird auch auf Kosteneffizienz geprüft (Grösse, Risikoverlauf, Mutationsfrequenz und Bonität) und entsprechend selektiert.

Abs. 3

Ergänzend zu den Pflichten der Arbeitgeber, die sich aus dem BVG und aus diesem Gesetz ergeben, beinhaltet der Anschlussvertrag vor allem technische Modalitäten, wie Austausch der versicherungsrelevanten Personendaten, Bezahlung der Beiträge, Rechnungsstellung und Verwaltungskosten usw. Die Anschlussverträge werden von PUBLICA mit dem Arbeitgeber abgeschlossen. Er ist gehalten, über den Anschluss bzw. die Auflösung des Anschlussvertrages das Einverständnis seines Personals bzw. dessen Vertretung zu erreichen (Art. 11 Abs. 2 und 3^{bis} BVG). Beim Bund besteht von Gesetzes wegen (BPG) eine Anschlusspflicht (vgl. Art. 32a BPG), weshalb innerhalb der Bundesverwaltung auf eine Urabstimmung über den Anschluss an PUBLICA und über den Anschlussvertrag verzichtet werden kann.

Während der Anschlussvertrag die Rechte und Pflichten zwischen der Vorsorgeeinrichtung und dem Arbeitgeber regelt, bilden das Verhältnis zwischen Vorsorgeeinrichtung und der versicherten Person, die Leistungen sowie deren Finanzierung Gegenstand von reglementarischen Bestimmungen. Artikel 50 Absatz 2 des BVG lässt offen, in welcher Form diese Vorschriften erlassen werden können. Der Absatz 3 hält dazu bloss fest, dass die Vorsorgereglemente Bestandteil des Anschlussvertrages bilden. Bei Sammeleinrichtungen wird das Vorsorgereglement durch die Vorsorgeeinrichtung erarbeitet und mit dem anzuschliessenden Arbeitgeber unter Einbezug der Sozialpartner oder des Personals ausgehandelt.

Art. 5 Rückgriff auf haftpflichtige Dritte

Es handelt sich hier um eine gesetzliche Subrogation oder Legalzession. Die Bestimmung ist bereits geltendes Recht (Art. 19 PKB-Gesetz). Die Rechte gehen auf PUBLICA und nicht auf die einzelnen Vorsorgewerke über, da es PUBLICA ist, die allenfalls vor Gericht die Streitigkeiten austragen muss.

Art. 6 Datenbearbeitung

Die Grundsätze dieser Bestimmung sind geltendes Recht (Art. 14 PKB-Gesetz) und werden in das PUBLICA-Gesetz übernommen. Die Bearbeitung von Daten über administrative und strafrechtliche Verfolgungen von Versicherten wurde indessen gestrichen, da sie für den Vollzug der beruflichen Vorsorge nicht benötigt wird. Die Detailbestimmungen über die internen Zuständigkeiten zur Bearbeitung von Daten, die Aufbewahrungsfristen, die Organisation und den Betrieb der EDV-Systeme sowie die Datensicherheit regelt PUBLICA in einem Reglement (Art. 11 Abs. 3 Bst. e).

2.1.2 2. Abschnitt: Vorsorgewerke

Art. 7 Bildung von Vorsorgewerken

Die Vorsorgewerke sind in einem gewissen Sinne die «Mitglieder» der neu als Sammeleinrichtung ausgestalteten PUBLICA. Sie bilden in sich geschlossene Einheiten, die unter Wahrung der gesetzlich vorgesehenen Mitwirkungsrechte der Arbeitgeber und Arbeitnehmenden die Ausprägung der beruflichen Vorsorge definieren und auch finanzieren. Als Folge davon sind die Vorsorgewerke Risikoverbände, die anders als in der geltenden Struktur (vgl. dazu BBl 1999 5254 f), die versicherungstechnischen Risiken sowie auch die Anlagerisiken selber tragen müssen (Art. 8 und 15 des PUBLICA-Gesetzes). Neben transparenten Kompetenz- und Zuständigkeitsstrukturen ergeben sich durch die Strukturierung von PUBLICA als Sammeleinrichtung administrative Vereinfachungen und eine verbesserte Kosteneffizienz bei PUBLICA.

Bereits Artikel 8 der Verordnung über die angeschlossenen Organisationen (SR 172.222.011) sieht vor, dass diese Organisationen eigene Vorsorgewerke bilden. Absatz 1 übernimmt diesen Grundsatz, allerdings neu verbunden mit einer klaren Risikotrennung (Art. 8 und 15).

Absatz 2 lässt zu, dass nicht nur auf Initiative von angeschlossenen Arbeitgebern ein gemeinschaftliches Vorsorgewerk gebildet werden kann, sondern auch auf Veranlassung von PUBLICA. Letzteres dürfte vor allem dann angebracht sein, wenn auf Grund der Grösse der Vorsorgewerke eine getrennte Führung aus ökonomischen Gründen nicht mehr vertretbar ist.

Absatz 3 hält schliesslich fest, dass sich auch Arbeitgeber mit einem Rentenbestand PUBLICA anschliessen können. Mitunter kann es auch vorkommen, dass ein angeschlossener Arbeitgeber keine aktiven Angestellten mehr hat. Die Voraussetzungen für solche Anschlüsse bilden Gegenstand des Anschlussvertrages. Besteht bereits ein solcher, so ist er der neuen Situation anzupassen.

Art. 8 Versicherungstechnische Risiken

Artikel 8 äussert sich zur Tragung der versicherungstechnischen Risiken durch die einzelnen Vorsorgewerke. Von diesen Risiken klar zu trennen sind jene, die durch die Anlage des Vorsorgevermögens entstehen. Dabei steht die Verteilung der auf dem angelegten Vorsorgevermögen erzielten Gewinne und Verluste im Vordergrund (vgl. Art. 15).

Abs. 1

Die Botschaft zum PKB-Gesetz führt aus, dass in einem ersten Schritt die verschiedenen Versicherungskollektive buchhalterisch getrennt werden sollen. So wurden für ausgewählte, meist grössere angeschlossene Arbeitgeber, eigene Rechnungskreise gebildet. Der Ausgleich von technischen Gewinnen und Verlusten erfolgte zwischen den Rechnungskreisen, so dass die beteiligten Arbeitgeber gemeinschaftlich an diesem Risikoverbund partizipierten (vgl. Botschaft zum PKB-Gesetz BBl 1999 5254 f). Die Trennung zwischen Vorsorgewerk und PUBLICA als Vorsorgeeinrichtung wird mit dem PUBLICA-Gesetz konsequenter umgesetzt als dies noch die Botschaft zum PKB-Gesetz vorsah. Neu gilt, dass jedes Vorsorgewerk seine versicherungstechnischen Risiken (mit Ausnahme des Schwankungsrisikos; vgl. Abs. 2 Bst. a) selbst trägt.

Jedes Vorsorgewerk konzipiert seine Leistungs- und Finanzierungspläne anhand von Annahmen über die Lebenserwartung, Sterblichkeits- und Invaliditätserwartungen sowie anhand des technischen Zinses (vgl. Ziff. 4.1.1.9). Diese Annahmen schlagen sich in den einzelnen Vorsorgereglementen der Vorsorgewerke in Form von Bestimmungen über den Leistungsumfang, die Versicherungsdauer, das Rücktrittsalter und die Beiträge nieder. Versicherungstechnische Gewinne bzw. Verluste entstehen nun, wenn die gestützt auf versicherungsmathematische Berechnungen ermittelten Leistungen und Beiträge des Vorsorgewerks (kalkulatorische Sollwerte) von den effektiven Istwerten abweichen. Gewinn- und Verlustquellen ergeben sich beispielsweise aus dem Verlauf der Sterblichkeit und der Invalidität (Risikoverlauf), aus Abweichungen der Rendite vom technischen Zins, durch Neuzugänge oder Austritte von Versicherten. Sterben innerhalb einer Zeitperiode mehr Versicherte oder werden mehr Personen invalid, so führt dieser Sachverhalt zu einer Abweichung in Bezug auf die kalkulatorischen Sollwerte bei den Beiträgen. Das Ergebnis ist ein Verlust für die Vorsorgeeinrichtung, da sie mehr Leistungen erbringen muss als sie Beiträge für deren Finanzierung bekommt. Nun sind solche Schwankungen üblich und an sich nicht alarmierend. Werden indessen über längere Zeitspannen die Sollwerte verfehlt, verfestigt sich dieser Trend und droht deswegen eine Unterdeckung, so sind Reglementanpassungen erforderlich. Die Beiträge müssen erhöht oder die Leistungen vermindert werden.

Abs. 2 Bst. a

Einem Vorsorgewerk gehören alle Angestellten und Rentenbeziehenden an, die dem/den jeweiligen Arbeitgeber/n zugeordnet sind (PUBLICA-Gesetz Art. 7 Abs. 1, Bundespersonalgesetz Art. 32d Abs. 1 und 2). Vor dem Anschluss findet stets eine vertiefte Risikoprüfung (Invaliditätsrisiko) statt, welche das notwendige Prämienniveau im Bereich Invalidität eruiert. Ausserdem werden keine Arbeitgeber ausgeschlossen, welche einen überalterten Mitarbeiterbestand aufweisen; Rentnerbestände werden nur mit den notwendigen Risikoverstärkungen (Langleberisiko) aufgenommen.

Im geltenden System wurde stets ein Teil der Risikoprämie zum Ausgleich von Schwankungen im Risikoverlauf Tod und Invalidität eingebaut (sog. Überschäden). Diese «versteckte» Risikoausgleichsprämie wird im neuen Vorsorgesystem nicht mehr vorgesehen. Stattdessen wird auf Stufe PUBLICA eine Schwankungsrückstellung aus den Vermögenserträgen geüfnet (vgl. dazu Art. 17 Abs. 3). PUBLICA strebt mit dem allfälligen Anschluss weiterer Arbeitgeber eine Verbesserung des durchschnittlichen versicherungstechnischen Risikos bei Tod und Invalidität an. Wegen des Gesetzes der grossen Zahl können die Schwankungsrisiken Tod und Invalidität zu Gunsten aller Versicherten besser bewältigt werden. Je grösser ein Vorsorgewerk ist, umso kleiner ist die Wahrscheinlichkeit, dass die errechneten Sollwerte in einem Massnahmen erheischenden Umfang verfehlt werden. Das bedeutet nun konkret, dass der gestützt auf Erfahrungswerte zur Sterblichkeit und Invalidität erwartete Risikoverlauf grundsätzlich vom Arbeitgeber und seinen Versicherten durch die versicherungsmathematisch festgelegten Risikoprämien finanziert wird. Bei kleinen Vorsorgewerken, rund 40 angeschlossene Arbeitgeber bei PUBLICA haben weniger als 20 Mitarbeitende, können die im Risikoverlauf von Tod und Invalidität zwangsläufig auftretenden Schwankungen um den Erwartungswert (dieser wird nach den Grundlagen EVK 2000 errechnet und geht von einer Annahme sehr vieler Versicherten aus) durch das einzelne Vorsorgewerk jedoch nur in beschränktem Umfang getragen werden. Die Schwankungsrückstellung auf Stufe PUBLICA soll deshalb grosse und durch die reglementarische Risikoprämie der einzelnen Vorsorgewerke ungedeckte Risikoschwankungen ausgleichen. Zusammengefasst kann somit gesagt werden, dass der ordentliche Risikoverlauf Tod und Invalidität durch die versicherungsmathematisch und nach Ergebnis der Risikoprüfung innerhalb der einzelnen Vorsorgewerke festgelegten Risikoprämien finanziert wird. Kommt es zu ausserordentlichen Schwankungen im Risikoverlauf, wird die Risikoprämie des betreffenden Vorsorgewerks überprüft. Kann die Schwankung nicht durch eine Erhöhung der Risikoprämie beim betreffenden Vorsorgewerk aufgefangen werden, wird zum Ausgleich auf die Rückstellung für Schwankungsrisiken bei Tod und Invalidität zurückgegriffen.

Der Vollständigkeit wegen sei hier festgehalten, dass zum Beispiel das Risiko der Langlebigkeit ausschliesslich das Vorsorgewerk zu tragen hat. Es muss dazu auf Stufe Vorsorgewerk aus dem ihm zustehenden Vermögensertrag entsprechende Rückstellungen bilden (Art. 15 Abs. 3).

Abs. 2 Bst. b

Bereits das geltende Recht kennt eine Härtefallklausel (Art. 30 PKBV 1). Auf begründetes Gesuch hin, kann die Kassenkommission Leistungen gewähren, die in den Reglementen nicht vorgesehen sind, aber dem Vorsorgezweck der Pensionskasse entsprechen. Zu denken ist dabei z.B. an Leistungen, die an sich von PUBLICA wegen Überentschädigung zurückgefordert werden könnten, eine Rückforderung aber aus sozialer Rücksichtnahme unterbleibt. Die Rückstellung dient auch der Finanzierung von Härtefällen in Vorsorgewerken, die nur aus Rentenbeziehenden bestehen (Art. 7 Abs. 3 und Art. 23).

Art. 9 Paritätisches Organ

Abs. 1

Da die angeschlossenen Arbeitgeber ein eigenes Vorsorgewerk bilden, verfügen auch sie über ein entsprechendes (internes) paritätisches Organ, welches die Vorsorgepolitik operativ mitbestimmt. Nach Artikel 7 Absatz 3 sind Vorsorgewerke möglich, die nur noch Rentenbeziehende beinhalten. Für diesen Typ Vorsorgewerk kann auf die Bestellung eines paritätischen Organs verzichtet werden, wenn ein Gemeinwesen für die laufenden Leistungen eine Garantie abgibt. Fließen einmal Rentenleistungen, so sind diese in ihrem Bestand nicht mehr veränderbar. Die Vorsorgeeinrichtung bzw. das garantierende Gemeinwesen muss die Auszahlung jederzeit sicherstellen. Ein zwingender Mitsprachebedarf der Begünstigten liegt somit grundsätzlich nicht mehr vor.

Abs. 2

Jeder Arbeitgeber, der obligatorisch zu versichernde Angestellte beschäftigt, muss sich nach Artikel 11 BVG im Rahmen eines Anschlussvertrages einer Vorsorgeeinrichtung anschließen. Die Initiative zum Abschluss eines Anschlussvertrages geht somit in der Regel vom Arbeitgeber aus. PUBLICA arbeitet für den anschlusswilligen Arbeitgeber einen Anschlussvertrag aus. Vertragspartner sind, juristisch gesehen, der Arbeitgeber und PUBLICA. Gestützt auf Artikel 11 Absätze 2 und 3^{bis} BVG hält das PUBLICA-Gesetz fest, dass der Abschluss, die Änderung und Auflösung des Anschlussvertrages der Zustimmung und eines Beschlusses des paritätischen Organs bedarf.

Abs. 3

Da die Kassenkommission das oberste Organ von PUBLICA ist, gehören die zur Führung, Beaufsichtigung und Kontrolle der Vorsorgeeinrichtung erforderlichen Zuständigkeiten in ihren Kompetenzbereich. Dem paritätischen Organ verbleiben somit nur Kompetenzen, welche ihm das Gesetz oder die Kassenkommission ausdrücklich überträgt. So ist z.B. die Verwendung der freien Mittel des Vorsorgewerkes ein Bereich, wo das paritätische Organ allein zuständig ist (vgl. Art. 15 Abs. 4).

Abs. 4

Das PUBLICA-Gesetz verzichtet auf die Umschreibung eines eigenen Wahlverfahrens. Dies ist Sache des angeschlossenen Arbeitgebers. Dabei ist nach den Mitteilungen des BSV (berufliche Vorsorge Nr. 77 vom 7. Oktober 2004) zu beachten, dass die Arbeitnehmervertretung vom Personal und die Arbeitgebervertreter durch den Arbeitgeber selbst zu bestimmen sind.

2.1.3

3. Abschnitt: Organisation

In diesem Abschnitt werden die Gliederung von PUBLICA, die Zusammensetzung, das Wahlverfahren und die Zuständigkeiten der Organe von PUBLICA beschrieben. Abweichend vom geltenden Recht enthält dieser Abschnitt keine Hinweise mehr zur Haftung der Organe von PUBLICA. Damit ist jedoch keine materielle Änderung verbunden. Der heutige Artikel 13 PKB-Gesetz stellt eine Wiederholung von Artikel 52 BVG dar, d.h. er hat deklaratorischen Charakter (BBl 1999 5267). Die Bestimmungen des BVG sind daher ausreichend (vgl. auch Art. 3 Abs. 1 PUBLICA-

Gesetz). Die strenge Haftung nach BVG (vgl. namentlich BVG Art. 52 und 53) ist auch künftig angebracht, zumal im Gegensatz zur geltenden Situation PUBLICA künftig grössere Autonomie im Bereich der Anlagepolitik, der Vermögensverwaltung und des Anschlusses von Arbeitgebern geniessen wird.

Art. 10 Organe

Als neues Organ wird die Delegiertenversammlung erwähnt. Sie ist die Folge der klaren Aufteilung der einzelnen Arbeitgeber in Vorsorgewerke. Der Vollständigkeit wegen wird auch die Revisionsstelle erwähnt.

Art. 11 Aufgaben der Kassenkommission

Abs. 1

Die Kassenkommission ist das oberste Organ von PUBLICA. Ihr obliegt die oberste Leitung, Aufsicht und Kontrolle von PUBLICA. Die Arbeit der Kassenkommission hat strategischen Charakter und konzentriert sich auf die Unternehmensstrategie, die Anlagestrategie, das finanzielle Gleichgewicht und ähnliche Problemstellungen.

Abs. 2

Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Zu erwähnen ist, dass die Kassenkommission auch dazu berufen ist, PUBLICA nach aussen zu vertreten. Ferner überwacht sie die finanzielle Lage der einzelnen Vorsorgewerke und legt unter Beizug des Experten die Zielwerte der Wertschwankungsreserven fest.

Das geltende PKB-Gesetz weist die Kompetenz zum Abschluss von Anschlussverträgen PUBLICA zu, sieht aber einen Genehmigungsvorbehalt des Bundesrates vor. In der Botschaft zum PKB-Gesetz wird ausgeführt, dass der Anschluss eines Arbeitgebers an PUBLICA unter anderem auch finanzielle Risiken mit sich bringt und ein Genehmigungsvorbehalt gerechtfertigt sei, solange die Wertschwankungsreservengarantie von Artikel 25 des PKB-Gesetzes besteht. Wir sehen diesen Genehmigungsvorbehalt aus folgenden Gründen künftig nicht mehr vor:

Die Wertschwankungsreservengarantie wird aufgehoben (vgl. dazu Kommentar zu Art. 21). Mit der Senkung des technischen Zinssatzes von 4 auf 3,5 Prozent erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass PUBLICA die erforderlichen Reserven rascher äufnen kann. Zudem sieht das neue Gesetz vor, dass die einzelnen Vorsorgewerke getrennte Rechnungen führen und die Risiken selber tragen. Schliesslich gilt es zu beachten, dass die Arbeitgeber keinen Anspruch auf Anschluss an PUBLICA haben und allfällige Anschlüsse eingehend auf ihre versicherungstechnische Verträglichkeit geprüft werden (vgl. Kommentar zu Art. 4).

Neben den bisherigen Kompetenzen leitet die Kassenkommission als oberstes Führungs- und Kontrollorgan die Massnahmen im Sanierungsfall ein. Diese Aufgabe lag bisher beim Bundesrat (Art. 16 Abs. 2 PKB-Gesetz). Diese Kompetenzzuteilung entspricht der allgemeinen Praxis. Zudem ist die Kassenkommission näher an der Sache und rascher in der Lage, zweckentsprechende Massnahmen zu ergreifen. Die Kassenkommission ernennt die Direktion von PUBLICA. Die Direktion wählt die Angestellten von PUBLICA. Zu beachten ist, dass PUBLICA dem Bundespersonalgesetz untersteht. Da PUBLICA eine autonome Verwaltungseinheit ist, stellt sich die Frage, wer bei erstinstanzlichen personalrechtlichen Verfügungen als Beschwer-

deinstanz gilt. In Anlehnung an die analoge Situation im ETH-Bereich (Art. 62 der Personalverordnung ETH-Bereich vom 15. März 2001; PVO-ETH; SR 172.220.113) schlagen wir vor, dass die Kassenkommission eine interne Beschwerdeinstanz im Sinne von Artikel 35 BPG bestimmt. Dabei sind wir nicht der Auffassung, dass die Kassenkommission diese Aufgabe wahrnehmen soll. Vielmehr wird es an ihr liegen, eine geeignete Stelle innerhalb von PUBLICA zu bezeichnen.

Abs. 3

Die Kassenkommission legt die Grundsätze der Risikopolitik fest und erlässt das Reglement über die Rückstellungen und Reserven sowie das Anlagereglement einschliesslich die Anlagestrategie. Die Kassenkommission erlässt ferner einen Musteranschlussvertrag und ein Mustervorsorgereglement. Darin werden die zwingenden und disponiblen Elemente bezeichnet. So sind z.B. für alle Vorsorgewerke zwingend die gleichen technischen Grundlagen (statistische Tabellenwerke mit den Grundwahrscheinlichkeiten) oder der gleiche technische Zins (vorbehalten bleibt die Regelung über das geschlossene Rentenvorsorgewerk PUBLICA, Art. 23 PUBLICA-Gesetz) und die Mindestverzinsung der Altersguthaben anwendbar. Disponibel sind dagegen im Rahmen der übergeordneten gesetzlichen Bestimmungen namentlich die Staffelung der Beiträge und deren Höhe, der Versicherungsbeginn und die Versicherungsdauer, das Rücktrittsalter, die Festlegung des versicherten Lohnes und des Umfangs der von PUBLICA zu erbringenden Dienstleistungen sowie der davon abhängigen Verwaltungskosten. Was die Vorsorgereglemente für das Bundespersonal angeht, so richten sie sich nach den Rahmenbestimmungen, die im Bundespersonalgesetz festgehalten sind.

Art. 12 Wahl und Organisation der Kassenkommission

Abs. 1

Die bisherige Mitgliederzahl wird beibehalten. Die Amtsdauer beträgt unverändert 4 Jahre. Dagegen wird die geltende Beschränkung auf eine bloss zweimalige Wiederwahl weggelassen. Dies gestützt auf die Überlegung, wonach namentlich die Arbeitgebervertretung an eine bestimmte Funktion beim Arbeitgeber gebunden sein kann (z.B. Aufgaben im Personal- oder Finanzbereich).

Abs. 2

Die Vertretung der Arbeitgebenden und der Arbeitnehmenden in der Kassenkommission richtet sich nach dem Anteil des Deckungskapitals der Vorsorgewerke am gesamten Deckungskapital von PUBLICA. Dabei wird das Deckungskapital des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA nicht mitgezählt. In Anlehnung an die heutige Situation (Art. 2 Abs. 3 der Kassenkommissionsverordnung PUBLICA, SR 172.222.032) wird sowohl für die Gesamtheit der Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung (vgl. Art. 32a Abs. 2 des BPG) als auch für die Gesamtheit der angeschlossenen Arbeitgeber nach Artikel 4 Absatz 2 PUBLICA-Gesetz eine Mindestvertretung von je einem Sitz für die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervvertretung vorgesehen.

Abs. 3 und 4

Die Wahl der Vertretung der Arbeitnehmenden erfolgt in Zukunft nicht mehr im Rahmen eines aufwändigen Wahlverfahrens (vgl. Verordnung vom 29. August 2001 über die Kassenkommission der Pensionskasse des Bundes PUBLICA,

SR 172.222.032), sondern durch die Delegiertenversammlung. Den Arbeitgebern wird überlassen, wie sie ihre Vertretung in der Kassenkommission bestellen wollen.

Abs. 5 und 6

Diese Bestimmungen entsprechen dem geltenden Recht.

Art. 13 Delegiertenversammlung

Die Delegiertenversammlung ist neu und ist Folge der Struktur von PUBLICA als Sammeleinrichtung. Sie setzt sich aus den Vertreterinnen und Vertretern der Versicherern von PUBLICA zusammen. Die Delegiertenversammlung ist das Wahlorgan für die Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmenden in der Kassenkommission.

Die Zahl der delegierten Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmenden wird auf 80 Personen festgelegt. Die Vertretung der einzelnen Vorsorgewerke richtet sich nach dem Anteil ihres Deckungskapitals am gesamten Deckungskapital von PUBLICA (ohne Deckungskapital des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA). Kleinere Vorsorgewerke können sich zudem zusammenschliessen und ihre Vertretung gemeinsam bestimmen. Die Delegiertenversammlung wird jährlich durch die Direktion PUBLICA und das Präsidium der Kassenkommission über den Geschäftsgang informiert. Sie hat zudem ein Vorschlagsrecht in allen Belangen, die PUBLICA betreffen.

Art. 14 Direktion

Die Aufgaben der Direktion ändern sich gegenüber dem geltenden Recht nicht. Die Unterstellung der Direktion und des übrigen Personals unter das Bundespersonalgesetz beinhaltet die Möglichkeit, dass der Bundesrat gestützt auf Artikel 3 Absatz 2 BPG PUBLICA Arbeitgeberkompetenzen im personalrechtlichen Sinn übertragen, oder sie mit dem Erlass eigener Ausführungsbestimmungen zum BPG beauftragen kann (BPG Art. 37 Abs. 3).

2.1.4 4. Abschnitt: Vermögensanlage und Rechnungslegung

Art. 15 Anlage des Vermögens und Verwendung der Vermögenserträge

Abs. 1

Das Vermögen wird gesamthaft auf dem Markt angelegt. Je grösser das zur Verfügung stehende Anlagevolumen ist, umso flexibler und kostengünstiger ist die Vorsorgeeinrichtung in ihrer Anlagepolitik. Das PUBLICA-Gesetz verzichtet auf detaillierte Bestimmungen zur Vermögensanlage und zur Gewinn- und Verlustverteilung. In diesem Bereich kommt in erster Linie das BVG mit seinen Ausführungsbestimmungen zur Anwendung.

Abs. 2

Absatz 2 geht davon aus, dass das Vermögen des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA gesamthaft mit dem übrigen Vermögen von PUBLICA angelegt wird. Das geschlossene Rentenvorsorgewerk PUBLICA kommt nach Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a nicht in den Genuss der Schwankungsrückstellungen für die Risiken Tod und Invalidität. Indessen kann es vorkommen, dass eine rentenbeziehende Person auch Härtefallleistungen bezieht (vgl. Art. 8 Abs. 2 Bst. b). Deshalb erhält das geschlossene Rentenvorsorgewerk jährlich – erst nach Aufnung der Rückstellungen nach Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe b – den seinem Vermögensanteil und der vom Bundesrat gewählten Anlagestrategie entsprechenden Ertrag oder Verlust zugeteilt.

Abs. 3 und 4

In einem nächsten Schritt werden aus dem verbleibenden Ergebnis die Schwankungsrückstellungen für die Risiken Tod und Invalidität gebildet (vgl. Art. 8 Abs. 2 Bst. a). Die restlichen Erträge bzw. Verluste werden nach Massgabe des Vermögensanteils des Vorsorgewerkes am Gesamtvermögen von PUBLICA (ohne geschlossenes Rentenvorsorgewerk PUBLICA) auf die übrigen Vorsorgewerke verteilt. Nur wenn das Vorsorgewerk einen Deckungsgrad von mindestens 100 Prozent hat, entspricht das Vermögen dem technisch notwendigen Deckungskapital. Das heisst, die Summe der Verpflichtungen (Deckungskapital) wird durch das vorhandene Vermögen gedeckt. Besteht indessen eine Unterdeckung, so übersteigt das technisch notwendige Deckungskapital das vorhandene Vermögen. Wir ziehen deshalb den Begriff «Vermögen» dem Begriff «Deckungskapital» vor, um den massgebenden Verteilungsmassstab in Artikel 15 Absatz 3 zu bezeichnen. Dadurch vermeiden wir, dass Vorsorgewerke mit einer Unterdeckung bei der Verteilung der Vermögenserträge bzw. Verluste einen Ertrags- oder Verlustanteil erhalten, der nicht ihrem effektiv vorhandenen Vermögen entspricht. Das von der Kassenkommission zu erlassende Reglement über die Reserven und Rückstellungen (Art. 11 Abs. 3 Bst. c) regelt die Einzelheiten. Nach Vornahme der Rückstellungen und Reserven auf Stufe Vorsorgewerke (z.B. Reserven für Langlebigkeit, Wertschwankungen) verbleibende Erträge stehen dem Vorsorgewerk zur freien Verfügung (freie Mittel). Über deren Verwendung entscheidet das paritätische Organ.

Art. 16 Bilanzierung

Abs. 1

Die Bilanzierung in geschlossener Kasse wird bereits im geltenden Recht vorgeschrieben (Art. 15 PKB-Gesetz). Nach Artikel 65 Absatz 1 BVG müssen die Vorsorgeeinrichtungen und folglich auch die Vorsorgewerke jederzeit Sicherheit dafür bieten, dass sie ihre Verpflichtungen erfüllen können. Das BVG impliziert somit für Vorsorgeeinrichtungen ohne Garantie des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde einen Deckungsgrad von mindestens 100 Prozent.

Abs. 2

Am Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse wird festgehalten. Da wir nicht ausschliessen, dass sich auch öffentlich-rechtliche Arbeitgeber PUBLICA anschliessen möchten, für die ein Kanton oder eine Gemeinde die Vorsorgeleistungen garantiert (Art. 69 Abs. 1 BVG und Art. 45 Abs. 1 BVV2), sieht Absatz 2 für

die betreffenden Vorsorgewerke Abweichungen von der Bilanzierung in geschlossener Kasse vor. Nicht zuletzt ist diese Bestimmung auch wegen des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA (Art. 23) erforderlich, für das der Bund eine Leistungsgarantie übernimmt.

Art. 17 Rechnungslegung

Die getrennte Rechnungslegung ist bereits im geltenden Recht vorgesehen (Art. 18 PKB-Gesetz). Gemäss der Botschaft zum PKB-Gesetz ist diese Bestimmung eine Grundlage dafür, dass die Pensionskasse des Bundes als Sammeleinrichtung geführt werden kann (BBl 1999 5269). Wir haben den Begriff des Vorsorgewerks bereits im 2. Abschnitt eingeführt und ausgeführt, dass die Trennung zwischen PUBLICA und den Vorsorgewerken konsequenter als bis anhin umgesetzt wird. Dies äussert sich auch in der Rechnungslegung. Wir sehen zudem vor, dass PUBLICA für Vorsorgewerke, in denen mehrere Arbeitgeber zusammengefasst sind, pro Arbeitgeber getrennte Rechnungen führen kann. Absatz 3 nimmt auf Artikel 8 Absatz 2 Bezug und ordnet diese Rückstellung für Schwankungen im Risikoverlauf Tod und Invalidität bei den angeschlossenen Arbeitgebern sowie die Rückstellung für Härtefälle der Bilanz von PUBLICA zu.

2.1.5 5. Abschnitt: Übergangsbestimmungen

Art. 18 Übergang der Vorsorgeverhältnisse

Abs. 1

Diese Bestimmung knüpft den Übergang der Vorsorgeverhältnisse an das Inkrafttreten des PUBLICA-Gesetzes. Die Überführung der Vorsorgeverhältnisse setzt indessen voraus, dass die im 4. Abschnitt erwähnten Organe besetzt sind (Art. 27 PUBLICA-Gesetz und Art. 41a BPG), die massgebenden Reglemente (Art. 11 PUBLICA-Gesetz und Art. 32c Abs. 2 BPG) vorliegen und die Anschlussverträge rechtsgültig abgeschlossen sind (Art. 4 PUBLICA-Gesetz und Art. 32c BPG). Schliesslich müssen auch die EDV-technischen und organisatorischen Vorkehrungen soweit gediehen sein, dass der operative Betrieb der Vorsorgeeinrichtung aufgenommen werden kann. Im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes werden für den gesamten Versichertenbestand die Austrittsleistungen gemäss den geltenden Bestimmungen ermittelt. Diese Summe wird den Versicherten als Einmaleinlage im neuen Vorsorgeplan gutgeschrieben. Der Übergang wird somit wie ein Austritt und Wiedereintritt des gesamten Bestandes behandelt. Von einer gestaffelten Überführung der Versicherten, z.B. nach Arbeitgeber, wird abgesehen, um ein Nebeneinander von verschiedenen gesetzlichen Grundlagen (PUBLICA-Gesetz und PKB-Gesetz) und zweier parallel laufender Vorsorgesysteme zu vermeiden.

Abs. 2 und 3

Für PUBLICA wie auch für die Vorsorgewerke wird je eine Eröffnungsbilanz erstellt. Daraus soll der aktuelle Stand der Verpflichtungen und Guthaben der Vorsorgewerke hervorgehen. Massgebend dazu sind die Fachempfehlungen Swiss GAAP FER 26.

Absatz 3 regelt die Bildung des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA und verweist dabei auf die Grundsätze der Teilliquidation. Der Nutzen dieser Formulierung besteht darin, dass ein klar definiertes und erprobtes Verfahren angewendet wird. Von Gesetzes wegen startet das geschlossene Rentenvorsorgewerk PUBLICA mit dem gleichen Deckungsgrad wie die restlichen Vorsorgewerke von PUBLICA.

Abs. 4

Diese Bestimmung entspricht hinsichtlich der Invalidenrenten dem geltenden Recht nach Artikel 73 bzw. 63 der Verordnungen über die Versicherung im Kernplan bzw. Ergänzungsplan (SR 172.222.034.1/2). Die laufenden Alters- und Hinterlassenenrenten unterstehen der besonderen Regelung von Artikel 23.

Abs. 5

Diese Bestimmung ist im geltenden PKB-Gesetz in Artikel 23 enthalten und betrifft die Rechte der weiblichen Eintrittsgeneration⁴ nach Artikel 71 der PKB-Statuten von 1994 (AS 1995 535). Sie ist auf den 31. Dezember 2007 befristet. Sollte das PUBLICA-Gesetz nach diesem Datum in Kraft treten, so fällt dieser Absatz dahin.

Verordnungs- und Gesetzgeber hielten zwischen 1987 und 2000 dreimal nacheinander fest, dass die der weiblichen Eintrittsgeneration abgegebenen Garantien nicht abgeändert würden. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die Leistungsansprüche der Garantiefrauen heute im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wohlerworbene Rechte darstellen und aufgrund von Artikel 9 BV auch gegenüber dem Gesetzgeber geschützt sind. Seit dem 1. Juni 2003 müssen die Arbeitgeber PUBLICA die ungedeckten Kosten bei der Pensionierung einer Angehörigen der weiblichen Eintrittsgeneration vergüten (Art. 74 PKBV 1). Dies kann für kleinere angeschlossene Arbeitgeber eine Härte bedeuten. Wir sehen aber davon ab, eine Härteklausele einzuführen, wonach der Bund die ungedeckten Kosten übernehmen kann. In der Eröffnungsbilanz PUBLICA (BRB vom 19.12.03 Ziff. 1.6) erklärte der Bundesrat, die ungedeckten Kosten bei der Pensionierung von weiblichen Angehörigen der Eintrittsgeneration, die bei angeschlossenen Organisationen pensioniert werden, zu übernehmen, wenn PUBLICA die Forderungen nicht gerichtlich einbringen kann. Mit der Errichtung eines geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA mit einer Leistungsgarantie des Bundes wird PUBLICA in erheblichem Umfang von ihren Verpflichtungen gegenüber den bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes entstehenden Altersrentnern entlastet. Dieser neue Sachverhalt bewog den Bundesrat von seiner in der Eröffnungsbilanz geäußerten Absicht Abstand zu nehmen.

Art. 19 Fehlbetragsschuld nach PKB-Statuten

Artikel 19 beabsichtigt, die Fehlbetragsproblematik einer definitiven Lösung zuzuführen, indem er im Wesentlichen die von Artikel 26 PKB-Gesetz eingeschlagene Richtung weiterverfolgt, PUBLICA als Vorsorgeeinrichtung mit Bilanzierung in

⁴ Darunter werden Frauen verstanden, die am 31. Dezember 1987 Mitglieder der damaligen EVK und mehr als 20 Jahre alt waren, jedoch das 65. Altersjahr noch nicht vollendet hatten. Sobald sie das 60. Altersjahr vollendet haben oder 35 Beitragsjahre (effektiv als beitragszahlende Mitglieder der EVK/PKB bzw. PUBLICA verbrachte Jahre) aufweisen, steht ihnen das Recht zu, bis Ende Dezember 2007 mit erstmaliger Auszahlung der garantierten vollen Rente per 1. Januar 2008 in Pension zu gehen.

geschlossener Kasse⁵ und ohne Fehlbetrag zu führen. Durch die vom Parlament ins PKB-Gesetz aufgenommene Pflicht zur Ausfinanzierung des Fehlbetrags und zur Bilanzierung in geschlossener Kasse ist eine Leistungsgarantie überflüssig geworden, weshalb Absatz 6 von Artikel 26 des geltenden PKB-Gesetzes nicht mehr notwendig ist. Geändert bzw. dem neuen tieferen technischen Zinssatz angepasst wird auch die Verzinsung der noch bestehenden Fehlbetragschuld.

Der Fehlbetrag ist namentlich auf folgende Ursachen zurückzuführen (vgl. auch Botschaft zum PKB-Gesetz, BBl 1999 5248):

1. Es bestand bereits bei der Aufnahme der Vorsorgetätigkeit der Eidgenössischen Versicherungskasse (PKB-Vorgängerorganisation) 1921 ein Fehlbetrag, da die Rentenleistungen an die damalige Eintrittsgeneration nicht vollständig durch die Beiträge finanziert wurden.
2. Nicht einbezahlte Arbeitgeberbeiträge: Insbesondere zahlte der Bund seine Beiträge auf Grund linearer Lohnerhöhungen (z.B. generelle Verdiensterhöhungsbeiträge namentlich wegen der Teuerungsanpassung der Löhne; Verordnung über den versicherten Verdienst vom 19. Dezember 1988, SR 172.222.101) gestützt auf das Prinzip der Bilanzierung in offener Kasse nicht ein.
3. Anlageverluste bzw. ungenügende Kapitalerträge. (Auf Grund der Entwicklung an den Finanzmärkten stieg der Fehlbetrag nach Verabschiedung des PKB-Gesetzes unerwarteterweise massiv an. Zwischen 1999 und 2003 hat die PKB Anlageverluste von rund 4,9 Milliarden erlitten.)
4. Versicherungstechnische Verluste⁶.
5. Bestandesänderungen bei den angeschlossenen Arbeitgebern.
6. Als weiterer, einmaliger Faktor führte die Änderung im Berechnungsverfahren der Deckungskapitalien bei Austritten mit dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsgesetzes zu einer Erhöhung des Deckungskapitals.

Abs. 1

Gemäss geltender Fassung von Artikel 26 PKB-Gesetz legt der Bundesrat auf den Zeitpunkt der Errichtung der Pensionskasse die Verteilung des Fehlbetrages der bisherigen Pensionskasse PKB auf die Arbeitgeber (Bund und angeschlossene Arbeitgeber) definitiv fest. Dabei übernimmt der Bund den durch die Einführung des Freizügigkeitsgesetzes bedingten Fehlbetragsanteil der angeschlossenen Organisationen (Abs. 1 zweiter Satz; «FZG-Regel»). Der Zeitpunkt der Errichtung von PUBLICA war mit der Überführung der Versicherten aus der PKB in PUBLICA erreicht. Bei der Festlegung und Verteilung des Fehlbetrages gilt es zu beachten, dass Ende der 80er Jahre die Höhe des auf die angeschlossenen Organisationen entfallenden Fehlbetrags summenmässig fixiert wurde (sog. eingefrorener Fehlbetrag). Seither bezahlten die angeschlossenen Organisationen und die damaligen Rüstungsbetriebe anstatt eines durchschnittlichen Erhöhungsbeitrages für jede

⁵ Es darf jeweils nur mit dem aktuellen Bestand der Versicherten gerechnet werden.

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).

Lohnerhöhung einen dem effektiven Deckungskapitalbedarf entsprechenden Beitrag. Aus diesem Grund veränderte sich der Fehlbetrag dieser Arbeitgeber nicht mehr und wurde seither als definitiv festgelegt betrachtet. Für den Bund wurde die bis jetzt geltende Regel, generelle Erhöhungen des versicherten Verdienstes nicht mit entsprechenden einmaligen Erhöhungsbeiträgen zu finanzieren, beibehalten. Ganz offensichtlich gingen die damaligen Entscheidungsträger von der Annahme aus, dass trotz dieser Regel, der eingeführten flexiblen Pensionierung und der über 20-jährigen Übergangsfrist für weibliche Angehörige der Eintrittsgeneration, sich der Fehlbetrag des Bundes zwar stetig weiter entwickelt, ohne aber das statutarisch festgelegte Deckungsverhältnis bei der Pensionskasse des Bundes von zwei Dritteln (Art. 58 PKB-Statuten) je zu unterschreiten (vgl. Botschaft zu den PKB-Statuten von 1987; BBl 1987 II 569). Mit der Mitte 1999 vollzogenen Einführung der Vermögensanlage der Pensionskasse des Bundes auf dem Markt (statt ausschliesslich beim Bund, Art. 60 und 60a PKB-Statuten; AS 1999 2451 2450; BBl 1998 3073) änderte sich an der zuversichtlichen Haltung bezüglich der Fehlbetragsentwicklung nichts. Auch die eidgenössischen Räte scheinen von dieser Annahme ausgegangen zu sein (Botschaft zum PKB-Gesetz, BBl 1999 5251). Die Frage, ob vor der Errichtung von PUBLICA entstehende Anlageverluste Teil des zu verteilenden Fehlbetrages sind, wurde in ihren Beratungen nicht erörtert und auch in den Kommissionen nicht angesprochen. In der Tat entstanden aber seit Mitte 1999 bis Mitte 2003 Anlageverluste in der Höhe von rund 4,9 Milliarden.

Artikel 26 des geltenden PKB-Gesetzes enthält ausser der «FZG-Regel» und der Härtefallregel (Art. 26 Abs. 1 zweiter Satz und Abs. 4) explizit keine Regeln, wonach der Bund allein gewisse Fehlbetragsanteile übernehmen sollte. Ob die im Zeitpunkt der Migration in Kraft stehenden Bestimmungen (Art. 26 PKB-Gesetz und Art. 59 PKB-Statuten vom 24. August 1994 (AS 1995 533 3705, 1999 2450 2451) eine ausreichende Rechtsgrundlage darstellen, um den aus der PKB ausgetretenen und den zu PUBLICA migrierten angeschlossenen Organisationen den gesamten Fehlbetrag, und damit namentlich auch die ihrem Anteil am Deckungskapital entsprechenden Anlageverluste (rund 1,3 Mia. Fr.), anteilmässig zu überwälzen, ist unsicher.

Bei den aus der früheren PKB ausgetretenen angeschlossenen Organisationen entspreche dies einer nachträglich geltend zu machenden Mehrbelastung. Der Bundesrat hat dieses Vorgehen erwogen und im Wesentlichen aus folgenden Gründen verworfen:

- PUBLICA und die angeschlossenen Organisationen gehen davon aus, das früher erfolgte «Einfrieren» des sie betreffenden Fehlbetrages habe Vertrauensschutzpositionen geschaffen, die einer Überwälzung höherer Fehlbetragsanteile entgegenstehen. In der Tat haben die angeschlossenen Organisationen während Jahren den eingefrorenen Fehlbetrag verzinst und im Falle des Austritts amortisiert.
- Zudem machen die angeschlossenen Organisationen geltend, sie hätten unter den PKB-Statuten im Rahmen der Kassenkommission keine Entscheidbefugnisse gehabt, insbesondere was die Anlagepolitik betreffe.
- Weiter ist rechtlich sehr umstritten, ob die aus der PKB ausgetretenen angeschlossenen Organisationen einschliesslich ehemaliger Bundesbetriebe, welche gestützt auf Artikel 68 Absatz 2 PKB-Statuten Renterinnen und Rentner

in der PKB zurückgelassen haben, für Fehlbetragsentwicklungen nach ihrem Austritt in rechtlich durchsetzbarer Weise belangt werden könnten.

- Schliesslich wäre eine Fehlbetragsverteilung auf die verschiedenen Arbeitgeber im Nachhinein äusserst schwierig, da die «eingefrorenen» Fehlbetragsanteile der angeschlossenen Organisationen nicht mehr jährlich an die Deckungskapitalveränderungen angepasst wurden. Dies gilt erst recht, weil einige Arbeitgeber migriert sind, während andere – und dies zu unterschiedlichen Zeitpunkten – aus der PKB ausgetreten sind.

Auf Grund der Rechts- und Datenlage wäre der Ausgang allfälliger gerichtlicher Prozesse sehr ungewiss und höchst risikobehaftet. Zudem besteht Grund zur Annahme, dass sich wohl die meisten migrierten angeschlossenen Organisationen zu einem Härtefallgesuch veranlasst sähen, wenn ein höherer als der eingefrorene Fehlbetragsanteil überwältigt würde. Einige bekunden schon heute Mühe, ihre eingefrorenen Anteile zu finanzieren. Uneinbringliche Fehlbetragsanteile, sei es bei finanziellem Unvermögen der angeschlossenen Organisation, sei es wegen rechtlicher Hindernisse, gingen zwar zu Lasten von PUBLICA, soweit sie vom Bund nicht im Rahmen der Härtefallklausel übernommen werden. Damit entsteht aber auf Grund der Grössenordnung möglicher Ausfälle das Risiko, dass PUBLICA versuchen würde, den Bund als ehemaligen Leistungsgaranten der PKB für die bei den angeschlossenen Organisationen nicht einbringlichen Fehlbetragsanteile zu belangen, da ihr Start per 1. Juni 2003 mit einer Deckung von 100 Prozent ansonsten nicht mehr gewährleistet wäre.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die anlässlich der Migration herrschende Rechtslage für eine definitiv vorzunehmende Festlegung und Verteilung des Fehlbetrages auf die dafür in Frage kommenden Arbeitgeber eine zu ambivalente und zu risikobehaftete Grundlage bildet, um das über Jahrzehnte entstandene Faktum des Fehlbetrages zu beseitigen. Vor diesem Hintergrund verabschiedete der Bundesrat am 19. Dezember 2003 die Eröffnungsbilanz von PUBLICA per 1. Juni 2003. Er legte den Fehlbetrag der bisherigen Pensionskasse PKB (Bund und angeschlossene Organisationen) per 31. Mai 2003 definitiv fest. Der vom Bundesrat ermittelte und festgelegte Fehlbetrag des Bundes belief sich im Migrationszeitpunkt auf 11 935 517 302 Franken. Gemäss Absatz 1 übernimmt der Bund diesen sich aus der Schlussabrechnung PKB ergebenden Betrag. Das Parlament hat die Rechnung der PKB vom 1. Januar bis 31. Mai 2003 mit dem Bundesbeschluss I vom 4. Juni 2004 (BB1 2004 3645) über die eidgenössische Staatsrechnung für das Jahr 2003 genehmigt. In diesen Betrag eingeschlossen sind gestützt auf Artikel 26 Absatz 1 2. Satz des geltenden PKB-Gesetzes der durch die Einführung des Freizügigkeitsgesetzes (FZG, SR 831.42) entstandene Fehlbetrag (einschliesslich des Anteils der angeschlossenen Organisationen in der Höhe von 91,5 Millionen) und die durch die Anlageverluste bewirkte Erhöhung des Fehlbetrages. Der Bundesratsbeschluss zur Eröffnungsbilanz PUBLICA hielt in Ziffer 1.4 ausdrücklich fest, dass für die vom Bundesrat vorgenommene Verteilung des Fehlbetrages und für die daraus folgende Belastung des Bundes die erforderliche Rechtsgrundlage geschaffen werden muss. Absatz 1 schafft diese Rechtsgrundlage für die Übernahme des Fehlbetrags durch den Bund. Darin eingeschlossen ist auch der Fehlbetragsanteil, der auf die bei der PKB verbliebenen Rentenbestände jener Arbeitgeber entfällt, die vor der Migration ausgetreten sind (dazu gehören fast alle aus der PKB ausgetretenen angeschlossenen Organisationen sowie die Swisscom und die RUAG). Uneinbringliche Fehlbetragsschulden anderer Arbeitgeber (namentlich bei finanziellem Unvermögen einer

angeschlossenen Organisation, welche die Härtefallvoraussetzungen nicht erfüllt) gehen entsprechend der Härtefallklausel nicht zu Lasten des Bundes, sondern zu Lasten von PUBLICA. Der vom Bund zu übernehmende Fehlbetrag bzw. die abzutragende Fehlbetragsschuld entspricht somit dem vom Bundesrat am 19. Dezember 2003 mit Valuta 1. Juni 2003 festgelegten Betrag von 11 935 517 302 Franken.

PUBLICA verzichtet auf die Geltendmachung der Garantien des Bundes aus der Eröffnungsbilanz (vgl. Art. 21).

Abs. 2

Vor der Inkraftsetzung des Freizügigkeitsgesetzes am 1. Januar 1995 konnte der Fehlbetragsanteil vom Deckungskapital der austretenden Organisationen abgezogen werden (Art. 53 Abs. 2 EVK-Statuten vom 2. März 1987, AS 1987 1228). Ab dem 1. Januar 1995 wurde er gestützt auf Artikel 59 Absatz 3 der PKB-Statuten vom 24. August 1994 (AS 1995 533) bei Austritt eines Arbeitgebers bzw. bei einer erheblichen Verminderung des Bestandes als Folge von Restrukturierungsmassnahmen zur Zahlung an die frühere PKB fällig.

Der Bundesrat hat am 29. Oktober sowie am 19. Dezember 2003 (Eröffnungsbilanz) – unter Vorbehalt der Zustimmung durch das Parlament – beschlossen, dass die zu PUBLICA migrierten angeschlossenen Organisationen nur ihre früher eingefrorenen Fehlbetragsanteile bezahlen müssen. Diese Fehlbeträge beliefen sich im Migrationzeitpunkt auf 14 885 503 Franken. Verschiedene migrierte Organisationen haben ihren eingefrorenen Fehlbetrag bereits vollständig beglichen. Die noch nicht amortisierten eingefrorenen Fehlbeträge belaufen sich heute gesamthaft auf rund 12 Millionen Franken.

Gleiches gilt für die seinerzeit aus der PKB ausgetretenen angeschlossenen Organisationen. Über den durch sie beim Austritt bezahlten eingefrorenen Fehlbetrag hinaus schulden sie keine Leistungen mehr. Vorbehalten bleiben Rechtsgrundlagen, die den Arbeitgeber im Einzelfall zur Übernahme des fehlenden Deckungskapitals verpflichten, z.B. wie dies früher bei administrativen Entlassungen der Fall war.

Abs. 3

Dieser Absatz beinhaltet die bisherige Härtefallklausel, wonach der Bund den Fehlbetrag einer angeschlossenen Organisation übernehmen kann, sofern die Rückzahlung für diese eine schwerwiegende finanzielle Härte zur Folge hat. Diese Bestimmung ist bereits heute geltendes Recht und wird nur auf Organisationen angewendet, die zu PUBLICA migriert sind. Somit findet diese Bestimmung keine Anwendung auf Organisationen, die vor der Migration aus der EVK/PKB ausgetreten sind.

Abs. 4

Absatz 4 betrifft die vor der Migration ausgetretenen Arbeitgeber ohne eingefrorenen Fehlbetrag (z.B. Post⁷). Die in Artikel 59 Absatz 4 PKB-Statuten vorgesehene Bundesratsverordnung war vor der Migration nicht mehr erlassen worden. Demnach war der Bundesrat im Einzelfall nach Artikel 59 Absatz 1 der PKB-Statuten zur Bestimmung des Fehlbetrags und für dessen Neuverteilung zuständig. Die vorliegend vorgeschlagene Regelung entspricht dem dort enthaltenen Verteilschlüssel, wie er beim Austritt der Post aus der PKB zur Anwendung gelangte; der damalige

⁷ Swisscom hat ihre Deckungslücke mit der Aufnahme der Vorsorgetätigkeit in einer eigenen Vorsorgeeinrichtung ausfinanziert.

Gesamtfehlbetrag, unter Abzug der eingefrorenen Anteile der angeschlossenen Organisationen, wurde zwischen Bund und Post nach ihrem Anteil am Deckungskapital verteilt. In dem der Post zugerechneten Fehlbetrag von 4,1 Milliarden sind Anlageverluste von rund 700 Millionen enthalten, die gemäss Artikel 24 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 30. April 1997 über die Organisation der Postunternehmung (POG; SR 783.1) der Bund übernommen hat. Nach den gleichen Grundsätzen berechnet wurden der Fehlbetrag der Swisscom im Zeitpunkt ihrer rechtlichen Verselbstständigung. Damit bleibt der beim Austritt gemäss den PKB-Statuten festgelegte Fehlbetragsanteil dieser Arbeitgeber unverändert; vorbehalten bleiben Rechtsgrundlagen, die den Arbeitgeber im Einzelfall zur Übernahme des fehlenden Deckungskapitals verpflichten.

Nach dem Austritt des Arbeitgebers aus der PKB eingetretene Anlageverluste auf zurückgelassenen Rentenbeständen übernimmt somit der Bund im Rahmen seines gemäss Schlussrechnung der PKB per 31. Mai 2003 festgelegten Fehlbetrags.

Art. 20 Begleichung und Verzinsung der Fehlbetragsschulden

Abs. 1 bis 3

Für den Bund wird die Amortisationsfrist gestützt auf den BRB vom 19. Dezember 2003 Ziffer 11 (Eröffnungsbilanz der Pensionskasse des Bundes) auf den 31. Mai 2008 festgelegt. Die Amortisationsfrist für die Bezahlung der Fehlbetragsschulden (Art. 19 Abs. 2) wird für die angeschlossenen Organisationen durch PUBLICA im Rahmen der Anschlussverträge festgelegt; die Rückzahlung muss aber innert höchstens acht Jahren seit dem Inkrafttreten des PUBLICA-Gesetzes erfolgen. Übernimmt der Bund Fehlbeträge von angeschlossenen Organisationen im Rahmen von Härtefällen (Art. 19 Abs. 3) so beträgt die Tilgungsfrist ab dem Zeitpunkt, in dem der Härtefall feststeht, fünf Jahre.

Abs. 4 und 5

Die noch nicht amortisierten Fehlbeträge werden wie bis anhin verzinst. Der Zinssatz für die Verzinsung der jeweiligen Fehlbeträge entspricht dem jeweiligen technischen Zins für das aktive Personal (wegen der Zinssatzsenkung beträgt er neu 3,5 Prozent statt wie bisher 4 Prozent). Der tiefere Zinssatz gilt erst ab Inkrafttreten des PUBLICA-Gesetzes. Absatz 5 ist geltendes Recht.

Art. 21 Aufhebung von Bundesgarantien

Abs. 1

PUBLICA verzichtet – unter Vorbehalt von Absatz 2 - rückwirkend auf alle Garantien des Bundes gemäss Eröffnungsbilanz, die der Bundesrat im Rahmen der Festlegung des Fehlbetrags der ehemaligen PKB zu Gunsten von PUBLICA abgegeben hat. Sie übernimmt folglich das gerichtlich uneinbringliche, fehlende Deckungskapital bei der Pensionierung der weiblichen Versicherten der Eintrittsgeneration von angeschlossenen Organisationen. Zudem übernimmt PUBLICA die Verluste aus der vorzeitigen freiwilligen Pensionierung bis zur Einführung des Beitragsprimats. Rückwirkend erlöscht auch die Bundesgarantie für altrechtliche Prozessrisiken, einschliesslich der Garantie des fehlenden Deckungskapitals bei rückwirkenden Invalidisierungen. PUBLICA kann nur angesichts der Entlastung durch die Leistungsgarantie für das geschlossene Rentenvorsorgewerk PUBLICA diese Kosten

bzw. Risiken selber tragen. Das Gesetz sieht vor, dass diese Garantien rückwirkend entfallen.

Abs. 2

Absatz 2 umschreibt die Fälle, für die der Bund sein im Rahmen der Eröffnungsbilanz abgegebenes Garantieverprechen aufrecht erhält. Als prozessuale Grossrisiken, für welche die Bundesgarantie fortbesteht, gelten nur die Fälle mit präjudizieller Breitenwirkung, d.h. jene Gerichtsfälle, welche eine Anpassung weiterer Versicherungsverhältnisse erfordern, sofern kumulativ entweder die Summe der fehlenden Deckungskapitalien (Fehlbetrag) oder der für die Administration erforderliche Bearbeitungsaufwand ausserordentlich hohe Kosten verursacht und damit für PUBLICA nicht tragbar wären.

Art. 22 Betriebskapital

Der Zweck des Betriebskapitals besteht in der Bildung eines Fonds, um Schwankungen bei den Verwaltungskosten aufzufangen. Die Erstaufwendungen, die aus verschiedenen Komponenten bestehen, können durch die laufenden Verwaltungskostenbeiträge der Arbeitgeber (Art. 3 Abs. 2 PUBLICA-Statuten) nicht vollständig gedeckt werden. Sowohl die erste BVG-Revision und auch die vom Bund veranlassenen Umstellungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe werden darüber hinaus Investitionen in die technische Infrastruktur und zusätzlichen Ressourcenaufwand zur Folge haben. PUBLICA muss demzufolge über einen Fonds verfügen. Nicht gerüttelt wird am Grundsatz, dass die Verwaltungskostenbeiträge so zu bemessen sind, dass sie den Verwaltungsaufwand decken. Die Verwaltungskostenbeiträge gehören nicht zu den in Artikel 32g BPG (vgl. Kommentar zu diesem Artikel) umschriebenen Beiträgen für die berufliche Vorsorge. Der Fonds dient der Vorfinanzierung und führt nicht zu einer indirekten Reduktion der Verwaltungskostenbeiträge, sondern er hilft, vorübergehende Schwankungen bei den Verwaltungskosten aufzufangen und damit die Planungssicherheit zu erhöhen. In Anbetracht der Grösse der Pensionskasse scheint der Betrag des Betriebskapitals in der Höhe von 10 Millionen Franken angemessen. Der Bedarf eines solchen Betriebskapitals ist unbestritten. Artikel 22 bildet die nachträgliche Rechtsgrundlage für die Einzahlung eines Betriebskapitals durch den Bund (BRB vom 19. Dez. 03 Eröffnungsbilanz Ziff. 1.4).

Art. 23 Geschlossenes Rentenvorsorgewerk PUBLICA

Diese Bestimmung nimmt Bezug auf die im Kapitel 1 geschilderten Sachverhalte betreffend die Situation der Pensionskasse des Bundes und der Regiebetriebe.

Artikel 23 sieht eine Leistungsgarantie für die Alters- und Hinterlassenenrentnerinnen und -rentner von PUBLICA vor, die mit dem Inkrafttreten des PUBLICA-Gesetzes in ein eigenes Vorsorgewerk überführt werden. Mit der Leistungsgarantie wird auch sichergestellt, dass Vermögenserträge auf den Altersguthaben der Aktiven nicht zur Verzinsung der Altersguthaben der noch zu den geltenden günstigen Bedingungen pensionierten Angestellten verwendet werden müssen. Ferner ermöglicht Artikel 23 PUBLICA auch, dass sie die Finanzierung der Garantie für die Übergangsgeneration selbstständig bewältigen kann (vgl. Art. 26). Auch kann der Bund von weiteren Garantien ganz oder teilweise zurücktreten, welche er im Rahmen der Eröffnungsbilanz PUBLICA abgegeben hat (vgl. Art. 21). Schätzungen von Aon Chuard Consulting zeigen, dass eine Rentnerkasse der PUBLICA, ausgehend

von einem angenommenen Deckungsgrad von rund 103 Prozent, dann nicht auf eine Leistungsgarantie des Bundes zurückgreifen müsste, wenn mit einer konstanten Anlagerendite von 4 ¼ Prozent gerechnet werden könnte. Der Deckungsgrad ergibt sich aufgrund der versicherungstechnischen Bilanz von PUBLICA, unter Berücksichtigung noch zu tätiger Rückstellungen.

Die tatsächliche Entwicklung des Deckungsgrades hängt aber vom volatilen Geschehen auf den Kapital- und Aktienmärkten ab. Schätzungen zeigen, mit welcher Wahrscheinlichkeit bestimmte Entwicklungen des Deckungsgrades erwartet werden können. Grundlage ist ein Modell der Aon Chuard Consulting AG, welches davon ausgeht, dass die mittlere Portfoliorendite der aktuellen Anlagestrategie infolge des erwarteten Anstieges der Obligationenrenditen in den ersten Jahren bei 3 Prozent liegt und dann bis gegen 5 Prozent steigt.

Abs. 1

Absatz 1 legt die zeitliche und persönliche Abgrenzung des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA fest. Diese Abgrenzung ist für die vom Bund zu leistende Garantie von erheblicher Bedeutung. Erstreckte sich das geschlossene Rentenvorsorgewerk PUBLICA auf alle Rentenbeziehenden (Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenrenten), wären rund 17,8 Milliarden (Stand Ende 2004) des gesamten Deckungskapitals (29,4 Mia.) bzw. Vermögens von PUBLICA in diesem Vorsorgewerk gebunden. Es ist vorgesehen, nur die Alters- und Hinterlassenenrentnerinnen und -rentner in dieses Vorsorgewerk zu überführen (Deckungskapital Ende 2004: 16,5 Mia.). Die Invalidenrentenbeziehenden der verschiedenen Arbeitgeber werden nicht in das geschlossene Rentenvorsorgewerk PUBLICA überführt, sondern bilden zusammen mit den aktiven Versicherten ihres Arbeitgebers eigene Vorsorgewerke bzw. bei einem bestehenden reinen Rentenbestand ein Vorsorgewerk nach Artikel 7 Absatz 3 PUBLICA-Gesetz. Im Hinblick auf die bei den ehemaligen Bundesunternehmen allenfalls analog vorzunehmenden Massnahmen muss für die zeitliche Bestandesabgrenzung des Vorsorgewerkes Rentenbestand PUBLICA ein zeitliches Abgrenzungskriterium gefunden werden, das auch bei den Unternehmen sinnvoll angewendet werden könnte⁸.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über mögliche zeitliche Abgrenzungskriterien.

Unternehmen	Verselbstständigung des Unternehmens	eigene Vorsorgeeinrichtung/ neues Reglement	Inkrafttreten BPG
SBB	1.1.99	1.1.99 (Art. 16 SBB-G)	1.1.01
Post	1.1.98	1.1.02	1.1.02
Publica	1.6.03	PKB/PUBLICA	1.1.02
ETH	1.1.00 (Sonderrechnung)	PKB/PUBLICA	1.1.02
RUAG	1.5.98	1.7.01	Privatrecht
Swisscom	1.1.98	1.1.99	Privatrecht

RUAG und Swisscom haben ihre Rentner anlässlich der Verselbstständigung bei PKB/PUBLICA gelassen.

⁸ Berichtigung dieses Satzes siehe BBl 2005 6905

Für das Bundespersonal böte sich zum Beispiel der Migrationszeitpunkt (Übertritt der Versicherten in PUBLICA) vom 1. Juni 2003 an. Für die Unternehmen würde dieser Zeitpunkt der Gründung der eigenen Vorsorgeeinrichtungen (Post, Swisscom, RUAG) oder der Reglementsänderungen (SBB) oder der Verselbstständigung dieser Unternehmen entsprechen.

Die Kriterien der unternehmerischen Verselbstständigung oder der Überführung in eine eigene Vorsorgeeinrichtung führen zu unterschiedlichen Abgrenzungsdaten. Der Bundesrat erachtet das Kriterium «Einführung Beitragsprimat» als am besten geeignet. Damit gilt für alle betroffenen Versicherten der gleiche Anknüpfungspunkt. Zudem wurde die eventuelle Mitfinanzierung von Deckungslücken der Pensionskassen der Unternehmen mit BRB vom 29. Oktober 2003 (Ziff. 6) von der Einführung des Beitragsprimats abhängig gemacht. Für den Bund bedeutet dies somit, dass alle Bezügerinnen und Bezüger von Alters- und Hinterlassenenrenten, die bis zum Inkrafttreten des neuen PUBLICA-Gesetzes bei PUBLICA zu laufen begonnen haben (Stichtag: Vortag des Inkrafttretens des PUBLICA-Gesetzes), in das geschlossene Rentenvorsorgewerk PUBLICA überführt werden. Dieses erfährt nach seiner Bildung keine Neuzugänge mehr (ausser neu entstehende Hinterlassenenrenten von verstorbenen Altersrentenbeziehenden und Alterskinderrenten).

Dass die Umstellung auf das Beitragsprimat bei den Pensionskassen SBB und Post wahrscheinlich bereits erfolgt, bevor die Gesetzesgrundlagen für die vom EFD bis Ende März 2006 zu prüfenden Massnahmen bei SBB und Post geschaffen sind, dürfte – bei einer für die Pensionskassen SBB und Post allfällig analogen Lösung – der zeitlichen Abgrenzung, welche bei der Zuordnung der Rentnerinnen und Rentner in die Rentnerkasse auf den Zeitpunkt der Einführung des Beitragsprimats abstellt, voraussichtlich nicht hinderlich sein⁹.

Abs. 2

Garantiert werden die per Inkrafttreten des PUBLICA-Gesetzes bestehenden Rentensprüche der Alters- und Hinterlassenenrentnerinnen und -rentner. Es handelt sich um eine betragsmässige, statische Garantie, aus der sich keine Garantie einer Teuerungsanpassung bzw. Realwerterhaltung ableiten lässt. Die Bundesgarantie bezieht sich auf die laufenden Rentenzahlungen. Absatz 2 sieht sodann vor, dass der Bund als Leistungsgarant nur im Falle der Illiquidität Einlagen in das geschlossene Rentenvorsorgewerk PUBLICA machen muss, um die Leistungen an die Rentenbeziehenden sicherzustellen. Zur Illiquidität kann es in zwei Situationen kommen:

- a. Es besteht dauernd ein Deckungsgrad von mindestens 100 Prozent.

Da das Rentenvorsorgewerk PUBLICA geschlossen ist, stirbt der Rentenbestand allmählich aus. Der stetige Kapitalabbau dürfte in den ersten Jahren nicht ein Problem darstellen, weil das Anlagevolumen sehr umfangreich ist und der Kapitalabbau gut planbar ist. Probleme könnten langfristig auftreten, wenn das Vermögen unter eine kritische absolute Grenze fällt (z.B. 25 % des Vermögens gemäss Eintrittbilanz) und dadurch illiquide Anlageklassen (Immobilien) oder liquide Anlageklassen zur Unzeit in grösserem Umfang aufzulösen sind. Mit einer guten Planung durch den Anlageausschuss sind solche Risiken aber absehbar. Sollte trotzdem ein Fall eintreten, dass aus Gründen der Liquiditätsbildung unvorteilhafte Transaktionen notwendig

⁹ Berichtigung dieses Satzes siehe BBl 2005 6905

würden, dann wäre es angezeigt, dass der Garantiefonds die Liquidität vorhalten könnte. Die Leistungen des Garantiefonds würden sich auf die Dienstleistung «Schaffung von kurzfristiger Liquidität» beschränken und ein Darlehen darstellen, welches rückzahlbar wäre. Die Deckung ist ja genügend und Sicherheiten bestehen.

- b. Aufgrund der Entwicklung der Finanzmärkte entsteht eine langfristige Unterdeckung, welche einen Schwellenwert (z.B. 60 %) unterschreitet.

Sofern in einem absoluten Sinne noch ausreichend Kapital vorhanden ist, um ohne Modifikation der Asset Allocation die monatlichen Rentenleistung zu bezahlen, ist kein Handlungsbedarf angezeigt. Einlagen in das Vorsorgewerk sind noch nicht notwendig. Auch hier ist davon auszugehen, dass ein Kapitalabbau bis auf etwa 2 Milliarden unabhängig vom Deckungsgrad keine Liquiditätsprobleme mit Auswirkungen auf die erwartete Performance verursacht. Wenn dieser Wert unterschritten wird, ist eine schrittweise Geldanlage angezeigt; damit wird der Deckungsgrad wieder auf einen Mindestmass von beispielsweise 80 % erhöht. Gleichzeitig hat der Anlageausschuss eine verfeinerte Anlagepolitik zu definieren, welche die anstehenden Liquiditätsprobleme für die Restabwicklung des Rentenbestandes angemessen berücksichtigt. Alternativ wäre eine Rückführung des Rentenbestandes in PUBLICA angebracht, weil damit auch die Liquiditätsprobleme gelöst würden.

Die beiden Fälle unterscheiden sich letztlich nur dadurch, dass im zweiten Fall der Handlungsbedarf wegen der Unterdeckung früher entsteht; auf der andern Seite ist im Falle einer Unterdeckung die Gefahr einer zu grossen (nicht mehr rückführbaren) Einlage durch den Bund praktisch nicht mehr gegeben.

Aus den Darlegungen kann gefolgert werden, dass Probleme mit der Illiquidität erst bei einem Kapitalschwund auf unter 2 Milliarden zu erwarten sind. Wir können davon ausgehen, dass dies unter der Voraussetzung von durchschnittlichen Entwicklungen auf den Anlagemärkten erst in etwa 15 bis 20 Jahren der Fall sein wird. Die Illiquidität könnte dann auch mit einer Rückführung der Rentner in PUBLICA behoben werden. Schliesslich sei noch erwähnt, dass der Liquiditätsbedarf mit sinkenden Beständen natürlich auch sinkt.

Der Bundesrat hat zudem die Kompetenz, den technischen Zinssatz festzulegen. Dies rechtfertigt sich angesichts der Leistungsgarantie. Der Zinssatz wird vorderhand bei 4 Prozent belassen. Eine spätere Zinssatzsenkung soll aber, z.B. mit Blick auf eine allfällige spätere Überführung verbleibender Rentnerinnen und Rentner in andere Vorsorgewerke oder Vorsorgeeinrichtungen sowie auf das langfristige Gleichgewicht der Rentnerkasse, nicht ausgeschlossen sein.

Abs. 3

Der Bundesrat entscheidet auf Grund der Leistungsgarantie über die Vermögensertragsverwendung und damit namentlich auch über die *Bildung von Reserven und versicherungstechnischen Rückstellungen*. Beschlüsse zum ordentlichen Teuerungsausgleich fällt nach Massgabe der Vermögenserträge und der Vermögenssituation somit ebenfalls der Bundesrat. Eine ordentliche Teuerungsanpassung wird grundsätzlich erst in Frage kommen, wenn eine Senkung des technischen Zinssatzes möglich war und in einem gewissen Mass Wertschwankungsreserven geäufnet werden konnten. Der Entscheid des Bundesrats zur Gewährung einer ordentlichen

Teuerungsanpassung gilt für alle Arbeitgeber im geschlossenen Rentenvorsorgewerk PUBLICA. Indessen kann jeder Arbeitgeber unabhängig von den andern beschliessen, dass die ihm zugeordneten Rentenbeziehenden einen ausserordentlichen Teuerungsausgleich erhalten sollen. In diesem Fall muss er PUBLICA das erforderliche Deckungskapital bezahlen. Artikel 32^m gilt sinngemäss, also namentlich auch dessen Absatz 4, wonach für Rentenbeziehende aus der freiwilligen Versicherung eine ausserordentliche Teuerungsanpassung ausgeschlossen ist.

Abs. 4

Gestützt auf den im Rahmen der dringlichen Teilrevision des PKB-Gesetzes vom 17. Dezember 2004 (BBl 2004 5415) gefällten Beschluss zur Aufhebung der Gleichbehandlung, haben rentenbeziehende ehemalige Bundesangestellte keinen Anspruch auf eine gleiche Teuerungsanpassung, wenn sie im Zeitpunkt der ordentlichen oder ausserordentlichen Teuerungsanpassung bei einer andern Vorsorgeeinrichtung (z.B. Post oder SBB) oder bei einem andern Vorsorgewerk von PUBLICA eine Rente beziehen. Somit besteht zwischen einem Bundesrentner in der Rentnerkasse und einem Neurentner des Bundes im Vorsorgewerk des Bundes kein Gleichbehandlungsanspruch. Bezüglich der ausserordentlichen Teuerungsanpassung besteht auch innerhalb des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA unter Rentenbeziehenden verschiedener Arbeitgeber kein Anspruch auf Gleichbehandlung.

Abs. 5

Absatz 5 hält fest, dass der Bundesrat den Anschlussvertrag für den Bund als Leistungsgarant abschliesst. Auf Grund der Leistungsgarantie des Bundes für das geschlossene Rentenvorsorgewerk PUBLICA entfällt für die übrigen Arbeitgeber während der Dauer der Rentnerkasse das Sanierungsrisiko. Die verschiedenen Arbeitgeber mit Rentenbeständen im geschlossenen Rentenvorsorgewerk PUBLICA müssen aber weiterhin die Verwaltungskosten sowie die Kosten aus einer allfälligen ausserordentlichen Teuerungsanpassung finanzieren (vgl. auch Ziff. 4.1.1.11). Der Bund trägt somit das Risiko aus der Leistungsgarantie, behält jedoch umgekehrt auch allfällige Überschüsse des Garantiefonds bei Auflösung der Rentnerkasse (Art. 24 Abs. 3 PUBLICA-Gesetz). Die von den Arbeitgebern zu tragenden Verwaltungskosten und namentlich auch die Modalitäten bezüglich einer allfälligen ausserordentlichen Teuerungsanpassung bilden Gegenstand einer vertraglichen Abmachung zwischen PUBLICA und den einzelnen Arbeitgebern des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA.

Diese Vertragsstruktur stellt sicher, dass PUBLICA klar definierte Ansprechpartner hat. Für PUBLICA gerichtlich nicht einbringbare Verwaltungskosten gehen zu Lasten des Deckungsgrads und werden indirekt über die Leistungsgarantie finanziert, sofern zu gegebener Zeit im Rahmen der Garantie Zahlungen des Bundes erforderlich sind.

Abs. 6

Der Bundesrat hält im Anschlussvertrag fest, ob das Vermögen des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA im Rahmen der Anlagestrategie von PUBLICA nach Artikel 15 Absatz 1 oder nach einer andern Strategie angelegt wird. Diese Entscheidkompetenz begründet sich durch die Leistungsgarantie für den betreffenden Rentenbestand PUBLICA.

Abs. 7

Da die Rentnerkasse kein paritätisches Organ hat (vgl. auch Art. 9 Abs. 1), muss eine Stelle geschaffen werden, welche die Aufgaben eines Anlageausschusses wahrnimmt. Zu ihren Aufgaben gehört insbesondere auch die fachkundige Vorbereitung der Bundesratsentscheidungen zur Anlagestrategie und zur Vermögensertragsverwendung.

Art. 24 Garantiefonds des Bundes für das geschlossene Rentenvorsorgewerk PUBLICA

Abs. 1

Wie die Erläuterungen zu Artikel 23 zeigen, ist zumindest in den ersten Jahren des Bestehens des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA mit Unterdeckungen zu rechnen und es lohnt sich, die negative Dynamik rasch wachsender Fehlbeträge frühzeitig zu brechen. Es kann für den Bund deshalb vorteilhaft sein, nicht erst Zahlungen zu leisten, wenn die Rentnerkasse illiquid geworden ist, sondern bereits, wenn eine Unterdeckung besteht oder zu entstehen droht. Leistungen des Bundes an das Rentenvorsorgewerk PUBLICA in der Form von Arbeitgeberbeitragsreserven mit Verwendungsverzicht könnten jedoch – da es sich um eine reine Rentnerkasse ohne Beitragspflicht für aktive Versicherte handelt – nicht in eine ordentliche Arbeitgeberbeitragsreserve überführt werden. Würden solche Zahlungen des Bundes direkt in das geschlossene Rentenvorsorgewerk PUBLICA getätigt, würden sie im Falle von Überschüssen bei der Liquidation (Art. 25) des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA vollumfänglich den Deckungskapitalien zugeschlagen und auf die Vorsorgewerke verteilt, welche die noch bestehenden Rentenbestände (zurück) nehmen. Es wird deshalb vorgesehen, dass der Bund im Falle von Unterdeckungen im geschlossenen Rentenvorsorgewerk PUBLICA allfällige Leistungen in einen rechtlich unselbstständigen Fonds nach Artikel 12 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 6. Oktober 1989 (SR 611.0) einzahlen kann. Der Bundesrat errichtet diesen sogenannt atypischen Spezialfonds auf dem Verordnungsweg. Einschüsse des Bundes in das Rentenvorsorgewerk PUBLICA erfolgen somit erst bei einer allfälligen Illiquidität und gehen zu Lasten des Fonds. Nach Artikel 36 Absatz 4 Finanzhaushaltgesetz können die Gelder von Spezialfonds, die durch einen Rechtserlass geschaffen worden sind, nach den Bestimmungen über die berufliche Vorsorge angelegt werden (vgl. BBl 1998 3089, Ziff. 231.1). Von dieser Möglichkeit soll hier Gebrauch gemacht werden. Es ist somit beispielsweise möglich, das Fondsvermögen nach der gleichen Anlagestrategie anzulegen, nach der das Vermögen des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA angelegt wird. Je nach Entwicklung der Vermögenserträge stellt der Bund somit im Rahmen des Fonds das bei Illiquidität oder später bei der Auflösung der Rentnerkasse erforderliche Kapital bereit. Kann sich umgekehrt das geschlossene Rentenvorsorgewerk PUBLICA trotz allfälliger Unterdeckungen im Zeitverlauf aus eigener Kraft wieder erholen, muss der Fonds bzw. die Bundesgarantie nicht in Anspruch genommen werden.

Abs. 2 und 3

Die einzelnen Zahlungen an den Fonds erfolgen zu Lasten der Finanzrechnung und werden somit den Eidgenössischen Räten im Rahmen des Budgets unterbreitet. Im Falle der Liquidation des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA wird ein

allfälliger Überschuss über die Finanzrechnung vereinnahmt. Dies ist allerdings nur dann möglich, wenn keine Unterdeckung besteht und somit die Renten, auch der übrigen Arbeitgeber, die über Rentenbestände im geschlossenen Rentenvorsorgewerk PUBLICA verfügen, verbunden mit den zur Anwendung gelangenden Rechnungsgrundlagen, ausfinanziert sind. Der Fonds wird bei Aufhebung des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA im Rahmen der Gesamtiliquidation zu Gunsten der Rentnerkasse nur dann bzw. nur insoweit aufgelöst, als es die Überführung der verbleibenden Rentnerinnen und Rentner in ein anderes Vorsorgewerk oder in eine andere Vorsorgeeinrichtung erfordert und das zu diesem Zeitpunkt vorhandene Vermögen des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA hierfür nicht ausreicht. Ein Überschuss verbleibt dem Bund. Damit ist der Bund seinen Garantieverpflichtungen vollständig nachgekommen.

Abs. 4

Da die Existenz des Spezialfonds an jene des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA geknüpft ist, wird ins Auge gefasst, ihn durch die gleiche Stelle verwalten zu lassen, die beim geschlossenen Rentenvorsorgewerk PUBLICA als Anlageausschuss eingesetzt wird (Art. 23 Abs. 7). Dies rechtfertigt sich auch dadurch, dass wie bei Absatz 1 ausgeführt, die Anlagegrundsätze des Fonds sich an jene der beruflichen Vorsorge anlehnen. Einschüsse des Bundes in das geschlossene Vorsorgewerk PUBLICA erfolgen nur, wenn dieses illiquid ist (Art. 23 Abs. 2). Damit sind die Rentenleistungen gegenüber PUBLICA im Sinne der Leistungsgarantie sicher gestellt. Zahlungen an den Fonds können demgegenüber bereits bei Unterdeckungen im geschlossenen Rentenvorsorgewerk PUBLICA erfolgen. Auch wenn es sich dabei um eine Kann-Norm handelt, liegt es wie erwähnt im finanziellen Interesse des Bundes, davon Gebrauch zu machen und nicht bis zu einer allfälligen Illiquidität des Rentenvorsorgewerks PUBLICA oder bis zu seiner Aufhebung mit Überführung verbleibender Rentnerinnen und Rentner zuzuwarten. Es ist denn auch vorgesehen, in der Verordnung eine verpflichtende, feste Regel für die Zahlungen des Bundes an den Fonds festzulegen, die jedoch nötigenfalls veränderten Verhältnissen angepasst werden kann. Denkbar ist etwa der vollständige Ausgleich einer Unterdeckung jeweils im Folgejahr oder eine Amortisation der Unterdeckung nach Massgabe einer im Voraus bestimmten Regel (vgl. Ziff. 4.1.1.3). Dabei richtet sich die Äufnung des Fonds nach einer aus Bundessicht konsolidierten Betrachtungsweise, die auf die jeweilige Unterdeckung im Rentenvorsorgewerk PUBLICA und auf den jeweiligen Vermögensstand im Garantiefonds abstellt. Zusammen mit dem vorhandenen Vermögen des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA führt der Fonds damit zu einer vollen Deckung des notwendigen Deckungskapitals, womit die Wahrscheinlichkeit weiterer Zahlungen des Bundes gesenkt werden kann. Die Vermögenserträge des Garantiefonds verbleiben in diesem Fonds. Übersteigt bei aggregierter Betrachtungsweise zufolge von Vermögenserträgen die Deckung 100 Prozent, führt dies nicht zu einer Geldentnahme aus dem Garantiefonds zu Gunsten der Bundeskasse. Vielmehr verringern entsprechende Reserven und Rückstellungen das Risiko, dass der Bund im Zeitpunkt der Auflösung der Rentnerkasse zur Überführung der verbleibenden Rentnerinnen und Rentner weitere Mittel zur Verfügung stellen muss (vgl. Art. 25 Abs. 2). Ob effektiv Überschüsse bestehen, die nach Artikel 24 Absatz 3 in die Bundeskasse zurück fliessen können, wird sich im Regelfall erst im Zeitpunkt der Aufhebung der Rentnerkasse erweisen. Die Verordnung konkretisiert ferner im Rahmen der gesetzlichen Zweckbestimmung die Voraussetzungen und

Modalitäten zur Verwendung der Fondsmittel bzw. von Einschüssen in das Rentenvorsorgewerk PUBLICA.

Art. 25 Auflösung des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA

Abs. 1 und 2

Der Bund bestimmt den Zeitpunkt der Auflösung des Vorsorgewerks Rentenbestand PUBLICA. Der Bund beurteilt periodisch die Situation. Es kann sinnvoll sein, die Rentnerkassen aufzulösen, wenn nur noch ein gewisser Mindestbestand an Rentnern und Deckungskapital vorhanden ist. Wenn es die finanzielle Situation der Rentnerkasse erlaubt, ist jedoch bereits früher eine Überführung der Rentner in das bestehende oder ein neu zu bildendes Vorsorgewerk des für sie zuständigen Arbeitgebers innerhalb von PUBLICA, in das Vorsorgewerk des Bundes oder in eine andere Vorsorgeeinrichtung vorstellbar. Die Auflösung des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA erfolgt im Rahmen einer Gesamtliquidation. Es gilt zu bedenken, dass den bei einer Auflösung der Rentnerkasse allfällig verbleibenden Rentenbeziehenden namentlich das erforderliche Deckungskapital und allenfalls weitere finanzielle Mittel mitzugeben sind, damit das aufnehmende Vorsorgewerk oder die aufnehmende Vorsorgeeinrichtung keinen finanziellen Nachteil erleidet bzw. der Übernahme zustimmt. Welches Deckungskapital erforderlich ist, wird im neuen bzw. anzupassenden Anschlussvertrag zu regeln sein. So hat z.B. ein tieferer als der im geschlossenen Rentenvorsorgewerk PUBLICA geltende technische Zinssatz von 4 Prozent in der übernehmenden Kasse bzw. im übernehmenden Vorsorgewerk einen Einfluss auf die Höhe des Deckungskapitalbedarfs. Da der Bund (handelnd durch den Bundesrat) für die Überführung der verbleibenden Rentenbeziehenden sorgt, entscheidet er nicht nur, wohin sie überführt werden sollen, sondern stellt gestützt auf seine Garantie im Rahmen der Gesamtliquidation auch die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung, die für die Überführung erforderlich sind, soweit das Vermögen des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA hierfür nicht ausreicht.

Abs. 3 und 4

Die Arbeitgeber bleiben für ihre Rentnerinnen und Rentner auch nach der Aufhebung der Rentnerkasse zuständig, unabhängig davon, wohin diese überführt werden. Mit der Auflösung des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA, die im Rahmen der Gesamtliquidation erfolgt, erlischt die Bundesgarantie. Die Arbeitgeber tragen somit für ihre Rentnerinnen und Rentner ab diesem Moment zusätzlich zu den Verwaltungskosten und den Kosten bei einer allfälligen ausserordentlichen Teuerungsanpassung auch wieder ein Sanierungsrisiko. Die Überführung der bei der Auflösung des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA noch bestehenden Rentnerbestände in ein Vorsorgewerk von PUBLICA oder in eine andere Vorsorgeeinrichtung im Rahmen einer Gesamtliquidation bedingt, dass dem aufnehmenden Vorsorgewerk bzw. der aufnehmenden Vorsorgeeinrichtung das gleiche Deckungskapital mitgegeben werden muss, welches das geschlossene Rentenvorsorgewerk PUBLICA benötigte, wenn es einen gleichen Rentenbestand übernehmen müsste (Art. 16a BVV 2 [Drehtürenprinzip]; SR 831.441.1). Absatz 2 hält dazu fest, dass der Bund auf Grund seiner Leistungsgarantie die erforderlichen Mittel aufbringt, sollte sich bei der Auflösung des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA erweisen, dass das vorhandene Vermögen des Rentenvorsorgewerks nicht ausreicht. Der Bund verwendet dafür in erster Linie das Vermögen des Garantiefonds und

müsste nur für ein allenfalls noch verbleibendes Manko Mittel aus der allgemeinen Bundeskasse beisteuern.

Art. 26 Garantie der Altersrenten für die Übergangsgeneration

Auf den ersten Januar 1988 wurde die freiwillige vorzeitige Pensionierung eingeführt (EVK Statuten; AS 1987 1228). Der Anspruch auf Altersleistungen begann mit der Vollendung des 60. Altersjahres. Mit 62 Jahren und 40 Versicherungsjahren konnten die Versicherten mit vollem Rentengenuss in Pension gehen. Zusätzlich wurde eine Überbrückungsrente ausgerichtet, die zur Hälfte durch die Versicherten und zur andern Hälfte durch den Bund bzw. die Vorsorgeeinrichtung finanziert wurde. Bis heute kauften tausende Versicherte gestützt auf Einkaufsofferten Versicherungsjahre ein, um dereinst mit 62 Jahren und der vollen Rente in Pension gehen zu können. Mit dem Primatwechsel besteht zwar nach wie vor die Möglichkeit, vorzeitig in Pension zu gehen, dies jedoch, als Folge der Konsolidierungsmassnahmen (Ziff. 1.2.1), mit geringeren Renten. Vor diesem Hintergrund drängt sich für die Einführung eines erhöhten Rücktrittsalters und einer stärkeren Kürzung der Renten bei vorzeitigem Rücktritt eine Übergangsfrist auf. Aus rechtlicher Sicht muss diese mindestens diejenigen Versicherten erfassen, welche kurz nach Inkrafttreten der Rechtsänderung das Rücktrittsalter erreichen werden und allenfalls bereits Dispositionen getroffen haben. Vorgesehen wird eine Übergangsfrist für 10 Jahrgänge. Diese Frist ist so ausgestaltet, dass die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes 55-, aber noch nicht 65-jährigen Versicherten noch von den geltenden günstigeren Modalitäten des vorzeitigen Altersrücktritts einschliesslich der Überbrückungsrente Gebrauch machen können. Somit kann zum Beispiel eine versicherte Person, die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes im 56. Altersjahr steht, mit 62 Jahren 95 Prozent der Rente erreichen, die sie im bisherigen System im Alter 62 erreicht hätte. Der Besitzstand wird auf dem letzten vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Lohn ermittelt und betragsmässig garantiert. Sind zum Zeitpunkt der Pensionierung die neuen reglementarischen Leistungen höher als der garantierte Betrag, so wird der höhere der beiden Beträge als Rente ausgerichtet. Diese Konstellation dürfte dann auftreten, wenn die versicherte Person über das 62. Altersjahr hinaus aktiv bleibt. Zur Finanzierung dieser Garantie bildet PUBLICA aus den Vermögenserträgen Rückstellungen. Diese Massnahme wird den Deckungsgrad um rund ein Prozent vermindern und bedeutet für die Aktiven zudem, dass sie auf Vermögenserträge zu Gunsten der Übertrittsgeneration verzichten müssen. Andererseits werden die aktiven Versicherten durch die Bildung der Rentnerkasse entlastet.

Art. 27 Vorbereitung des Wechsels zur Sammeleinrichtung

Diese Bestimmung ist die Grundlage, damit auf den Zeitpunkt des Wechsels zur Sammeleinrichtung die erforderlichen Anschlussverträge und Vorsorgerelemente rechtsgültig in Kraft gesetzt werden können (vgl. Art. 41a BPG).

2.1.6

6. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 28 Aufhebung PKB-Gesetz

Das PKB-Gesetz wird aufgehoben.

Art. 29 Änderung bisherigen Rechts

2.2

Bundespersongesetz

Da das PUBLICA-Gesetz als Organisationsgesetz ausgestaltet ist, müssen die für das Bundespersonal relevanten Bestimmungen gesondert geregelt werden. Wir fügen diese Bestimmungen im Abschnitt 4 des BPG ein, der mit «Leistungen zu Gunsten des Personals» umschrieben ist. Wir erinnern daran, dass bis zum Inkrafttreten des geltenden PKB-Gesetzes die Rechtsgrundlage für die Personalvorsorge seit 1927 in Artikel 48 des Beamtengesetzes (SR 172.221.0) untergebracht war.

Art. 32a Versichertes Personal

In das Bundespersongesetz werden Bestimmungen zur Versicherung des Bundespersonals im weiteren Sinn, d.h. einschliesslich des Personals der Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung aufgenommen. Im Gegensatz zum PKB-Gesetz gelten diese Bestimmungen somit nicht für die so genannten angeschlossenen Organisationen, deren Anschluss im PUBLICA-Gesetz geregelt wird.

Abs. 1

Der Kreis des bei PUBLICA versicherten Personals entspricht dem geltenden Artikel 1 PKB-Gesetz sowie dem Geltungsbereich des BPG (Art. 2) jedoch ohne die Post, die SBB und die angeschlossenen Organisationen. Damit fallen auch die Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung mit und ohne eigene Rechtspersönlichkeit unter die Versicherungspflicht bei PUBLICA, soweit spezialgesetzlich nichts anderes vorgesehen ist. Für die sukzessive neu geschaffenen eidgenössischen Gerichte erster Instanz (Bundesverwaltungsgericht und Bundesstrafgericht), deren Personal ebenfalls bei PUBLICA versichert ist, wird Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe f des BPG laufend angepasst. Letztmals erfolgte eine solche Anpassung auf den 1. August 2003, als das Bundesstrafgericht seine Funktion aufnahm (Ziffer 5 des Strafgerichtsgesetzes vom 4. Oktober 2002; SR 173.71).

Abs. 2

Diese Bestimmung ist bereits im geltenden PKB-Gesetz enthalten (Art. 9). Zur Zeit geniesst zum Beispiel das Institut für geistiges Eigentum (IGE) gestützt auf Artikel 10 der Verordnung vom 30. September 1996 über das Statut des Personals des IGE (IGE-PersV, SR 172.010.321) die Möglichkeit, zusammen mit seinem Personal zu entscheiden, ob es sein Personal bei einer andern Vorsorgeeinrichtung als der PUBLICA anschliessen will. Dieser Wechsel der Vorsorgeeinrichtung bedarf indessen der Zustimmung des Bundesrates.

Nach Absatz 2 können innerhalb der Bundesverwaltung Arbeitgeber, die eine eigene Rechtspersönlichkeit haben und eine eigene Rechnung führen sowie zusätzlich kraft Spezialgesetz ein eigenes Personalstatut oder eigene Arbeitgeberbefugnisse nach

Artikel 3 Absatz 2 BPG bzw. nach Artikel 37 Absatz 3 die Kompetenz zum Erlass von eigenen Ausführungsbestimmungen zum BPG haben, mit Zustimmung des Bundesrates aus PUBLICA austreten. Damit ist eine solche Option, z.B. für die Eidgenössische Alkoholverwaltung, die heute dem Bundespersonalgesetz untersteht, verwehrt. Absatz 2 hat ebenfalls keine Wirkung für den ETH-Bereich, da Artikel 17 Absatz 5 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetze, SR 414.110) die Versicherung des Personals in der Pensionskasse des Bundes zwingend vorschreibt. Dagegen kennt Artikel 76 des Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 über die Arzneimittel und Medizinprodukte (HMG; SR 812.21) schon heute eine Delegationsnorm, die dem Schweizerischen Heilmittelinstitut erlaubt, mit Zustimmung des Bundesrates sein Personal bei einer andern Vorsorgeeinrichtung versichern zu lassen. Eine Sonderstellung nimmt das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) ein. Nach Artikel 1 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1978 (SR 425.1) hat dieses Institut eine eigene Rechtspersönlichkeit, jedoch keine eigene Rechnung und keine personalpolitische Autonomie. Budget- und rechnungsmässig ist das SIR dem Generalsekretariat des EJPD angegliedert. Das SIR fällt somit wegen Ermangelung einer eigenen Rechnung und eigener personalpolitischer Befugnisse im Sinn von Artikel 3 Absatz 2 BPG nicht unter den Geltungsbereich von Artikel 32a Absatz 2. Arbeitgeber wie das SIR, die trotz eigener Rechtspersönlichkeit keine eigene Rechnung haben, sind vorsorge-rechtlich dem Arbeitgeber Bundesrat zugeordnet (Art. 32b Abs. 1 in Verbindung mit Art. 32a Abs. 1 sowie Art. 32b Abs. 2, e contrario).

Der Grundsatz der Austrittsmöglichkeit bringt eine Vereinheitlichung, gilt automatisch und bedarf keiner Wiederholung in den einzelnen Organisationserlassen. Will hingegen der Gesetzgeber einer solchen Verwaltungseinheit die Versicherung bei PUBLICA zwingend vorschreiben und damit die Option eines allfälligen Austritts von vornherein ausschliessen, hält er dies spezialgesetzlich im Organisationserlass fest.

Gelten für eine Verwaltungseinheit der dezentralen Bundesverwaltung mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung spezialgesetzliche Bestimmungen, so kann der Gesetzgeber in diesen Bestimmungen vorsehen, dass personal- und vorsorge-rechtliche Grundsätze des BPG für das betroffene Personal Anwendung finden sollen. Dies zum Zwecke, damit ehemalige, verselbstständigte Verwaltungseinheiten, die aber immer noch zur Bundesverwaltung im Sinne des Artikels 2 des RVOG gehören, gewisse personal- und vorsorgepolitische Standards beibehalten. Wir denken dabei vor allem an personalpolitische Massnahmen im Bereich der Chancengleichheit von Mann und Frau und deren Gleichstellung, an den Schutz der Persönlichkeit und der Gesundheit sowie an die Arbeitsplatzsicherheit. Darüber hinaus können aber für den Fall, dass ein solcher Arbeitgeber aus PUBLICA austreten sollte, auch die im BPG enthaltenen vorsorgepolitischen Grundsätze wie z.B. die paritätische Beitragsgestaltung, die vorzeitige Pensionierung und das Beitragsprimat spezialgesetzlich vorgeschrieben werden.

Art. 32b Arbeitgeber

Dieser Artikel definiert, welche Verwaltungseinheiten als Arbeitgeber im Sinne des PUBLICA-Gesetzes gelten.

Zusammenfassende Übersicht der Arbeitgeber nach PUBLICA-Gesetz und ihrer Vorsorgewerke

Arbeitgeber innerhalb der Bundesverwaltung; generelle Pflichten, z.B.:

Beitragszahlungen (Art. 32g), Verwaltungskosten (Art. 32d Abs. 3), Beteiligung an Sanierungen (BVG), Finanzierung des a.o. Teuerungsausgleichs auf den Renten (Art. 32l)

Der Bundesrat (Art. 32b Abs. 1) ist Arbeitgeber für die:

Departemente, Bundesämter, Gerichte des Bundes, Parlamentsdienste, Schieds- und Rekurskommissionen und das SIR (Art. 32a Abs. 1)

Je eigene Arbeitgeber sind die *dezentralen Verwaltungseinheiten* mit Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung, aber *ohne* Arbeitgeberfunktion nach Art. 3 Abs. 2 und 37 Abs. 3 BPG und ohne eigenes Personalstatut nach Spezialgesetz (Art. 32b Abs. 2)

Bsp. EAV, PUBLICA

Je eigene Arbeitgeber sind die *dezentralen Verwaltungseinheiten* mit Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung, die Arbeitgeberfunktion nach Art. 3 Abs. 2 und Art. 37 Abs. 3 BPG oder ein eigenes Personalstatut nach Spezialgesetz haben (Art. 32b Abs. 2).

Bsp. ETH; IGE; Swissmedic

Der Bundesrat und diese selbständigen Verwaltungseinheiten, welche dem BPG und seinen Ausführungsbestimmungen integral unterstellt sind, bilden zusammen das *gemeinschaftliche Vorsorgewerk Bund* (Art. 32d Abs. 2).

Diese selbständigen Verwaltungseinheiten, welche dem BPG und seinen Ausführungsbestimmungen nicht oder nicht integral unterstehen, bilden *je eigene Vorsorgewerke* (Art. 32d Abs. 1).

Vorgängig soll zur Erläuterung dieser neuen Gesetzesartikel aber auf die heute bestehende Problematik der personal- und vorsorgerechtlichen Arbeitgebergemeinschaften eingegangen werden.

a. Geltungsbereich des Bundespersonalrechts

Die meisten Verwaltungseinheiten des Bundes unterstehen in personalpolitischer Hinsicht dem BPG und seinen Ausführungsbestimmungen nach Artikel 37 Absatz 1. Artikel 3 Absatz 1 BPG nennt den Bundesrat als oberstes Führungsorgan der Bundesverwaltung und bezeichnet ihn als Arbeitgeber. Die gleiche Bestimmung bezeichnet die Bundesversammlung als Arbeitgeber für die Parlamentsdienste; ferner sind die Post und die SBB sowie das Bundesgericht Arbeitgeber. In der Rahmenverordnung zum Bundespersonalgesetz (Rahmenverordnung BPG vom 20. Dezember 2000; SR 172.220.11) bestimmt der Bundesrat zusätzlich den ETH-Rat als Arbeitgeber im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 BPG. Nach Artikel 3 Absatz 2 BPG kann der Bundesrat den eidgenössischen Schieds- und Rekurskommissionen, den Departementen, der Bundeskanzlei, den Gruppen und Ämtern sowie den Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung Arbeitgeberbefugnisse übertragen. Für das Bundespersonal erliess der Bundesrat die Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3) gestützt auf Artikel 37 Absatz 1 BPG. Das Bundesgericht und das Parlament machten von ihrer gesetzlichen Arbeitgeberfunktion Gebrauch und unterstellen ihr Personal einer von der BPV abweichenden Verordnung (Art. 3 Abs. 2 und 37 Abs. 2 BPG). Der Bundesrat erliess gestützt auf Artikel 37 BPG für das Personal des Bundesstrafgerichts eine Verordnung vom 26.9.03 über das Arbeitsverhältnis des Personals des Bundesstrafgerichts (PVSG; SR 172.220.117), wobei die Bestimmungen der BPV subsidiär Anwendung finden. Gestützt auf Artikel 37 Absatz 3 des BPG und Artikel 2 Absatz 2 der Rahmenverordnung zum BPG gab der ETH-Rat dem Personal im ETH-Bereich eine eigene

Personalverordnung (Verordnung des ETH-Rats vom 15. März 2001 über das Personal im Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen, PVO-ETH; SR 172.220.113), die allerdings der Genehmigung des Bundesrates bedarf (Art. 2 Abs. 3 Rahmenverordnung BPG). Schliesslich gibt es dezentrale Verwaltungseinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit, die den personalrechtlichen Bestimmungen des Bundes integral unterstehen (z.B. Alkoholverwaltung, Institut für Rechtsvergleichung, PUBLICA) und für die der Bundesrat als oberstes Führungsorgan die Arbeitgebereigenschaft im personalrechtlichen Sinn hat (Art. 3 Abs. 1 Bst. a BPG). Für andere dezentrale Verwaltungseinheiten mit Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung erliess der Bundesrat Verordnungen, die genuine öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnisse des betroffenen Personals definieren, und ganz oder teilweise ausserhalb des Geltungsbereichs des BPG stehen. Dazu gehören namentlich das Institut für geistiges Eigentum (IGE, IGE-Personalverordnung) und das Schweizerische Heilmittelinstitut (Art. 75 und 76 des Bundesgesetzes über Arzneimittel und Medizinprodukte; SR 812.21 und Verordnung vom 28. Sept. 01 über das Personal des Schweizerischen Heilmittelinstitutes; SR 812.215.4). Das Schweizerische Heilmittelinstitut kann gestützt auf Artikel 2 dieser Verordnung eine eigene Personalpolitik führen. Das Personal ist öffentlich-rechtlich angestellt. Subsidiär gilt das OR (Art. 76 Heilmittelgesetz und Art. 3 der Personalverordnung). Ob eine dezentrale Verwaltungseinheit mit Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung dem Bundespersonalrecht untersteht oder nicht, ist nicht nach einheitlichen Kriterien geregelt. Auffallend ist, dass neuere dezentrale Verwaltungseinheiten tendenziell dem Bundespersonalrecht nicht oder nur teilweise unterstellt werden, während die älteren dezentralen Verwaltungseinheiten dem Bundespersonalrecht unterstehen (Alkoholverwaltung, Institut für Rechtsvergleichung).

b. Berufliche Vorsorge

Hinsichtlich der beruflichen Vorsorge bietet sich auch ein uneinheitliches Bild. So werden z.B. in Fragen der beruflichen Vorsorge die Bundesgerichte und die Parlamentsdienste dem Bundesrat als Arbeitgeber zugeordnet (Art. 3 Bst. a PKB-Gesetz), obschon sie gestützt auf Artikel 37 des BPG eigene Personalverordnungen erlassen haben. Der ETH-Bereich besitzt kraft gesetzlicher Bestimmungen uneingeschränkte Arbeitgeberbefugnisse hinsichtlich der beruflichen Vorsorge (Art. 3 Bst. c PKB-Gesetz und Artikel 17 Absatz 5 ETH-Gesetz; SR 414.110), obschon seine personalpolitischen Befugnisse bloss auf einer Verordnung basieren (Rahmenverordnung BPG) und die Personalreglemente vom Bundesrat genehmigt werden müssen. Keine eigenen personalpolitischen Befugnisse trotz Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung besitzen die EAV und PUBLICA. Letztere gelten aber kraft ihrer rechtlichen Selbstständigkeit als Arbeitgeber hinsichtlich der beruflichen Vorsorge (PKB-Gesetz Art. 3 Bst. c; BBl 1999 5259). Auf die besondere Stellung des Instituts für Rechtsvergleichung wurde bereits unter Artikel 32a Absatz 2 eingegangen. Nochmals anders liegt die Situation beim IGE und beim Schweizerischen Heilmittelinstitut. Beide Organisationen sind dezentrale Verwaltungseinheiten, für die der Bundesrat ein eigenes Personalstatut geschaffen hat. Das IGE kann mit Genehmigung des Bundesrates und unter Zustimmung von zwei Dritteln seines Personals die Pensionskasse des Bundes verlassen (Art. 10 Abs. 2 PersV-IGE). Dagegen sieht Artikel 24 der Verordnung über das Schweizerische Heilmittelinstitut eine ausschliessliche Versicherung des Personals bei PUBLICA vor. Für beide Institute ist somit der Bundesrat für den Anschluss an PUBLICA letztlich zuständig. Schliesslich sind die ehemaligen Bundesbetriebe zu erwähnen, die zwar dem Bundespersonalgesetz

unterstehen, personalpolitisch (unter Vorbehalt von Artikel 6a BPG) aber autonom sind und gestützt auf ihre Organisationserlasse eine eigene Pensionskasse führen bzw. bereits immer geführt haben (Art. 15 Abs. 1 Postorganisationsgesetz vom 30. April 97; POG SR 783.1 und Art. 16 Abs. 1 SBB-Gesetz vom 20. März 98; SBB-G SR 742.31).

Abs. 1

Wie das PKB-Gesetz in Artikel 3 Buchstabe a sieht auch das PUBLICA-Gesetz vor, dass der Bundesrat in vorsorgepolitischer Hinsicht als Arbeitgeber für Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung gilt. Diese Formulierung stellt sicher, dass der Bundesrat für die in Artikel 32a erwähnten Angestellten nur im Sinne des PUBLICA-Gesetzes eine Arbeitgeberfunktion wahrzunehmen hat. Damit wird zum Beispiel die verfassungsrechtliche Stellung des Bundesgerichts als eigenständiges Verfassungsorgan und eigenständiger Arbeitgeber gemäss BPG (Art. 37 Abs. 2) respektiert. Diese Funktion nimmt er wahr für Departemente, Gruppen und Ämter (Artikel 2 Absätze 1 und 2, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997; RVOG; SR 172.010), die Parlamentsdienste, die Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung ohne eigene Rechtspersönlichkeit (z.B. Eidg. Finanzkontrolle), die Eidg. Schieds- und Rekurskommissionen einschliesslich die Eidgenössischen Gerichte erster Instanz (Art. 2 Abs. 1 Bst. f BPG) und die Eidgenössischen Gerichte nach dem Bundesrechtspflegegesetz vom 16. Dezember 1943 (OG; SR 173.110). Zudem ist er im vorsorgerechtlichen Sinne Arbeitgeber für Verwaltungseinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit, aber ohne eigene Rechnung.

Abs. 2

Als Arbeitgeber im vorsorgerechtlichen Sinn gelten wie heute (Art. 3 Bst. c PKB-Gesetz) die Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung nach Artikel 2 Absatz 3 RVOG. Sie sind befugt, mit PUBLICA Anschlussverträge abzuschliessen und Vorsorgereglemente im Einvernehmen mit ihrem Personal auszuarbeiten. Ihnen fallen auch die Arbeitgeberpflichten gemäss BVG und PUBLICA-Gesetz zu (Bezahlung der Beiträge und Verwaltungskosten, Entscheidung Finanzierung einer ausserordentlichen Teuerungszulage [Art. 32m], Beteiligung an Sanierungsmassnahmen, Meldung der versicherungsrelevanten Angaben ihrer Angestellten. usw.). Das Institut für Rechtsvergleichung hat eigene Rechtspersönlichkeit, verfügt aber über keine eigene Rechnung und ist zudem seit jeher dem Generalsekretariat des EJPD unterstellt. Für einen solchen, allerdings eher unüblichen Fall, in welchem eine Verwaltungseinheit trotz eigener Rechtspersönlichkeit keine eigene Rechnung hat, nimmt der Bundesrat vorsorgerechtlich die Arbeitgeberfunktion wahr (Art. 32b Abs. 1).

Abs. 3

Für Verwaltungseinheiten sowie die Eidgenössischen Gerichte für die der Bundesrat im Rahmen des PUBLICA-Gesetzes die Aufgaben des Arbeitgebers wahrnimmt, bestimmt er die Arbeitgebervertreter und Arbeitgebervertreterinnen in der Kassenkommission. Die Vorsorgewerke nach Artikel 32b Absatz 2 bestimmen ihre Vertretung in der Kassenkommission selbstständig. Auch hier gilt die Regel nach Artikel 12 Absatzes 2 des PUBLICA-Gesetzes, wonach sich die Zahl der Arbeitgebervertreter in der Kassenkommission nach dem Verhältnis des Deckungskapitals des betreffenden Vorsorgewerks am gesamten Deckungskapital von PUBLICA richtet. Das

Deckungskapital des geschlossenen Vorsorgewerks Rentenbestand PUBLICA wird dabei nicht berücksichtigt.

Art. 32c Anschluss an PUBLICA

Abs. 1

Der Anschluss an PUBLICA erfolgt im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Anschlussvertrages. Für das Vorsorgewerk Bund sind am Abschluss des Anschlussvertrags alle zugehörigen Arbeitgeber beteiligt. Die Vertragsunterzeichnung für den Bundesrat erfolgt durch das Eidgenössische Finanzdepartement. Die Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung mit Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung, die durch spezialgesetzliche Erlasse ein eigenes Personalstatut oder durch den Bundesrat eigene Arbeitgeberbefugnisse übertragen erhalten haben, schliessen mit PUBLICA ihrerseits Anschlussverträge ab. Nach Artikel 11 BVG sind erstmalige Anschlüsse eines Arbeitgebers an eine Vorsorgeeinrichtung im Einvernehmen mit dem Personal durchzuführen. Diese Bestimmung umfasst auch die Änderung bestehender Anschlussverträge. Um die Mitsprache der Angestellten sicherzustellen, sehen wir vor, die Erarbeitung der Anschlussverträge dem paritätischen Organ des Vorsorgewerkes zuzuordnen. Grundsätzlich ist das paritätische Organ auch für die Erarbeitung und Änderung der Vorsorgereglemente zuständig.

Abs. 2

Die Vorsorgereglemente bilden einen Bestandteil der Anschlussverträge. Für das Vorsorgewerk Bund werden mindestens drei in sich geschlossene Vorsorgepläne reglementarisch vorgesehen.

a. Standardplan

Im Standardplan werden alle Personen von der 1. bis und mit der 23. Lohnklasse versichert (27 000 Personen; 75,2 Prozent des Bestandes von PUBLICA). In diesem Plan sind Personen versichert, die einfachere und mittlere Laufbahnen haben (Fachspezialistinnen und Fachspezialisten sowie Personen in der höheren Sachbearbeitung). Im Beitragsprimat führen Laufbahnen, die früh beginnen, aber auch in relativ jungen Jahren abgeschlossen werden, tendenziell zu höheren Leistungen als beim Kader, wo die Laufbahn erst im vorgerückten Alter beendet wird. Im Gegensatz zur geltenden Regelung wird vorgesehen, dass die Versicherten nur noch einem Vorsorgeplan angehören.

b. Kaderpläne

Wir sehen zwei Kaderpläne vor mit der Möglichkeit, hinsichtlich der Beiträge und der Überbrückungsrenten zwischen verschiedenen Modellen auszuwählen.

Kaderplan 1: Angestellte ab Lohnklasse 24 bis 29 (8000 Personen; 22,1 % des Bestandes von PUBLICA).

Kaderplan 2: Angestellte ab der Lohnklasse 30 (970 Personen; 2,7 % des Bestandes von PUBLICA).

Die Abgrenzung des Standardplanes von den Kaderplänen knüpft an die historische Abgrenzung zwischen höherer Sachbearbeitung und Kaderstufe an. Was die Abgrenzung des Kaderplanes 1 vom Kaderplan 2 angeht, so liegt die Begründung darin, dass mit der 30. Lohnklasse die Laufbahn auf Direktionsebene beginnt. Um

den unterschiedlichen Laufbahnen der Kader Rechnung tragen zu können, werden hinsichtlich der Altersgutschriften und der Überbrückungsrenten verschiedene Planmodelle erarbeitet.

c. Besondere Pläne

Wie erwähnt, ist es nicht ausgeschlossen, neben der Standard- und Kaderversicherung weitere Pläne vorzusehen. Bereits heute bestehen für Militärpersonen, das Grenzschutzpersonal und das der Versetzungspflicht unterstehende Personal des EDA besondere Regelungen hinsichtlich des Altersrücktritts. Damit wird den besonderen physischen Belastungen an den Einsatzorten des versetzbaren Personals des EDA Rechnung getragen. Mit besonderen Plänen kann überdies auch dem besonderen Karrierenverlauf des betroffenen Personals Rechnung getragen werden, beispielsweise im Rahmen der Beitragsgestaltung. Es könnte schliesslich auch für die Magistratspersonen ein besonderer Vorsorgeplan vorgesehen werden.

Abs. 3

Die Zuständigkeit des paritätischen Organs der Vorsorgewerke innerhalb der Bundesverwaltung bezüglich der Mitwirkung und Zustimmung zum Anschlussvertrag bzw. zu dessen Änderung unterscheidet sich nicht von der in Artikel 9 Absatz 2 PUBLICA-Gesetz enthaltenen Regel. Analog zum Personalrecht gilt, dass der Anschlussvertrag und die Vorsorgerelemente der Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung mit spezialgesetzlich verliehener Arbeitgeberfunktion in Belangen der beruflichen Vorsorge durch den Bundesrat genehmigt werden müssen. Gleiches gilt für die dezentralen Verwaltungseinheiten mit eigener Rechnung und Rechtspersönlichkeit, die Arbeitgeberbefugnisse nach Artikel 3 Absatz 2 BPG haben und gestützt auf Artikel 37 Absatz 3 BPG abweichende Ausführungsbestimmungen zum BPG erlassen dürfen; sie bilden je eigene Vorsorgewerke (Art. 32a Abs. 2 und Art. 32d Abs. 1 und 2 e contrario BPG). Mit der Genehmigung der Anschlussverträge und der Vorsorgerelemente wird sichergestellt, dass die zur Bundesverwaltung gehörenden selbstständigen Arbeitgeber in vorsorgepolitischer Hinsicht eine ähnliche Stossrichtung verfolgen. Die im Bundesratsentscheid vom 19. Januar 2005 formulierte Vorgabe, wonach die Summe der Arbeitgeberbeiträge des Bundes zur Finanzierung des neuen Vorsorgekonzepts nicht höher, aber auch nicht geringer sein soll, als die bisherigen Aufwendungen des Bundes gemessen an der versicherbaren Lohnsumme, grenzt den Spielraum der Reglementsgestaltung für alle Vorsorgewerke innerhalb der Bundesverwaltung ein. Diese finanziellen Rahmenbedingungen führen namentlich bei der vorzeitigen Pensionierung zu geringeren Leistungen als in den bisherigen Reglementen vorgesehen sind. An diese Vorgaben haben sich alle Arbeitgeber nach Artikel 32b Absätze 1 und 2 zu halten, soweit ihre Personalaufwendungen durch den Bund finanziert werden. Die Vorsorgewerke sind indessen frei, ob sie einheitliche oder nach Personalkategorien differenzierte Vorsorgerelemente erstellen wollen. Insbesondere bei Arbeitgebern, die dem BPG unterstehen, sollen die vorsorgerechtlichen Bestimmungen nur insoweit von jenen für das Personal der Bundesverwaltung abweichen, als dies durch die Aufgabe oder Personalstruktur des betreffenden Arbeitgebers erforderlich ist.

Der ETH-Rat wird nach Artikel 2 der Rahmenverordnung BPG in personalpolitischer Hinsicht den übrigen Arbeitgebern nach Artikel 3 Absatz 1 BPG gleichgestellt. Die Personalerlasse des ETH-Rates müssen jedoch durch den Bundesrat genehmigt werden. Artikel 17 Absatz 5 des ETH-Gesetzes bezeichnet den ETH-Rat als Arbeitgeber in vorsorgerechtlichen Belangen. Es ist nicht auszuschliessen, dass

in Zukunft bei weiteren Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung der Gesetzgeber vergleichbare Regelungen erlässt.

Die Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung wie das IGE und das schweizerische Heilmittelinstitut besitzen wie der ETH-Bereich Rechtspersönlichkeit und eigene Rechnungen. Im Unterschied zu Letzterem ist für die Regelung der vorsorgerechtlichen Belange aber der Bundesrat zuständig (Art. 10 Abs. 2 PersV-IGE; und Art. 24 der Verordnung über das Schweizerische Heilmittelinstitut). Der Genehmigungsvorbehalt rechtfertigt sich somit auch hier.

Art. 32d Vorsorgewerke

Abs. 1

Absatz 1 übernimmt, unter Vorbehalt von Absatz 2, den Grundsatz von Artikel 7 Absatz 1 PUBLICA-Gesetz, dass jeder Arbeitgeber nach Artikel 32*b* mit seinem Personal und seinen Rentenbeziehenden ein eigenes Vorsorgewerk darstellt. Er sieht ferner vor, dass sich mehrere Arbeitgeber zu einem Vorsorgewerk zusammenschliessen können, sofern die Kassenkommission zustimmt. Ein solcher Zusammenschluss kann versicherungstechnisch oder personalpolitisch motiviert sein. Solche Zusammenschlüsse müssen durch den Bundesrat genehmigt werden.

Abs. 2

Als je eigene Vorsorgewerke gelten die Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung mit Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung, wenn sie zusätzlich entweder spezialgesetzlich ein eigenes Personalstatut haben oder wenn ihnen der Bundesrat nach Artikel 3 Absatz 2 BPG die Arbeitgeberbefugnis und nach Artikel 37 Absatz 3 BPG die Zuständigkeit zum Erlass von personalrechtlichen Ausführungsbestimmungen übertragen hat. Die übrigen Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung, die zwar eine eigene Rechtspersönlichkeit und eine eigene Rechnung, aber keine eigenen personalrechtlichen Befugnisse nach Spezialgesetz oder Artikel 3 Absatz 2 und Artikel 37 Absatz 3 BPG haben, gelten zwar ebenfalls als eigene Arbeitgeber, gehören aber kraft Gesetz zum gemeinschaftlichen Vorsorgewerk Bund. Darunter fallen heute die Eidg. Alkoholverwaltung und PUBLICA. Da arbeitsrechtlich für ihr Personal das Bundespersonalrecht gilt, soll es auch vorsorgerechtlich wie das Bundespersonal behandelt werden. Der gemeinschaftliche Anschlussvertrags bedarf der Unterzeichnung aller Arbeitgeber. Es handelt sich somit um ein kraft Gesetz begründetes gemeinschaftliches Vorsorgewerk verschiedener Arbeitgeber, die alle eigenständige Vertragsparteien sind und dementsprechend für ihre Rentenbeziehenden und Aktivversicherten auch sämtliche Arbeitgeberpflichten selber tragen.

Abs. 3

Unabhängig von den konkreten vorsorgerechtlichen Befugnissen und der Zuordnung zu einem Vorsorgewerk übernehmen die Arbeitgeber nach Artikel 32*c* mit dem Anschluss an PUBLICA gewisse Pflichten. Darunter fallen z.B. der Ersatz der Verwaltungskosten und die Beteiligung an Sanierungsmassnahmen (Art. 65*d* BVG). Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch die Ausrichtung von ausserordentlichen Teuerungszulagen und deren Finanzierung (Art. 32*m* Abs. 2 BPG).

Art. 32e Paritätisches Organ

Abs. 1 und 2

Jedes Vorsorgewerk verfügt über ein paritätisches Organ, welches die Vorsorgepolitik des Arbeitgebers mitbestimmt. Nach Artikel 9 Absatz 4 PUBLICA-Gesetz bestimmen die Arbeitgeber und ihr Personal ihre Vertreterinnen und Vertreter im paritätischen Organ. Da ausser dem Vorsorgewerk Bund auch andere Vorsorgewerke aus mehreren Arbeitgebern zusammengesetzt sein können, soll bei gemeinschaftlichen Vorsorgewerken die Wahl der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter im Verhältnis des Deckungskapitals des einzelnen Arbeitgebers zum gesamten Deckungskapital des Vorsorgewerkes erfolgen.

Abs. 3

Für das Vorsorgewerk Bund regelt der Bundesrat in einer Verordnung die Einzelheiten der Zusammensetzung des paritätischen Organs und das Wahlverfahren. Gleiches gilt für die Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung mit eigenem Vorsorgewerk nach Artikel 32d Absatz 1, wobei der Bundesrat seine Regelungskompetenz durch Verordnung an den Arbeitgeber übertragen kann. So soll z.B. der ETH-Rat selber regeln können, wie sich das paritätische Organ für sein Vorsorgewerk zusammensetzt und nach welchem Verfahren es gewählt wird. Die bundesrätliche Regelung zur Bestellung des paritätischen Organs kann beim Institut für Geistiges Eigentum in der Verordnung über das Personalstatut (IGE-PersV, SR 172.010.321) und für das Schweizerische Heilmittelinstitut in der Personalverordnung (SR 812.215.4) festgelegt werden.

Art. 32f Auflösung von Anschlussverträgen, Austritt von
Verwaltungseinheiten und Statuswechsel eines Arbeitgebers

Wird ein Anschlussvertrag aufgelöst und ist darin keine Regelung über den Verbleib in oder den Austritt der Rentenbeziehenden aus der bisherigen Vorsorgeeinrichtung enthalten, müssen sich die alte und neue Vorsorgeeinrichtung über den Verbleib bzw. Wechsel der Rentenbezügerinnen und -bezüger einigen. Kommt keine Einigung zustande, verbleiben die Rentenbeziehenden nach Artikel 53e Absatz 4 BVG bei der bisherigen Vorsorgeeinrichtung. Diese Problematik kann sich auch dann ergeben, wenn eine Verwaltungseinheit des Bundes verselbstständigt wird und aus PUBLICA austritt oder innerhalb der Sammeleinrichtung PUBLICA zu einem verselbstständigten, angeschlossenen Arbeitgeber im Vorsorgewerk Bund oder mit eigenem Vorsorgewerk mutiert (Statuswechsel). Statt die Regelung den Parteien des Anschlussvertrags zu überlassen, schreibt das BPG den Grundsatz fest, dass bei einem Austritt oder Statuswechsel die Rentenbeziehenden den Aktiven folgen, d.h. zusammen mit ihnen in eine andere Vorsorgeeinrichtung oder in ein anderes Vorsorgewerk übertreten oder innerhalb eines gemeinschaftlichen Vorsorgewerks dem neuen Arbeitgeber im neuen Status zugerechnet werden.

Abs. 1

Deutlicher als Artikel 53e Absatz 4 BVG stellt Absatz 1 den Grundsatz auf, dass die Rentenbestände dem aktiven Personalbestand einer Verwaltungseinheit nach Artikel 32b Absatz 1 oder einem Arbeitgeber nach Artikel 32b Absatz 2 folgen und zur neuen Vorsorgeeinrichtung beziehungsweise zum neuen Vorsorgewerk wechseln. Dabei ist unerheblich, wer den Austritt oder den Statuswechsel veranlasst hat.

Absatz 1 regelt auch den Fall eines Statuswechsels, bei dem das betreffende Personal PUBLICA angeschlossen bleibt. Die Modalitäten des Aus- bzw. Übertritts der Aktiv- und Rentenbestände müssen in den Anschlussverträgen bzw. den Vorsorge-reglementen vorgesehen werden. Wenn die bisherigen Rentnerinnen und Rentner künftig grundsätzlich immer zur neuen Vorsorgeeinrichtung oder zum neuen Vorsorgewerk wechseln, soll ausschliesslich deren Reglement namentlich für die Teuerungsanpassung bestimmend sein (Art. 32l und 32m).

Abs. 2

Absatz 2 regelt die Ausnahmen vom Grundsatz in Absatz 1 und äussert sich zu den Folgen für den ehemaligen Arbeitgeber, dessen Rentenbestände bei PUBLICA verbleiben. Bei einem Entscheid des Bundesrates über die rechtliche Verselbstständigung einer bislang unselbstständigen Verwaltungseinheit des Bundes, über den Austritt eines Teils des Bundespersonals aus der Bundesverwaltung oder über die Ermächtigung zum Austritt aus PUBLICA einer Verwaltungseinheit der dezentralen Bundesverwaltung mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigener Rechnung (Art. 32a Abs. 2), muss unter Einbezug von PUBLICA festgelegt werden, ob die Rentnerinnen und Rentner bei PUBLICA bleiben oder die Vorsorgeeinrichtung bzw. das Vorsorgewerk wechseln. Beim Entscheid, ob Absatz 2 angewendet wird, müssen die Interessen der Beteiligten gegeneinander abgewogen werden. Soll ein Teil des Bundespersonals in einen PUBLICA nicht angeschlossenen anderen Arbeitgeber integriert werden, z.B. um Entlassungen im Rahmen einer Reorganisation zu verhindern und will der neue Arbeitgeber oder dessen Vorsorgeeinrichtung den Bundespersonalbestand nur ohne die Rentnerinnen und Rentner übernehmen, verbleiben die Rentenbeziehenden wegen Fehlens einer Einigung bei PUBLICA (Artikel 53e Absätze 4 und 5 je letzter Satz BVG). Der Verbleib der bisherigen Rentnerinnen und Rentner bei PUBLICA kann sich auch aus finanziellen Gründen aufdrängen, weil der Übertritt der bisherigen Rentnerinnen und Rentner in die neue Vorsorgeeinrichtung einen erheblichen Deckungskapitalbedarf auslösen kann.

Abs. 3

Die in Absatz 2 beschriebenen Sachzwänge können PUBLICA finanzielle Nachteile verursachen, die nicht zuletzt auch die Anlagestrategie beeinflussen könnten.

Aus dem gleichen Grund hält Absatz 3 aber auch fest, dass der zuständige Arbeitgeber, der Rentnerinnen und Rentner in PUBLICA zurücklässt, PUBLICA das allenfalls fehlende Deckungskapital, das für den Abschluss des neuen Anschlussvertrages (Art. 7 Abs. 3 PUBLICA-Gesetz) oder die Anpassung eines bestehenden Anschlussvertrages erforderlich ist, bezahlen sowie allfällige weitere durch das Zurücklassen der Rentenbeziehenden entstehende finanzielle Nachteile ausgleichen muss. Aus dem Austritt der aktiven Versicherten und dem Verbleib der Rentenbeziehenden kann sich für PUBLICA eine Risikoverschiebung ergeben. Die Notwendigkeit zur Anpassung der Anlagestrategie stellt jedoch zum Beispiel keinen solchen finanziellen Nachteil dar. Der Anschlussvertrag des ausgetretenen Arbeitgebers mit PUBLICA gilt im Übrigen auch mit Bezug auf jene Invaliditätsfälle, bei denen die Invalidität zwar nach dem Austritt des aktiven Versichertenbestandes aus PUBLICA, die Arbeitsunfähigkeit, deren Ursache zur Invalidität geführt hat, aber vor dem Austritt eingetreten ist (vgl. Art. 53e Abs. 6 BVG).

Absatz 3 hält ferner fest, dass der für das aktive Personal zuständige Arbeitgeber die Arbeitgeberpflichten für die zugehörigen Rentenbeziehenden trotzdem trägt, obwohl diese zurückgelassen werden. Wird also zum Beispiel ein Bundesamt durch Statuswechsel zu einem vorsorgerechtlich verselbstständigtem Arbeitgeber mit eigenem Vorsorgewerk, so wird dieser neue Arbeitgeber nicht nur für die dem vormaligen Bundesamt zugehörigen Aktiven, sondern auch für die betreffenden Rentenbeziehenden verantwortlich, selbst wenn letztere ausnahmsweise nicht zusammen mit den Aktiven ins neue Vorsorgewerk überführt würden. Beim Austritt eines Arbeitgebers nach Artikel 32a Absatz 2 bleibt dieser für seine Rentenbeziehenden verantwortlich, selbst wenn sie ausnahmsweise bei PUBLICA zurückgelassen werden. Wird ein Bundesamt oder eine dezentrale Verwaltungseinheit, für die nach Artikel 32b Absatz 1 der Bundesrat bis jetzt Arbeitgeber im Sinne der beruflichen Vorsorge war, in einen Arbeitgeber ausserhalb der Verwaltung integriert und verbleiben dabei ausnahmsweise die Rentenbeziehenden bei PUBLICA, so ist nach Artikel 32f Absatz 3 erster Satz ebenfalls darauf hinzuwirken, dass der neue Arbeitgeber die finanziellen Pflichten für die bei PUBLICA verbliebenen Rentenbeziehenden übernimmt. Würde beispielsweise das Institut für geistiges Eigentum (IGE) (ein Arbeitgeber nach Art. 32a Abs. 2 und 32b Abs. 2) aus PUBLICA austreten, so treten nach Absatz 1 die aktiven Versicherten und die Rentenbeziehenden in die neue Vorsorgeeinrichtung über. Verbleiben nach Absatz 2 im Sinne einer Ausnahme die Rentenbeziehenden bei PUBLICA, so bleiben die Arbeitgeberpflichten beim IGE (z.B. der Ausgleich finanzieller Nachteile gegenüber PUBLICA für den Neuanschluss des zurückgelassenen Rentenbestands, die Gewährung eines ausserordentlichen Teuerungsausgleichs und die Bezahlung der Verwaltungskosten sowie allfällige Sanierungsmassnahmen, die den Rentenbestand betreffen).

Die Aufhebung der Gleichstellung des Teuerungsausgleichs auf den Renten der ehemaligen Bundesrentnerinnen und Bundesrentner der ausgegliederten Unternehmen mit dem Teuerungsausgleich auf den Renten der ehemaligen Angestellten der Bundesverwaltung im Rahmen der Teilrevision des PKB-Gesetzes, die auf den 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist (BBl 2004 5415), führt dazu, dass der für die bisherigen Rentnerinnen und Rentner im neuen Status zuständige Arbeitgeber im Rahmen von Artikel 32l und 32m selber über die Teuerungsanpassung entscheiden wird.

Es gibt somit keinen Anspruch auf Gleichbehandlung mit den Bundesrentnerinnen und -rentnern. Massgebend ist vielmehr, welchem Vorsorgewerk und welchem Arbeitgeber die Rentenbeziehenden zugeordnet sind.

Abs. 4

Nur in begründeten Fällen kann von der in Absatz 3 erwähnten Finanzierungspflicht abgewichen werden. Dies nur im Fall, wenn die neue Vorsorgeeinrichtung oder der neue Arbeitgeber die Rentenbeziehenden nicht übernehmen will und zudem der Bundesrat zuvor Arbeitgeber war. Der Bund kann bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen die Finanzierung der Arbeitgeberpflichten ganz oder auch nur teilweise übernehmen. Denkbar ist zum Beispiel, dass der Bund die für den Abschluss eines neuen Anschlussvertrags (Art. 7 Abs. 3 PUBLICA-Gesetz) erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung stellt, während der neue Arbeitgeber die Verwaltungskosten und die ausserordentliche Teuerungsanpassung auf dem zurückgelassenen Rentenbestand selber finanziert. Übernimmt der Bund alle Arbeitgeber-

verpflichtungen, kann er die betreffenden Rentenbeziehenden in seinem Vorsorge-
werk belassen, was allenfalls die Anpassung seines Anschlussvertrags zur Folge hat.

Art. 32g Finanzierung der Vorsorge

Das vorgesehene Vorsorge- und Pensionierungsmodell knüpft an die mit dem Bundespersonalgesetz begünstigte Individualisierung der Arbeitsverhältnisse an, muss sich aber als Folge des Konsolidierungsbedürfnisses von PUBLICA (Ziff. 1.2.1) darauf beschränken, mit dem bisherigen Beitragsvolumen eine optimale Leistungsstruktur zu erreichen. Gleich wie im heutigen Vorsorgesystem werden die Beiträge nach Alter der Versicherten gestaffelt und grundsätzlich paritätisch vom Arbeitgeber und den Arbeitnehmenden getragen.

Abs. 1

Absatz 1 verzichtet in Anbetracht der schwierigen Vergleichbarkeit auf die Festlegung einer festen Beitragssumme (vgl. Ziff. 4.1.1). Stattdessen wird eine Bandbreite festgelegt. Durch Artikel 66 Absatz 1 BVG wird vorgeschrieben, dass der Arbeitgeberbeitrag an die berufliche Vorsorge mindestens gleich hoch sein muss wie die gesamten Beiträge aller seiner Arbeitnehmenden (Gesamtparität). Das bedeutet indessen nicht, dass innerhalb eines Vorsorgeplanes im Einzelfall immer gleich hohe Beiträge für die versicherte Person bezahlt werden müssen (vgl. Abs. 3). Die Bandbreite wird gestützt auf vom Experten vorgenommenen Berechnungen auf 11 bis 14 Prozent der AHV-pflichtigen Löhne¹⁰ (vor Abzug des Koordinationsbetrages) festgelegt. Den Berechnungen wurde der Bestand der Versicherten anfangs 2004 sowie der Standardplan und Kaderplan zu Grunde gelegt. Zuerst wurde eine Berechnung mit den aktuellen versicherten Löhnen durchgeführt. Eine zweite Berechnung erfolgte mit einem um zwei Jahre älteren Versichertenbestand und den aktuellen versicherten Löhnen. Schliesslich wurden die Beitragsaufwendungen auf dem um zwei Jahre älteren Versichertenbestand und dem ab Inkrafttreten des PUBLICA-Gesetzes geltenden verminderten Koordinationsbetrag (BVG Art. 8 Abs. 1) berechnet. Diese Berechnungen ergaben das folgende Bild:

Standardberechnung (Versichertenbestand 31.12.03, aktueller versicherter Verdienst)	Alternative 1 (Versichertenbestand 31.12.03, jedoch 2 Jahre älter; aktueller versicherter Verdienst)	Alternative 2 (Versichertenbestand 31.12.03, jedoch 2 Jahre älter; höherer versicherter Verdienst, vgl. FN 6)
Beitrag: 11,4 % der AHV pflichtigen Löhne.	Beitrag: 11,9 % der AHV pflichtigen Löhne.	Beitrag: 12,3 % der AHV pflichtigen Löhne.

Der Experte empfahl schliesslich, die Obergrenze der Bandbreite auf 14 Prozent festzulegen. Dies unter Berücksichtigung der Prämie für Tod und Invalidität von 4 Prozent, die auf Grund der Erfahrungstarifizierung festgelegt wird, und einer allfäll-

¹⁰ Der AHV-pflichtige Lohn wird um den sog. Koordinationsbetrag (Art. 8 Abs. 1 BVG) vermindert. Dies ergibt den versicherten Lohn, der als Basis für die Beitrags- und Leistungsermittlung dient. Bis Ende 2004 betrug der Koordinationsbetrag 25 320. Mit der 1. BVG-Revision wurde dieser Betrag auf 22 575 herabgesetzt. Für PUBLICA gilt dieser neue Koordinationsbetrag ab dem Inkrafttreten des PUBLICA-Gesetzes. Damit erhöhen sich alle versicherten Löhne um rund 3000 Franken.

ligen Umlageprämie für die Überbrückungsrente. Diese Beitragsfestlegung entspricht dem Grundsatzentscheid des Bundesrates vom 19. Januar 2005, wonach das neue Vorsorgekonzept nicht höhere, aber auch nicht geringere Beiträge des Bundes zur Folge haben soll.

Schwankungen können sich kurzfristig ergeben durch Veränderungen der Zusammensetzung des Personals (Alter). Nicht eingeschlossen in diese Bandbreite sind die Verwaltungskostenbeiträge. Der obere Grenzbetrag ergibt sich aus der Berücksichtigung des neuen Koordinationsbetrages von 22 575 (bisher 25 320), was zu einer Erhöhung des versicherten Verdienstes führt, der als Grundlage für die Erhebung der Beiträge und die Ermittlung der Leistungen dient. Zusätzlich wurde noch unter Berücksichtigung des steigenden durchschnittlichen Lebensalters der Versicherten eine Alterung des Bestandes von 2 Jahren simuliert. Absatz 1 umschreibt ferner die Voraussetzungen für die Festlegung der Arbeitgeberbeiträge. Bei der Festlegung von Beiträgen an die berufliche Vorsorge stützt man sich jeweils auf Annahmen, die so gestaltet werden, dass sie für eine längere Zeit zutreffen. Die Wahl des technischen Zinses, der langfristig gesehen mit einer angemessenen Marge unterhalb der effektiven Vermögensrendite liegt und über einen längeren Zeitraum beibehalten werden kann, obliegt dem Pensionskassenexperten. Die Wahl eines bestimmten technischen Zinses schlägt sich unter anderem in den Beiträgen und den Umwandlungssätzen nieder. Werden diese Parameter im Reglement festgelegt, das wie in Artikel 32c Absatz 1 vorgesehen, der Bundesrat genehmigt, bezieht sich diese Genehmigung implizit auch auf den den Berechnungen zu Grunde gelegten und vom Pensionskassenexperten bestimmten technischen Zinssatz. Ob ein Vorsorgereglement gutgeheissen wird, ist nicht nur ein versicherungstechnischer, sondern auch ein personalpolitischer Entscheid (Art. 32c Abs. 3). Bei der Wahl des technischen Zinses sind wirtschaftliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Die Langfristigkeit der Überlegungen zum technischen Zins verbietet es, kurzfristige Zinsschwankungen auf dem Kapitalmarkt zu berücksichtigen. Der technische Zins ist eine grundlegende Zinszahl und wird für die Berechnung der Umwandlungssätze sowie der erforderlichen Beiträge für die Risikoleistungen und der übrigen Anwartschaften benötigt.

Im Beitragsprimat wird auf den Sparguthaben der Aktivversicherten ein Zins, mindestens aber der Mindestzins nach BVG (Art. 15 Abs. 2 BVG und Art. 12 BVV 2; SR 831.441.1) gutgeschrieben. Ob der Mindestzinssatz überschritten werden kann, wird weitgehend von den erzielten Renditen abhängig sein.

Abs. 2 und 3

Die Höhe der Beiträge ist direkt abhängig vom angestrebten Leistungsziel und von den übrigen getroffenen Annahmen (Lohnentwicklung, Inflation, technischer Zins, Beitragsdauer). Die Parameter «Lohnentwicklung» und «Beitragsdauer», aber vor allem das angestrebte Leistungsziel bilden letztlich Gegenstand der konkreten Personal- und Vorsorgepolitik des Arbeitgebers. Die Vorsorgeeinrichtung bietet in der Regel dem anschlusswilligen Arbeitgeber verschiedene Beitragsmodelle an, die, weil Artikel 66 Absatz 1 BVG nach Artikel 49 BVG für den obligatorischen Vorsorgebereich (BVG-Obligatorium) zwingend ist, die Minimalleistungen nach BVG finanzieren müssen. Wir sehen in Absatz 2 vor, dass der Arbeitgeber nach Anhörung des paritätischen Organs die Beiträge festlegt. Reichen die reglementarischen Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Finanzierung der reglementarischen Leistungen nicht aus, müssen sie entweder erhöht oder es müssen die Leistungen reduziert werden (Sanierung). Das Reglement und die darin festgelegten Beiträge

unterliegen der Genehmigung des Bundesrates (Art. 32c Abs. 2). Die Beiträge werden wie im heutigen Recht schon vorgesehen (Art. 6 Abs. 2 PKB-Gesetz) nach Alter gestaffelt.

Abs. 4

Absatz 4 hält den Grundsatz fest, dass im Rahmen der Gesamtparität die Vorsorge-reglemente von der paritätischen Finanzierung abweichen können. Zudem eröffnet die im Juni 2005 vom Bundesrat beschlossene Änderung der BVV 2 die Möglichkeit, dass den Versicherten die Wahlmöglichkeit eingeräumt wird, einen Vorsorge-plan mit einem höheren Beitragsanteil zu wählen. Dadurch werden vor allem Personen angesprochen, die spät in die Versicherung eingetreten sind (z.B. Kader) und ein geringes Altersguthaben besitzen oder eingebracht haben. Für den Bund wird vorge-sehen, dass die Risikobeiträge im Rahmen der Gesamtparität vollumfänglich durch den Arbeitgeber getragen werden.

Abs. 5

Diese Bestimmung lehnt sich an die geltende Regelung zur Bestimmung des versi- cherten Lohnes an. Grundsätzlich werden sämtliche AHV-pflichtigen Lohnbestan- teile in die Versicherung einbezogen (versicherbarer Lohn). Nicht dazu gehören Zahlungen des Arbeitgebers, die Auslagen ersetzen (z.B. Spesen) oder den Charak- ter von Inkonvenienzentschädigungen haben (Entschädigungen für Mehrarbeit und Überzeit, Pikett-, Nacht- oder Schichtarbeit).

Abs. 6

Vom versicherbaren Jahreslohn wird der Koordinationsbetrag abgezogen. In der Regel entspricht der Koordinationsbetrag sieben Achteln der einfachen AHV-Rente (Art. 8 Absatz 1 BVG).

Abs. 7

Die geltende Praxis wird beibehalten, wonach sich der Koordinationsbetrag nach dem Beschäftigungsgrad richtet. Es kann auch ein prozentualer Koordinationsabzug vorgesehen werden, wie dies heute im sogenannten Ergänzungsplan (SR 172 222.034.2) der Fall ist. Im obligatorischen Vorsorgebereich darf dieser prozentuale Abzug indessen frankenmässig nicht höher sein als der vom BVG vorgesehene Betrag.

Art. 32h

Administrativ führt die Arbeitgeberbeitrags-erhebung und -budgetierung zu grossem Aufwand bei den Dienststellen. Um verwaltungsintern einen Lastenausgleich zwi- schen Einheiten mit älteren und solchen mit jüngeren Personalbeständen zu erzielen, sollen die Arbeitgeberbeiträge unabhängig vom Alter der versicherten Personen bei den Verwaltungseinheiten erhoben werden. Dieses Vorgehen belastet Einheiten mit jüngeren etwas mehr als solche mit älteren Personalbeständen. Dieses Modell der Beitragserhebung verhindert, dass ältere Mitarbeitende als Folge der hohen arbeit- gerberseitigen Beitragsbelastung diskriminiert werden, was sich beispielsweise in der Nichtanstellung von Bewerbern im vorgerückten Alter äussern könnte. Die Verwaltungseinheiten nach Artikel 32a Absatz 2, die ein eigenes Vorsorgewerk bilden bzw. rechtlich und rechnerisch selbstständig sind und für deren Personal gegenüber dem BPG und seinen Ausführungsbestimmungen abweichendes Perso- nalrecht gilt, können eigene Beitragserhebungsmodelle vorsehen.

Unabhängig von der verwaltungsinternen Beitragserhebung fakturiert PUBLICA die reglementarischen Beiträge je für den Arbeitgeber und die versicherte Person.

Art. 32i Altersvorsorge

Abs. 1

Mit dem Primatwechsel tritt an Stelle der im Voraus festgelegten Vorsorgeleistungen, ausgedrückt in Prozentsätzen des letzten versicherten Lohnes, ein System, bei dem die Leistungen im Einzelfall erst am Ende der Laufbahn feststehen. Anstatt der Leistungen legt das neue System einzig die Beiträge fest, die vom Arbeitgeber und von der angestellten Person während der Versicherungsdauer zu bezahlen sind. Die Summe der geleisteten Beiträge wird verzinst und am Ende der Versicherungsdauer in eine Rente umgewandelt. Das Rückgrat der neuen Vorsorge ist somit das vom Arbeitgeber und den angestellten Personen erbrachte Beitragsvolumen. Wird es vermindert bzw. werden auf dem Guthaben geringere Renditen erzielt, so vermindern sich die Leistungen. Wird es erhöht oder können auf dem angesparten Guthaben höhere Renditen erzielt werden, so erhöhen sich die Leistungen.

Diese Bestimmung ist Ausdruck der Vorsorge im Beitragsprimat, indem sie festhält, dass sich die reglementarischen Leistungen aus den Beiträgen (Altersgutschriften) und Vermögenserträgen ergeben. Die Modellrechnungen basierten auf der Annahme einer Verzinsung der Altersguthaben von 3,5 Prozent und einer Teuerung von 1,5 Prozent. Damit ergibt sich eine Realrendite (Vermögensertrag) von 2 Prozent. Sämtliche Berechnungen erfolgten auf den Beständen von PUBLICA. Den in den nachfolgenden Tabellen ausgewiesenen Zahlen wurden zudem Laufbahnen von Personen aus dem Bestand von PUBLICA zu Grunde gelegt. Die nachfolgende Tabelle gibt die modellhaften Sparbeiträge wieder. Die paritätische Beitragszahlung bedeutet, dass Arbeitgeber und versicherte Person jeweils die Hälfte der angegebenen Prozentsätze zu tragen haben. Zu beachten ist ferner, dass im Beitragsprimat die für das Leistungsprimat typischen einmaligen Nachzahlungen bei Erhöhungen des versicherten Verdienstes wegfallen.

Tabelle 1a

Altersgutschriften¹¹ der Modellpläne in Prozent des versicherten Lohnes

BVG Alter	geltende Regelung		Standardplan	Kaderplan 1	Kaderplan 2
	Kernplan*	Ergänzungsplan			
25–34	13.5	10.5	11.0	11.0	13.5
35–44	15.0	13.5	14.0	14.0	16.5
45–54	16.5	20.0	20.5	23.0	25.5
55–65	18.0	26.0	27.0	29.5	32.0

* nur wiederkehrende Beiträge ohne einmalige Erhöhungsbeiträge

¹¹ Unter Altersgutschriften werden die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge verstanden, die für die Finanzierung der Altersleistungen vorgesehen sind.

Vergleich der Arbeitnehmerbeiträge in Franken

Alter	Lohnklasse 16		Lohnklasse 26		Lohnklasse 34	
	bisher (Kernplan*)	Standardplan	bisher (Kernplan*)	Kaderplan 1	bisher (Kernplan* und Ergänzungsplan)	Kaderplan 2
30	4 424	3 756	7 878	6 570	13 016	13 201
40	4 916	4 780	8 754	8 362	14 747	16 135
50	5 407	6 999	9 629	13 738	16 441	24 935
60	5 899	9 219	10 505	17 621	18 001	31 292

* Ohne einmalige Erhöhungsbeiträge

Im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten und der sozialversicherungs-, vorsorge- und steuerrechtlichen Rahmenbedingungen ist der Arbeitgeber im Wesentlichen frei, wie er die Beiträge gestalten will. Nicht zuletzt berücksichtigt er auch seine eigene Stellung auf dem Arbeitsmarkt und vergleicht die Beitragsbelastung seiner Versicherten mit jener in Vorsorgeeinrichtungen vergleichbarer Arbeitgeber. Die für die Bundesverwaltung anvisierte Beitragsstruktur stellt sicher, dass bei einer Versicherungsdauer von 40 Jahren und dem vollendeten 65. Altersjahr im Normalfall das bisherige Leistungsniveau von 60 Prozent des versicherten Lohnes erreicht wird. Im Vergleich zu acht ausgewählten privatrechtlichen Pensionskassen grosser schweizerischer Unternehmen und vier öffentlich-rechtlichen Pensionskassen positioniert sich PUBLICA mit dem Standardplan eher im hinteren Mittelfeld. Die ausgesuchten Vergleichskassen bieten aber im nationalen Vergleich gute bis sehr gute Leistungen an, weshalb die Positionierung von PUBLICA relativiert werden muss. Bei der Finanzierung der Altersleistungen werden die Versicherten im Standardplan im Vergleich zu anderen Pensionskassen überdurchschnittlich stark belastet. Die Altersleistungen sind vor allem bei tieferen Rücktrittsaltern (62 resp. 60 Jahre) tiefer als bei der Vergleichsgruppe. Hingegen ist das Leistungsniveau bei den AHV-Überbrückungsrenten im Vergleich mit den untersuchten Vorsorgeeinrichtungen sehr gut. Beim qualitativen Vergleich haben alle Kassen im Beitragsprimat eine nach Alter gestaffelte Altersgutschriftenstruktur. Das Verhältnis zwischen höchster zu tiefster Altersgutschrift (5,5 % im Alterssegment 25. bis 34. Altersjahr und 13,5 im Alterssegment 55. bis 65. Altersjahr) ist bei PUBLICA jedoch sehr hoch. Mit 14,75 Prozent im Alterssegment 55. bis 65. Altersjahr (13,5 % Altersgutschrift; 1,25 Umlageprämie zur Finanzierung der Überbrückungsrente) als dem höchsten Arbeitnehmerbeitrag im Standardplan liegt PUBLICA im Vergleich zu allen Vergleichskassen an der Spitze. Die starke Beitragsstaffelung erlaubt es, die Umstellungskosten tief zu halten. Dieses für die Versicherten ungünstige Verhältnis wird teilweise durch die 100 %-ige Übernahme der Risikobeiträge durch den Arbeitgeber kompensiert. Es gilt hier indessen festzuhalten, dass die Modellrechnungen zeigen, dass die gesamten Beitragsaufwendungen von Arbeitgeber und der versicherten Person im neuen Vorsorgesystem nicht erhöht werden. Die erhöhten Altersgutschriften im Standardplan und Kaderplan sind nicht zuletzt auch die Folge davon, dass die für das Leistungsprimat typischen einmaligen Nachzahlungen im Beitragsprimat in die Altersgutschriften eingebaut sind. Diese Nachzahlungen machen beim Durchlaufen einer Standardlaufbahn (vgl. Fussnote 8; Versicherungsbeginn mit 25 Jahren) für die versicherte Person rund 14 Prozent ihres gesamten

Beitragsvolumens aus. Das gesamte von der Versicherten Person bezahlte Beitragsvolumen ist bei der gleichen Laufbahn im Standardplan rund sechs Prozent höher als im geltenden Kernplan.

Abs. 2

Die ordentliche Pensionierung findet wie bis anhin mit dem vollendeten 65. Altersjahr statt. Im Gegensatz zur geltenden Regelung, bei welcher die maximale Rente schon mit dem 62. Altersjahr und 40 Versicherungsjahren erreicht werden kann, wird in den untersuchten Modellen das angestrebte Rentenziel von 60 Prozent des versicherten Lohnes erst später erreicht, in der Regel aber mit dem vollendeten 65. Altersjahr unter der Voraussetzung, dass die Versicherung mit 25 Jahren begonnen hat. Diese Erhöhung des ordentlichen Rentenalters führt dazu, dass grundsätzlich bei allen Rücktritten vor dem Endalter von 65 Jahren geringere Renten entstehen, als dies heute der Fall ist. Im Rahmen der Vorsorgereglemente wird für gewisse Laufbahnen innerhalb der Bundesverwaltung ein früherer Beginn der rentenbildenden Beitragszahlungen vorgesehen. Die rentenbildende Beitragszeit generell vor dem 25. Altersjahr beginnen zu lassen, wird nicht ins Auge gefasst. Wegen der allgemein verlängerten Ausbildungszeit ist dies oft gar nicht möglich. Eine Verlängerung der rentenbildenden Beitragszeit wird jedoch vor allem bei Laufbahnen im Zoll- und Sicherheitsbereich vorgesehen. Diese Mitarbeitenden treten bereits vor dem 25. Altersjahr in den Bundesdienst ein und werden im geltenden Recht gestützt auf die ausserordentliche physische Belastung bereits mit 58 Jahren pensioniert (Art. 33 BPV). Indem die rentenbildende Beitragsdauer bereits vor dem 25. Altersjahr zu laufen beginnt, erhöht sich auch das bis zum Rücktritt geäuftete Altersguthaben. Somit kann sichergestellt werden, dass auch diese Personalkategorien beim vorzeitigen Rücktritt Rentenleistungen erhalten, welche eine Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung ermöglichen. Vorbehalten bleiben in diesen Fällen wie heute schon die Arbeitgeberzusatzleistungen nach Artikel 33 BPV, die im Rahmen der Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz den neuen vorsorgerechtlichen Gegebenheiten angepasst werden müssen.

Bereits heute ist es möglich, über das 65. Altersjahr hinaus erwerbstätig zu bleiben, sofern der Arbeitgeber zustimmt. Das geltende Vorsorgesystem beim Bund fördert den Verbleib im Erwerbsleben indessen nicht. Wer das 62. Altersjahr erreicht hat und 40 Versicherungsjahre aufweist, profitiert hinsichtlich der Rentenhöhe nicht mehr von einem Verbleib im Erwerbsleben. Die erworbenen Anwartschaften bei PUBLICA werden durch die ab diesem Alter zu bezahlenden Beiträge nicht mehr erhöht. Als Gegenstück zum vorzeitigen Beitragsbeginn sehen wir deshalb rentenbildende Beiträge an die berufliche Vorsorge bis zum 70. Altersjahr vor. Damit wird ein längerer Verbleib im Erwerbsleben insbesondere für Versicherte attraktiver, die spät ins Erwerbsleben eingetreten sind und physisch und psychisch in der Lage sind, über das ordentliche Rücktrittsalter hinaus zu arbeiten. Da aber auch in diesen Sonderfällen das in Artikel 32g Absatz 1 dargelegte Finanzierungsprinzip Gültigkeit hat, werden die Beiträge nach dem 65. Altersjahr degressiv gestaffelt, damit das gesamte Beitragsvolumen des Bundes die Bandbreite nicht überschreitet.

Abs. 3 und 4

Absatz 3 regelt die flexible Pensionierung. Der Umwandlungssatz ist neben dem Altersguthaben und dem Pensionierungsalter ein weiterer wichtiger Bestimmungsfaktor für die Altersrente. Er wird versicherungsmathematisch und gestützt auf die

auf Erfahrungswerten basierenden Wahrscheinlichkeiten und Anwartschaften der Versicherten ermittelt.

Absatz 3 sieht ferner vor, dass die austretende Person an Stelle der Rente auch die Freizügigkeitsleistung beziehen kann, sofern sie beabsichtigt, eine selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit auszuüben. Die Reglemente werden den Bezug der Altersrente bei teilweiser oder gestaffelter Aufgabe der Erwerbstätigkeit regeln. Nach dem vollendeten 65. Altersjahr steht grundsätzlich die Ausrichtung einer Rente im Vordergrund, dabei sollen jedoch Kapitalabfindungen nicht ausgeschlossen sein.

Tabelle 2

Umwandlungssätze

Alter	Umwandlungssatz
60	5.84
61	5.97
62	6.09
63	6.23
64	6.38
65	6.53

Wir schlagen auf Empfehlung des Pensionskassenversicherungsexperten vor, diese Umwandlungssätze generell anzuwenden. Die nachfolgenden Tabellen zeigen modellhaft die Anwartschaften der Versicherten auf. Es gilt zu beachten, dass der Versicherungsbeginn stets auf das 25. Altersjahr festgelegt wurde und die in den Tabellen 3 und 4 angegebenen Rentensätze beim vollendeten 65. Altersjahr die volle Versicherungsdauer im neuen Vorsorgesystem voraussetzen. Die den Berechnungen zu Grunde gelegten Karrieren sind Modelllaufbahnen¹². Nach dem den Berechnungen zu Grunde gelegten Modell verändert sich der Lohn nur noch im Umfang der Teuerung, die jährlich mit 1,5 Prozent angenommen wurde (technischer Zinssatz 3,5 %). Die meisten heute aktiven versicherten Personen werden indessen einen Versicherungsbeginn aufweisen, der in den allermeisten Fällen beim 22. Altersjahr liegt. Deshalb erhöht sich die Einmaleinlage gemäss Artikel 18 Absatz 1 PUBLICA-Gesetz entsprechend. Dies führt dazu, dass die betreffende Person im Pensionierungsalter über ein höheres Altersguthaben verfügt, als eine Person, deren Versicherungsbeginn beim 25. Altersjahr lag. Die effektiven nach dem Übertritt bestehenden Anwartschaften werden somit höher ausfallen.

¹² Die Standardlaufbahn endet mit 41, die höhere Laufbahn mit 37 bzw. 41 Jahren und die Kaderlaufbahnen mit 48 Jahren.

Tabelle 3

**Standardplan: Leistungen in Prozenten des versicherten Lohnes
nach Durchlaufen der gesamten Karriere im Standardplan
(ohne Überbrückungsrente)**

Rücktritt	Kernplan (geltendes Recht) (Versicherungsbeginn mit 22 Jahren)	Standardlaufbahn (Standardplan) (Versicherungsbeginn mit 25 Jahren)	Höhere Laufbahn als Sachbearbeiter (Standardplan) (Versicherungsbeginn mit 25 Jahren)
60	54.26	46.61	44.56
61	57.09	50.2	48.07
62	60.0	53.86	51.64
63	60.0	57.87	55.55
64	60.0	62.15	59.73
65	60.0	66.63	64.11

Tabelle 4

**Kaderplan: Leistungen in Prozenten des versicherten Lohnes
nach Durchlaufen der gesamten Karriere im Kaderplan
(ohne Überbrückungsrente)**

Rücktritt	Kernplan (geltendes Recht) (Versicherungsbeginn mit 22 Jahren)	Kaderplan 1	Kaderplan 2
60	54.26	43.56	49.5
61	57.09	47.17	53.51
62	60.0	50.86	57.61
63	60.0	54.89	62.09
64	60.0	59.2	66.88
65	60.0	63.71	71.89

Im Kaderplan 2 werden die paritätischen Beiträge für die Überbrückungsrente in die Altersgutschriften integriert. Ein Bezug der Überbrückungsrente ist zwar möglich, führt indessen zu einer Kürzung der Altersrenten. In der Realität dürften allerdings die Rentensätze im Endalter etwas tiefer ausfallen, da kaum eine angestellte Person die gesamte Laufbahn (beginnend mit 25 Jahren) im Kaderplan 2 durchlaufen wird. Die höheren Leistungsziele im Alter von 64 und 65 Jahren sind als Ausgangsmodell unerlässlich, um im Alter von 60 und 63 Jahren die Leistungskürzungen etwas abzuschwächen. Die nachfolgenden Tabellen zeigen die Verhältnisse im Standardplan (Tabelle 5) und im Kaderplan 1 und 2 (Tabelle 6), wenn der Primatwechsel im 30., 40., 45. und 50. Altersjahr stattfindet und somit die betroffene Person nur eine beschränkte Versicherungsdauer im neuen Vorsorgesystem aufweist. Beim Primatwechsel wurde der Barwert der bis zu diesem Zeitpunkt erworbenen Ansprüche als Einmaleinlage der versicherten Person gutgeschrieben (Art. 18 PUBLICA-Gesetz).

**Renten im Standardplan nach Alter im Zeitpunkt des Primatwechsels
(in Prozenten des letzten versicherten Lohnes)**

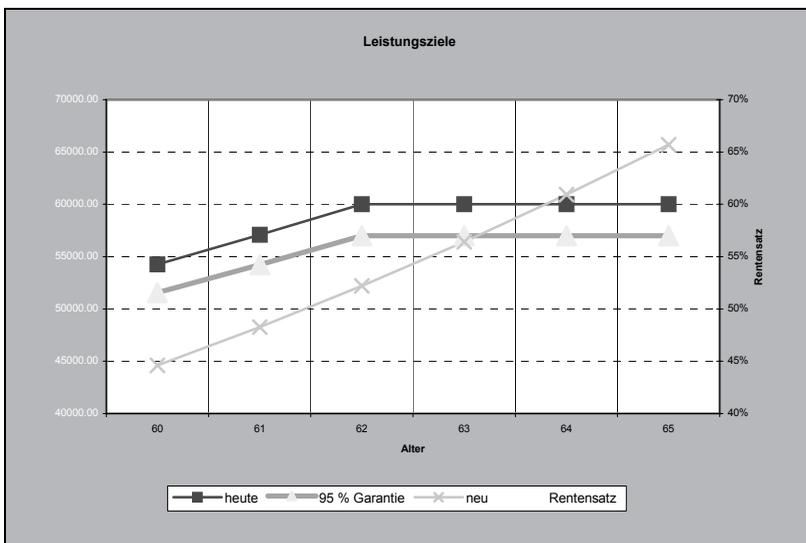
Primatwechsel im Alter	Standardlaufbahn				Höhere Laufbahn				Kernplan (geltendes Recht)
	30	40	45	50	30	40	45	50	
Alter bei Rücktritt									
60	45,45	43,85	41,47	37,48	43,29	42,42	40,54	37,48	54,26
61	48,99	47,32	44,85	40,68	46,74	45,83	43,87	40,68	57,09
62	52,61	50,87	48,29	43,96	50,26	49,31	47,27	43,96	60
63	56,56	54,74	52,06	47,54	54,11	53,12	51,00	47,54	60
64	60,78	58,89	56,08	51,36	58,23	57,2	54,97	51,36	60
65	65,20	63,22	60,3	55,37	62,54	61,46	59,14	55,37	60

Die Tabelle zeigt, dass Versicherten, die den Primatwechsel im Alter zwischen rund 45 und 55 Jahren erleben, erhebliche Einbussen erleiden und mit dem vollendeten 65. Altersjahr das bisherige Leistungsniveau nur knapp bzw. gar nicht erreichen. Die vorgeschlagene Staffelung der Beiträge dient dem Ziel, Umstellungskosten zu eliminieren. Die Unzulänglichkeiten dieser Beitragsstaffelung, die ein Erreichen des bisherigen Leistungsniveaus für die im Zeitpunkt des Primatwechsels 45- bis 55-jährigen Versicherten auch mit 65 nicht ermöglicht, sollen im Rahmen der Plangestaltung angegangen werden. Im Vordergrund steht eine Korrektur der Aufteilung der Beiträge auf Arbeitgeber und Versicherte in der Alterskategorie der 45- bis 55-jährigen Versicherten. Diese Massnahme muss indessen im Rahmen der von Artikel 32g Absatz 1 vorgegebenen Beitragsbandbreite realisiert werden. Ist diese Massnahme nicht zielführend, so kann in zweiter Linie ins Auge gefasst werden, vor der Einführung des Beitragsprimats Rückstellungen zu bilden, um die Lage der betroffenen Versichertengeneration zu verbessern. Eine Garantie einer bestimmten Rentenhöhe im Alter 65 ist aus finanziellen und technischen Gründen ausgeschlossen. Eine solche Garantie wäre von einer rund 20-jährigen Dauer und schafft Abgrenzungsprobleme, die ihrerseits Fragen der Gleichbehandlung aufwerfen, da das Rentenziel von den unterschiedlichsten Faktoren abhängt (Karrierenverlauf, Versicherungsbeginn, Altersguthaben im Zeitpunkt des Primatwechsels usw.). Die Situation dieser Versicherten unterscheidet sich auch von jener der Übergangsgeneration, für die in Anbetracht der bereits nahenden Pensionierung eine Garantie vorgesehen ist (Art. 26 PUBLICA-Gesetz). Schliesslich wäre die technische Verwaltung einer solchen Garantie für PUBLICA aufwändig und kostenintensiv.

Rentensätze im Kaderplan 1 und 2 nach Alter im Zeitpunkt des Primatwechsels (in Prozenten des letzten versicherten Lohnes)

Primatwechsel im Alter	Kaderplan 1				Kaderplan 2				Kemplan (geltendes Recht)
	30	40	45	50	30	40	45	50	
Alter bei Rücktritt									
60	42,79	43,55	42,57	41,97	47,87	46,76	45,07	43,57	54,26
61	46,37	46,95	46,13	45,51	51,81	50,65	48,9	47,33	57,09
62	50,30	50,63	49,78	49,14	55,84	54,64	52,81	51,18	60
63	54,03	54,65	53,77	53,1	60,24	58,99	57,08	55,38	60
64	58,3	58,95	58,03	57,33	64,95	63,64	61,65	59,87	60
65	62,77	63,45	62,49	61,76	69,88	68,51	66,43	64,58	60

Die Tabellen zeigen, dass je höher das Lebensalter beim Primatwechsel ist, umso geringer ist die Leistung im Pensionierungszeitpunkt. Für die über 55-Jährigen ist eine Garantierregel vorgesehen (Art. 26 PUBLICA-Gesetz) deren Wirkungsweise nachfolgende dargestellt wird.



Lesehilfe:

Die oberste Kurve zeigt den Verlauf der Rentensätze im heutigen System. Mit einem Versicherungsbeginn von 22 Jahren wird die maximale Rente von 60 Prozent des versicherten Verdienstes im Alter von 62 Jahren erreicht. Es wurde ein versicherter Verdienst von 100 000 Franken angenommen.

Die mittlere Kurve zeigt die garantierte Rente nach Artikel 26 PUBLICA-Gesetz in Prozenten des versicherten Verdienstes einer versicherten Person, die beim Primatwechsel 55 jährig ist. (Zahlenbeispiel vgl. Ziffer 4.1.1.6).

Die unterste Kurve gibt den Verlauf der Rentenhohle im neuen System an. Im Alter von 63 Jahren, erreicht die neue Rente das Niveau der nach Artikel 26 PUBLICA-Gesetz garantierten Rente. Ein knappes Jahr später übersteigt die Rente im neuen System den Wert der Rente im geltenden Leistungsprimat.

Art. 32j Leistungen bei Invalidität und Tod

Abs. 1

Diese Regelung entspricht dem geltenden Recht.

Abs. 2

Die Leistungspflicht von PUBLICA entsteht erst ab dem Moment, in dem die betreffende Person im Sinne des IVG (SR 831.20) invalid geworden ist bzw. subsidiär dazu, wenn nach Feststellung des ärztlichen Dienstes eine medizinisch begründete Berufsinvalidität vorliegt. Im letzten Fall hat aber der Arbeitgeber der Pensionskasse das fehlende Deckungskapital zu erstatten. Die Lohnfortzahlungspflicht im Krankheitsfall ist arbeitsrechtlich geregelt (Art. 56 BPV; SR 172.220/11.3). Kündigungen sind auch im Krankheitsfall unter Einhaltung der Kündigungsfristen nach dem Bundespersonalrecht und der Sperrfristen nach Artikel 336c OR (SR 220) zulässig. Indessen wird der Bund an seiner bisherigen Praxis festhalten und das Arbeitsverhältnis einer kranken angestellten Person erst dann beenden, wenn die Invalidität von den zuständigen Stellen der IV bzw. durch den ärztlichen Dienst eine Berufsinvalidität festgestellt worden und eine Wiedereingliederung nicht möglich ist. Vorbehalten bleiben Fälle, in denen der betroffenen Person aus einem andern der in Artikel 12 Absatz 6 BPG erwähnten Gründe gekündigt werden kann. Ob die Leistungspflicht von PUBLICA unmittelbar nach dem Entscheid der zuständigen IV-Stelle bzw. der Feststellung medizinisch bedingter Berufsinvalidität entsteht, bildet Gegenstand der Vorsorgereglemente bzw. des Anschlussvertrages. Je früher PUBLICA im Invaliditätsfall eine Leistungspflicht hat und je kürzer die Lohnfortzahlungspflicht ausfällt, desto höher fallen die von den Arbeitgebern zu bezahlenden Risikobeiträge aus. Es ist somit weitgehend ein personal- und finanzpolitischer Entscheid der Arbeitgeber, ob sie eine längere arbeitsrechtliche Lohnfortzahlung bei Krankheit gegenüber höheren Risikoprämien bei einer abgekürzten Lohnfortzahlung vorziehen.

Abs. 3

Die Festlegung der Invalidenleistungen erfolgt auf dem bis zum vollendeten 65. Altersjahr projizierten Altersguthaben. In Abweichung vom BVG, das keine Verzinsung der projizierten Altersguthaben vorsieht, wird diese Projektion mit einem Realzins (Differenz zwischen dem technischen Zins und der angenommenen Inflation) von 1.5 Prozent vorgenommen. Mit dieser Projektion können betragsmässig die gleichen Invalidenleistungen wie heute erreicht werden. Die Arbeitgeber haben die Möglichkeit, in ihren Anschlussverträgen höhere Zinssätze zu vereinbaren. Damit erhöhen sich auch die Risikobeiträge.

Bei Pensionierungen steht für die Rente ausschliesslich das von der versicherten Person und dem Arbeitgeber geäußnete und verzinste Kapital zur Verfügung. Der freiwillige vorzeitige Altersrücktritt kann seine arbeitsmarktliche, seine sozial- und personalpolitische Wirkung nur dann entfalten, wenn Angestellte in allen Lohnklassen faktisch davon Gebrauch machen können. Seit der Einführung der vorzeitigen freiwilligen Pensionierung auf den 1. Januar 1988 ist es ein personalpolitisches Anliegen, die freiwillige vorzeitige Pensionierung allen Versicherten zu ermöglichen. Mit diesem Anliegen steht der Bund nicht allein da. Eine Untersuchung bei 23 grossen Unternehmen (darunter vier öffentlichrechtliche Kassen) in der Schweiz zeigte, dass mit Ausnahme von 5 Firmen alle eine Beteiligung des Arbeitgebers an der Überbrückungsrente kennen. Die Beteiligung des Arbeitgebers beträgt bis zu 50 Prozent. Abgesehen vom sozialen Aspekt ist der Bundesrat gewillt, eine vorzeitige Pensionierung zu ermöglichen, die den gängigen Gegebenheiten auf dem Arbeitsmarkt Rechnung trägt. Vor dem Hintergrund der laufenden Abbaumassnahmen in der Bundesverwaltung wäre es zudem auch aus finanz-politischer Sicht nicht sinnvoll, neben den ohnehin schon vorgesehenen Rentenkürzungen die freiwillige vorzeitige Pensionierung weiter zu erschweren. Dadurch würde unnötiger Druck auf Pensionierungen nach dem Sozialplan gemacht, der pro Pensionierung durchschnittlich 200'000 Franken kostet. Die heute geltende hälftige Beteiligung des Arbeitgebers an der Überbrückungsrente zeitigt dagegen Kosten von rund 70 000 Franken pro Fall. Die konkreten Finanzierungsmodalitäten der Überbrückungsrente müssen auf Stufe der Vorsorgereglemente im Gespräch mit den Personalverbänden sowie in Übereinstimmung mit der Personal- und Finanzpolitik des Bundes vorgenommen werden.

Abs. 1

Die Vorsorgereglemente sehen eine Überbrückungsrente bei Pensionierungen vor dem 65. Altersjahr vor. Die gesetzliche Bestimmung ist offen formuliert, so dass die Arbeitgeber in dieser Frage über optimale Flexibilität verfügen. Nach Artikel 1d der BVV2 (SR 831.441.1) können den Versicherten eines Kollektivs (z.B. Versicherte, die im Standardplan oder in einem Kaderplan versichert sind) bis zu drei Pläne angeboten werden.

Abs. 2

Gestützt auf die in Artikel 1d BVV2 vorgesehene Wahlmöglichkeit könnten die Reglemente Vorsorgpläne mit oder ohne Überbrückungsrenten vorsehen. Anstatt mit paritätischen Beiträgen die Überbrückungsrente vorzufinanzieren, könnte ein Plan auch die Alternative enthalten, die Altersgutschriften entsprechend zu erhöhen, woraus bei vorzeitigem Rücktritt höhere Renten resultieren würden. Wir sehen von der Umlagefinanzierung der Überbrückungsrente ab, da sie den Nachteil hat, dass bei einem Austritt aus der Vorsorgeeinrichtung die paritätisch bezahlten Umlageprämien nicht zur Freizügigkeitsleistung gehören und somit dem aus-tretenden Versicherten verlustig gehen (Art. 17 Abs. 2 Bst. c Freizügigkeitsgesetz). Zudem beinhaltet diese Finanzierungsart keinen Anreiz möglichst lange im Erwerbsleben zu verbleiben. An Stelle einer Umlagefinanzierung wird deshalb für die Finanzierung der Überbrückungsrente das Kapitaldeckungsverfahren vorgesehen. Absatz 2 sieht vor, dass die Beteiligung des Arbeitgebers 50 Prozent der Kosten nicht überschreiten darf. Die Arbeitgeberbeteiligung wird primär für Versicherte im Standardplan vorgesehen. Nur in Ausnahmefällen kann bei besonderem Personalkategorien oder aus

sozialen Gründen von dieser Beteiligungsquote zu Gunsten der versicherten Person abgewichen werden. Diese Formulierung beschränkt die Beteiligung des Bundes, lässt aber auf Stufe der Vorsorgepläne genügend Spielraum, um die mit der Überbrückungsrente verbundenen personalpolitischen Anliegen situationsgerecht umzusetzen. Ist die Überbrückungsrente im Moment des Bezugs von der versicherten Person und vom Arbeitgeber finanziert, so werden, im Gegensatz zur geltenden Regelung, die Altersleistungen nach dem 65. Altersjahr nicht mehr gekürzt.

Abs. 3

Das geltende Arbeitsrecht sieht in Artikel 33 Absatz 6 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3) Zusatzleistungen des Bundes für das Militär- und Grenzwachtpersonal vor, das bereits vor dem 60. Altersjahr in den Ruhestand treten kann. Die geltende Regelung stützt sich auf eine unpräzise formulierte Rechtsgrundlage ab (Art. 10 Abs. 3 BPG). Wir nehmen die Gelegenheit wahr, mit Absatz 3 eine klare Rechtsgrundlage für solche Leistungen zu schaffen. Indessen sind einer allfälligen Ausdehnung auf weitere Personalkategorien in finanzieller Hinsicht enge Grenzen gesetzt.

Art. 32f Anpassung der Renten an die Teuerung aus Vermögenserträgen von PUBLICA

Beibehalten wird die im Rahmen der dringlichen Teilrevision des PKB-Gesetzes vorgenommene Streichung der garantierten Anpassung der Renten an die Teuerung sowie die Aufhebung der Gleichbehandlung von Angestellten, die vor der Verselbstständigung der Bundesunternehmen in Pension gegangen sind, mit den Rentnerinnen und Rentnern der Bundesverwaltung. Die Aufhebung der Gleichbehandlung gilt auch für die ehemaligen Bundesrentnerinnen und Bundesrentner anderer Arbeitgeber (z.B. ETH-Bereich) und sie ist ebenso bei allfälligen künftigen Ausgliederungen von Verwaltungseinheiten wirksam (vgl. Art. 32f), wenn die bisherigen Bundesrentnerinnen und Bundesrentner dem verselbstständigten Arbeitgeber zugeordnet sind.

Abs. 1

Wie bis anhin hängt inskünftig die Höhe der Teuerungsanpassung der Renten vom Vermögensertrag ab. Nach Artikel 36 des revidierten BVG (SR 831.40), der am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, werden die Altersrenten entsprechend den finanziellen Möglichkeiten der Vorsorgeeinrichtung der Preisentwicklung angepasst. Die Kompetenz zum Entscheid über die Verwendung der Vermögenserträge liegt nach Artikel 36 Absatz 2 BVG (neu) beim paritätischen oder obersten Kassenorgan. Diese Bestimmung gilt auch im überobligatorischen Vorsorgebereich. Absatz 1 sieht vor, dass dieser Entscheid vom paritätischen Organ des Vorsorgewerks gefällt wird. Für den Bund bedeutet dies, dass der Umfang des auf den Renten vorzusehenden Teuerungsausgleichs in Verhandlungen mit den Sozialpartnern bzw. mit dem paritätischen Organ festgelegt wird. Der Vermögensertrag wird gemäss PUBLICA-Gesetz (Art. 15) von PUBLICA nach Abzug der Rückstellungen nach Artikel 8 Absatz 2 auf die einzelnen Vorsorgewerke verteilt. Die einzelnen Vorsorgewerke entscheiden dann je für sich und im Rahmen ihres Reglements, wie viel für den Teuerungsausgleich auf ihren Renten effektiv zur Verfügung steht; dabei spielt auch eine Rolle, welche Rückstellungen und Reserven (u.a. für Langlebigkeit oder Wertschwankungen) nötig sind.

Abs. 2

Da zum Vorsorgewerk Bund verschiedene Arbeitgeber gehören, wird vorgesehen, dass der Entscheid des paritätischen Organs des Vorsorgewerks Bund für all diese Arbeitgeber gilt.

Im Übrigen haben Entscheide der Vorsorgewerke über die Teuerungsanpassung der Renten nur für die Rentnerinnen und Rentner bei PUBLICA und nur innerhalb desselben Vorsorgewerks Geltung. Wegen der Aufhebung der Gleichbehandlung zwischen Bundesrentenbeziehenden und den ehemaligen Bundesangestellten, die ihre Renten von den Pensionskassen der Bundesunternehmen beziehen, richtet sich die Höhe der ordentlichen Teuerungsanpassung bei diesen Rentenbeziehenden nach den Bestimmungen ihrer jeweiligen Vorsorgeeinrichtung. Ehemalige Bundesangestellte, die nicht dem Vorsorgewerk Bund, sondern einem eigenen Vorsorgewerk nach BPG oder PUBLICA-Gesetz angehören, haben ebenfalls keinen Gleichbehandlungsanspruch mit Bundesrentenbeziehenden. Für sie gilt der in diesem Vorsorgewerk getroffene Entscheid.

Art. 32m Ausserordentliche Anpassung der Renten durch die Arbeitgeber

Abs. 1

Diese Bestimmung kann nur dann zur Anwendung gelangen, wenn die verfügbaren Vermögenserträge von PUBLICA nicht in ausreichendem Mass vorhanden sind, d.h. eine Teuerungsanpassung nicht oder nur teilweise erlauben. Von einer Festlegung von Indizes, bei deren Vorliegen die Kann-Bestimmung zum Tragen kommen soll, wird abgesehen. Die Arbeitgeber sollen von ihrer Kompetenz nach freiem Ermessen Gebrauch machen können. Sie werden dabei der allgemeinen wirtschaftlichen Lage (Höhe der Teuerung) und ihren finanziellen Verhältnissen Rechnung tragen. Auf eine Staffelungsmöglichkeit wird verzichtet. Eine Staffelung wäre nicht nur ganz unüblich, sondern schafft neben systemtechnischem Aufwand für PUBLICA auch rechtliche Probleme, weil kein befriedigendes Unterscheidungskriterium zur Verfügung steht. So geben namentlich die Rentenhöhe, der letzte Lohn oder der versicherte Verdienst vor der Pensionierung kein zuverlässiges Kriterium ab. Eine Rente kann beispielsweise auch nur deshalb tief sein, weil früher ein Vorbezug zum Erwerb von Wohneigentum erfolgt ist oder weil die betreffende Person von anderen Vorsorgeeinrichtungen weitere Renten bezieht. Im Vorsorgewerk Bund gilt der vom Bundesrat allfällig festgesetzte ausserordentliche Teuerungsausgleich für alle Angestellten in diesem Vorsorgewerk.

Abs. 2

Da die Aufhebung der Gleichbehandlung zwischen Bundes- und Altrenten auch für die ausserordentliche Teuerungsanpassung gilt, hat der Entscheid eines Arbeitgebers keine Auswirkungen auf die Renten der im Zeitpunkt der Rentenanpassung bei anderen Vorsorgeeinrichtungen versicherten ehemaligen Bundesangestellten oder auf die Renten der Personen, die einem andern, PUBLICA angeschlossenen Arbeitgeber zugeordnet sind. Entscheidet beispielsweise der ETH-Rat, seinem ehemaligen Personal eine ausserordentliche Teuerungsanpassung auf den Renten zu gewähren, so hat dieser Entscheid keine Auswirkungen auf das Personal, das dem Bundesrat als Arbeitgeber zugeordnet ist. Keinen Gleichbehandlungsanspruch haben ausserdem Rentenbeziehende desselben Arbeitgebers, die unterschiedlichen Vorsorgewerken zugeordnet sind, wie dies im geschlossenen Rentenvorsorgewerk PUBLICA (vgl.

dazu Art. 21 Abs. 6 PUBLICA-Gesetz) oder beim Zurücklassen von Rentenbeständen nach Artikel 32f BPG der Fall sein kann. Die ausserordentliche Teuerungsanpassung richtet sich somit danach, welchem Vorsorgewerk von PUBLICA ein Rentenbeziehender zugeordnet ist, und innerhalb eines gemeinschaftlichen Vorsorgewerks danach, welcher Arbeitgeber für ihn zuständig ist.

Abs. 3

Gleich wie nach dem geltenden Recht haben die Arbeitgeber im Falle einer ausserordentlichen Anpassung der Renten an die Teuerung PUBLICA das erforderliche Deckungskapital zu erstatten.

Abs. 4

Absatz 4 erfasst Personen, die nach einem Austritt aus dem Bundesdienst ihre Mitgliedschaft bzw. Versicherung bei der PKB bzw. bei PUBLICA freiwillig weitergeführt haben (ab Inkrafttreten der Verordnungsänderung per 1. Januar 2005 wurde die freiwillige Versicherung gemäss Art. 10 PKBV 1 aufgehoben, verbunden mit einer Übergangsregelung bis Ende 2005). Absatz 4 gilt auch für Personen, die zu Zeiten der PKB Lohn wegen Veränderung des Beschäftigungsgrades oder wegen veränderter dienstlicher Beanspruchung herabgesetzt und den herabgesetzten Anteil des versicherten Verdienstes freiwillig beibehalten haben (dies war seit der Migration PKB/PUBLICA nur noch übergangsrechtlich möglich). Die Rentenbeziehenden aus der freiwilligen Versicherung haben Anspruch auf die ordentliche Teuerungsanpassung nach Artikel 32k, jedoch nicht auf die ausserordentliche Teuerungsanpassung, die eine arbeitgeberfinanzierte Leistung darstellt. Gleiches gilt für Rentenbeziehende in Bezug auf die Rente auf dem Anteil des versicherten Verdienstes, den sie nach einer Beschäftigungsgradreduktion oder wegen veränderter dienstlicher Beanspruchung freiwillig beibehalten haben.

Art. 41a Übergangsbestimmung

Abs. 1

Diese Bestimmung regelt die Vorbereitung des Wechsels zur Sammeleinrichtung PUBLICA und entspricht dem Artikel 27 PUBLICA-Gesetz. Wir verweisen auf die Ausführungen zu diesem Artikel.

Abs. 2

Das neue Vorsorgesystem ist geschlechtsneutral ausgestaltet. Die Versicherungsdauer beträgt für Männer und Frauen in der Regel 40 Jahre und beginnt im 25. Altersjahr und endet nach dem vollendeten 65. Altersjahr. Da Frauen das AHV-Alter zur Zeit mit 64 Jahren erreichen und das Arbeitsverhältnis beim Bund nach Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a BPG in diesem Alter endet, wären sie gegenüber den Männern benachteiligt, da ihr Altersguthaben mit dem Umwandlungssatz bei 64 Jahren in eine Rente umgewandelt würde. Grundsätzlich könnte eine betroffene Frau bis zum vollendeten 65. Altersjahr weiterarbeiten. Dies ist aber nur mit Zustimmung des Arbeitgebers möglich. Aus diesem Grund sehen wir vor, in den Reglementen für die Frauen den Umwandlungssatz von 65 Jahren bereits ab dem 64. Altersjahr anzuwenden. Ab Alter 62 bis 64 soll der Umwandlungssatz für die Frauen linear interpoliert werden. Diese Massnahme fällt weg, wenn das AHV-Alter der Frauen jenem der Männer angeglichen wird.

Es ist vorgesehen, dass das PUBLICA-Gesetz im Verlauf 2007 in Kraft treten kann. Zur Vorbereitung der Überführung sind die Artikel 27 des PUBLICA-Gesetzes und Artikel 41a des BPG vorzeitig durch das Parlament in Kraft zu setzen.

3 Vorlage B: Überführung der dringlichen Teilrevision des PKB-Gesetzes vom 17. Dezember 2004 in das ordentliche Recht

Am 17. Dezember 2004 wurde das PKB-Gesetz im Dringlichkeitsverfahren geändert. Diese Revision beseitigte auf den 1. Januar 2005 den garantierten Teuerungsausgleich auf den Renten und ersetzte ihn durch eine Kann-Bestimmung. Ferner wurde die Gleichbehandlung der Rentnerinnen und Rentner, die vor der Verselbstständigung der Bundesbetriebe in Pension gingen (ehemalige Bundesrentner und Bundesrentnerinnen) mit den ehemaligen Angestellten der Bundesverwaltung hinsichtlich Teuerungsanpassung aufgehoben. Schliesslich gestattet eine neue Bestimmung des PKB-Gesetzes PUBLICA, trotz bestehender Wertschwankungsreservengarantie des Bundes, die Wertschwankungsreserven zu äufnen, auch wenn noch nicht alle Rückstellungen und Reserven im erforderlichen Ausmass geäufnet sind. Diese Änderungen sind bis zum 30. Juni 2007 befristet.

Da die vorliegende Totalrevision (Vorlage A) erst im Laufe des Jahres 2007 in Kraft treten kann, muss die erwähnte dringliche Revision rechtzeitig ins ordentliche Recht überführt werden, damit der altrechtliche Zustand nicht mehr entstehen kann. Die Totalrevision des PKB-Gesetzes wird die seinerzeit im Dringlichkeitsverfahren eingefügten und nun ins ordentliche Recht überführten Bestimmungen ablösen.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

4.1.1.1 Allgemeines

Mit der Übernahme der Leistungsgarantie für die Renten im Rahmen geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA leistet der Bund einen wichtigen Beitrag an die Konsolidierung von PUBLICA.

Im Gegenzug verzichtet PUBLICA auf die in Artikel 25 PKB-Gesetz verankerte Wertschwankungsreservengarantie sowie auf verschiedene, im Rahmen der Eröffnungsbilanz abgegebene Garantien des Bundes. Der Inhalt der Garantien richtet sich nach dem Bundesratsbeschluss vom 19. Dezember 2003. Im einzelnen geht es um die Finanzierung der Verluste aus der freiwilligen vorzeitigen Pensionierung ab dem 1. Januar 2005 bis zum Übergang zum Beitragsprimat, die Garantie für Prozessrisiken (ausgenommen bei Grossrisiken), die Garantie für altrechtliche Invalidisierungen sowie die Garantie bei Pensionierungen von «Garantiefrauen» angeschlossener Organisationen. PUBLICA übernimmt ausserdem die Finanzierung der statischen Besitzstandsgarantie für die Übergangsgeneration und die Ausfinanzierung der

IV-Renten (Reduktion technischer Zins auf 3,5 Prozent) mit Kosten von ca. 80 Millionen.

Die Finanzierung dieser Positionen mit geschätzten Kosten von rund 660 Millionen (ohne die nicht quantifizierbare Wertschwankungsreservengarantie) nimmt PUBLICA durch Rückstellungen prioritär im Rahmen der Jahresrechnung 2005 vor, spätestens aber im Rahmen der Teilliquidation. Sollten die Anlageergebnisse nicht reichen, würden die Wertschwankungsreserven soweit nötig verwendet. Die Berechnungen von PUBLICA wurden im Rahmen einer Plausibilitätsprüfung von Aon Chuard Consulting begutachtet und in diesem Rahmen bestätigt.

4.1.1.2 Arbeitgeberbeiträge

Die Summe der jährlichen Arbeitgeberbeiträge des Bundes zur Finanzierung des neuen Vorsorgekonzepts darf nicht höher, aber auch nicht geringer sein, als die bisherigen Aufwendungen des Bundes gemessen an der versicherbaren Lohnsumme. Diese Vorgabe machte der Bundesrat am 19. Januar 2005 mit der Verabschiedung des Aussprachepapiers über die Einführung des Beitragsprimats und die Konsolidierung von PUBLICA. Damit steckte er den finanzielle Rahmen für das neue Vorsorgekonzept ab. Ein Vergleich der modellmässig auf dem aktuellen Bestand des Bundespersonals ermittelten Arbeitgeberbeiträge für die neuen Vorsorgepläne mit den bisherigen Aufwendungen des Bundes für die Vorsorge wird durch die folgenden drei Sachverhalte beeinträchtigt:

a. Schwierige Vergleichbarkeit

Die durch den Pensionskassenexperten von PUBLICA ermittelten Beiträge des Bundes für die neuen Vorsorgepläne basieren auf Modelllaufbahnen (vgl. Kommentar zu Art. 32*i*), einer angenommenen Inflationsrate von 1,5 Prozent und auf dem Versichertenbestand Ende 2003 im Kernplan (Leistungsprimat). Ferner wurden die neuen Beiträge mit einem technischen Zins von 3,5 Prozent berechnet, während das geltende Vorsorgesystem auf einem technischen Zins von 4 Prozent beruht.

b. Lückenhafte Finanzierung des geltenden Systems

Der Pensionskassenexperte von PUBLICA ermittelte auf dem Stand der Versicherten nach der Migration (1. Juni 2003) eine Finanzierungslücke von jährlich 25 bis 30 Millionen der reglementarischen Leistungen, die den Versicherten verbindlich in Aussicht gestellt werden. Zusätzlich sind im heutigen System die Kosten der freiwilligen vorzeitigen Pensionierung im Umfang von jährlich ca. 60 bis 90 Millionen nicht gedeckt. Diese Kosten entsprechen rund 3 Prozent der versicherten Verdienste. Beide Finanzierungslücken müssten über kurz oder lang durch eine Beitragserhöhung, mit entsprechenden Mehrkosten für den Bund und für die Versicherten, oder durch eine Leistungsreduktion eliminiert werden (Sanierung).

c. Entlastungsmassnahmen EP 03, EP 04 und Aufgabenverzichtsplanning

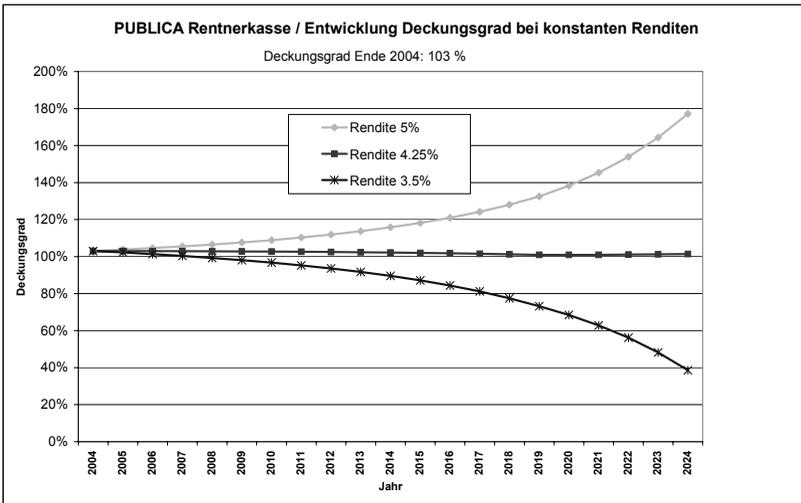
Werden Vergleiche der Beitragsbelastungen für die Zukunft (Finanzplanungshorizont 2007 und 2008) angestellt, so muss berücksichtigt werden, dass die vom Pensionskassenexperten ermittelten Beiträge im neuen Vorsorgesystem die in den nächsten vier Jahren erzielten Einsparungen bei den versicherbaren Bezügen nicht berücksichtigen. Schliesslich ist zu beachten, dass im Beitragsprimat die für das

Leistungsprimat typischen einmaligen Nachzahlungen bei Erhöhungen der versicherten Lohnsumme wegfallen. Sie werden in die wiederkehrenden Beiträge eingebaut. Der Verlauf der Arbeitgeberbeiträge wird verstetigt. Im Beitragsprimat vermindern oder erhöhen sie sich proportional zur Verminderung/Erhöhung der AHV-pflichtigen Lohnsumme.

4.1.1.3 Geschlossenes Rentenvorsorgewerk PUBLICA

Schätzungen von Aon Chuard Consulting zeigen, dass eine Rentnerkasse der PUBLICA, ausgehend von einem angenommenen Deckungsgrad von rund 103 Prozent, dann nicht auf eine Leistungsgarantie des Bundes zurückgreifen müsste, wenn mit einer konstanten Netto-Anlagerendite von $4\frac{1}{4}$ Prozent gerechnet werden könnte. Der Deckungsgrad von 103 Prozent ergibt sich aufgrund der versicherungstechnischen Bilanz von PUBLICA per 31. Dezember 2004, unter Berücksichtigung noch zu tätiger Rückstellungen.

Grafik 1



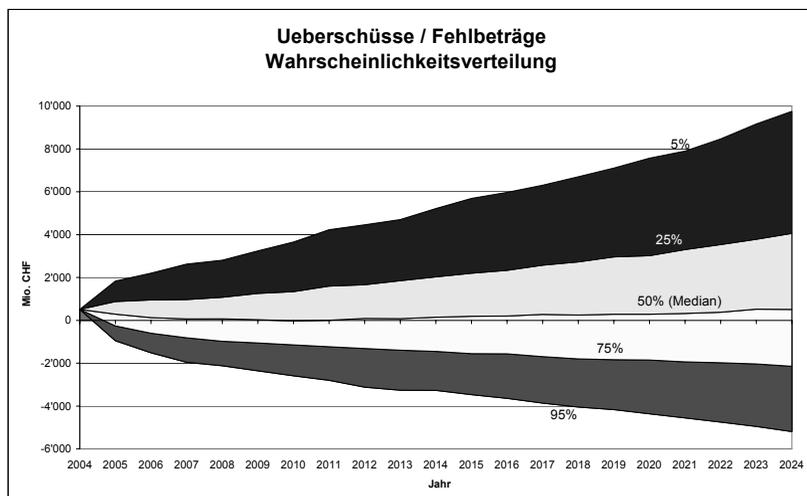
Grafik 1 zeigt die Entwicklung des Deckungsgrades der Rentnerkasse PUBLICA bei unterschiedlichen, konstanten Renditen. Es wird angenommen, die Kasse starte mit einem Deckungsgrad von 103 Prozent. Beträgt die Rendite während der nächsten 20 Jahre konstant 5 Prozent, steigt der Deckungsgrad im Verlauf der 20 Jahre auf rund 180 Prozent (obere Kurve). Bei einer konstanten Rendite von 4,25 Prozent liegt der Deckungsgrad im Jahr 2024 bei rund 100 Prozent (mittlere Kurve). Beträgt die Rendite während der nächsten Jahre konstant 3,5 Prozent, liegt der Deckungsgrad im Jahr 2024 bei rund 40 Prozent (untere Kurve).

Nun kann nicht mit einer konstanten Rendite gerechnet werden. In den letzten Jahren waren vielmehr grosse Schwankungen zu beobachten. Die Volatilität der Finanzmärkte lässt sich in Modellen simulieren. Die Schätzungen dieser Modelle

zeigen, mit welcher Wahrscheinlichkeit bestimmte Entwicklungen des Deckungsgrades erwartet werden können. Grundlage der nachstehenden Ergebnisse ist ein Modell der Aon Chuard Consulting AG, welches davon ausgeht, dass die mittlere Portfoliorendite der aktuellen Anlagestrategie infolge des erwarteten Anstieges der Obligationenrenditen in den ersten Jahren bei 3 Prozent liegt und dann bis gegen 5 Prozent steigt.

Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Überschüsse und Fehlbeträge in Form von Wahrscheinlichkeitsbereichen. Der Median (50 Prozent-Kurve) stellt die mittlere erwartete Entwicklung der Überschüsse / Fehlbeträge dar. Er verläuft leicht oberhalb der Null-Linie. In diesem Fall können die Rentenverpflichtungen allein aus dem vorhandenen Vermögen gedeckt werden. Mit einer Wahrscheinlichkeit von je 50 Prozent liegen die Überschüsse bzw. Fehlbeträge über oder unter dieser Linie. Mit einer Wahrscheinlichkeit von 75 Prozent ist der Fehlbetrag im jeweils betrachteten Jahr jedoch kleiner als die Beträge entlang der 75 Prozent-Linie. Dies bedeutet: Mit einer Wahrscheinlichkeit von 75 Prozent liegt der Fehlbetrag bis im Jahr 2024 unter 2 Milliarden Franken. Dieser Betrag ergibt sich als Ergebnis der Renditeentwicklung in den vorausgehenden Jahren und beinhaltet somit den Zinseszinsseffekt. Mit grosser Sicherheit (Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent) sind die Fehlbeträge kleiner als die Punkte entlang der 95-Prozent-Linie. Danach kann der Fehlbetrag in 20 Jahren mit einer Wahrscheinlichkeit von nur 5 Prozent auf über 5 Milliarden Franken ansteigen. Auf der andern Seite des Spektrums möglicher Entwicklungen ist es aber auch möglich, dass in 5 Prozent der untersuchten Szenarien Überschüsse von gegen 10 Milliarden oder mehr resultieren könnten.

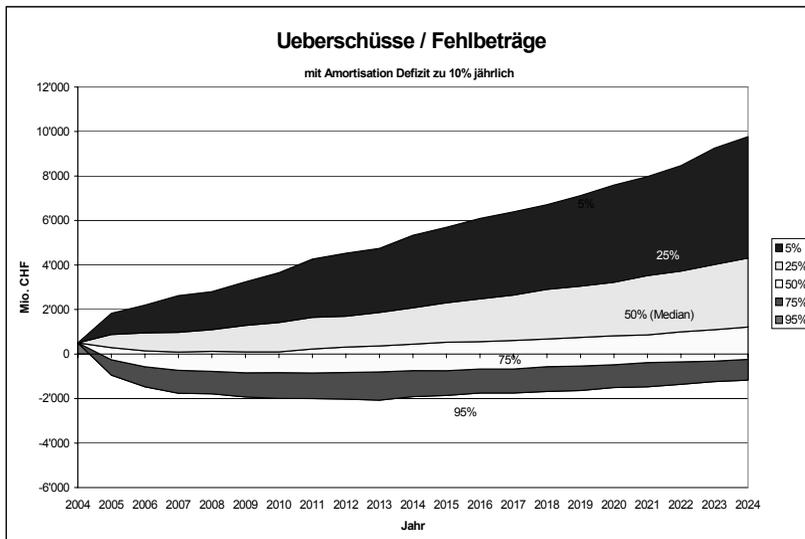
Betrachten wir die Situation Ende 2007: Mit einer Wahrscheinlichkeit von je 50 Prozent kann ein Fehlbetrag vorliegen oder nicht. Mit einer Wahrscheinlichkeit von 75 Prozent ist der Fehlbetrag kleiner als 800 Millionen. Mit grosser Sicherheit (Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent) beträgt eine allfällige Unterdeckung weniger als zwei Milliarden. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Überschuss von über 900 Millionen vorliegt, beträgt 25 Prozent (25 %-Linie). 5 Prozent beträgt die Wahrscheinlichkeit, dass der Überschuss über 2,6 Milliarden liegt.



Ein weiteres Ergebnis der Untersuchungen von Aon Chuard Consulting ist, dass es sich für den Bund als Garanten der Leistungen lohnt, entstehende Fehlbeträge möglichst rasch zu decken. Damit kann die Dynamik sich beschleunigender Fehlbeträge frühzeitig gebrochen werden. Daher sollen Einschüsse in einen unter Artikel 25 beschriebenen Garantiefonds möglich sein, sobald eine Unterdeckung eintritt. Diese Einschüsse sind jedoch nicht zu verwechseln mit allfälligen Zahlungen in die Rentenkasse, welche erst vorgesehen sind, wenn die Kasse illiquid geworden ist bzw. ihre Anlagepolitik aufgrund des gesunkenen Deckungsgrades anpassen müsste (vgl. Kommentar zu Art. 23 Abs. 2).

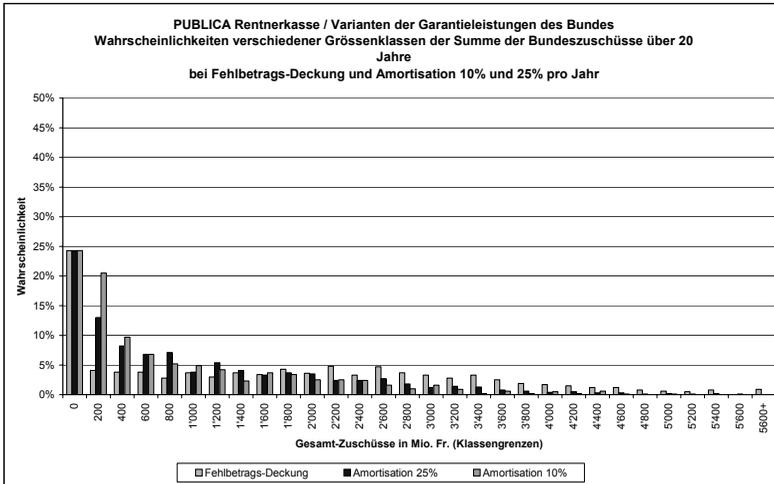
Aon Chuard Consulting untersuchte drei mögliche Regeln für die Leistung von Einschüssen in den Garantiefonds.

Eine mögliche Regel (jährliche volle Defizitdeckung) könnte so aussehen, dass der Bund im Folgejahr jeweils eine Unterdeckung durch eine entsprechende Einlage in den Garantiefonds vollständig ausgleichen würde. Alternativ ist denkbar, dass der Bund nicht die vollen Fehlbeträge, sondern jeweils nur 10 oder 25 Prozent des Betrages einschiessen würde. Je nachdem, gemäss welcher Regel vorgegangen wird, ist im Falle ungünstiger Kapitalmarktverhältnisse mit einer anderen Entwicklung der möglichen Zahlungen im Verlauf der Zeit zu rechnen.



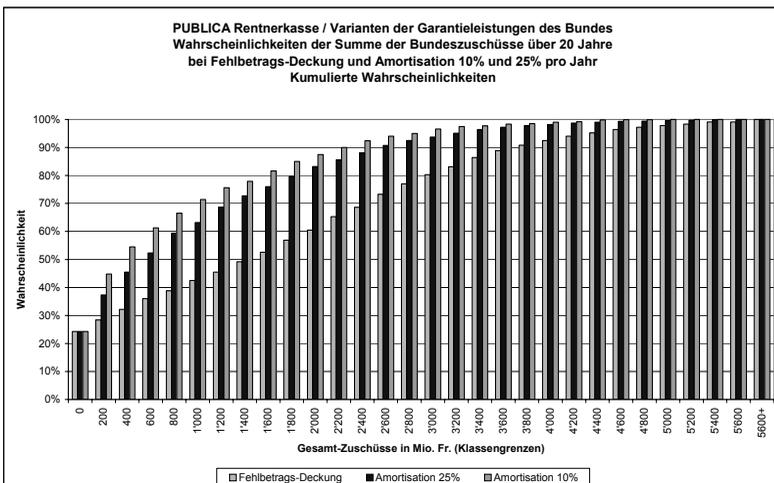
Diese Grafik zeigt den möglichen Verlauf des Überschusses/Fehlbetrags, wenn jeweils 10 Prozent der Unterdeckung amortisiert werden.

Die Ergebnisse der Graphik lassen sich wie folgt interpretieren: Im Jahr 2024 unterschreitet der Fehlbetrag mit einer hohen Wahrscheinlichkeit von 95 % den Betrag von 1,2 Milliarden Franken. Über den betrachteten Zeitraum von 20 Jahren beträgt der Fehlbetrag zu keinem Zeitpunkt mehr als zwei Milliarden. Mit einer Wahrscheinlichkeit von 50 Prozent kann mit einem Überschuss von rund einer Milliarde gerechnet werden.



Grafik 4 zeigt die Wahrscheinlichkeit von Bundeszuschüssen im Falle einer vollständigen Deckung des Fehlbetrages jeweils im Folgejahr sowie bei einer Amortisation von 25 und 10 Prozent. Die Wahrscheinlichkeit beträgt 25 Prozent, dass im Verlauf der nächsten 20 Jahre keine Zahlungen des Bundes nötig werden. Dies gilt, ob der ganze Fehlbetrag gedeckt oder jeweils nur ein Teilbetrag amortisiert wird. Werden jeweils 10 Prozent amortisiert, beträgt die Wahrscheinlichkeit rund 20 Prozent, dass zwischen 0 und 200 Millionen bezahlt werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass nicht mehr als 200 Millionen bezahlt werden müssen, beläuft sich somit auf rund 45 Prozent (kumulierte Wahrscheinlichkeit).

Grafik 5



Grafik 5 stellt die kumulierte Wahrscheinlichkeit dar, dass Zahlungen bis zu einem bestimmten Betrag erforderlich sind.

Mit einer 50 prozentigen Sicherheit erreichen die Zuschüsse bei jeweiliger Amortisation von 10 Prozent höchstens 300 Millionen, bei der Amortisation von jeweils 25 Prozent 600 Millionen und bei vollständiger Fehlbetragsdeckung 1,4 Milliarden. Mit 90 prozentiger Sicherheit erreicht der Zuschuss bei einer Amortisation von jeweils 10 Prozent maximal 2,2 Milliarden Franken, bei einer Amortisation von je 25 Prozent maximal 2,6 Milliarden. Bei vollständiger Fehlbetragsdeckung können bei demselben Sicherheitsniveau Zuschüsse bis zu 3,8 Milliarden nötig werden.

Bei der vollen Deckung des Fehlbetrages jeweils im Folgejahr sind mögliche Einschüsse in den ersten Jahren am wahrscheinlichsten. Bei teilweisen Amortisationen verteilen sich die Zuschüsse gleichmässiger über längere Zeitperioden. Es besteht bei dieser Finanzierungsregel zudem die Chance, dass die restlichen Fehlbeträge zum Teil auch durch spätere höhere Anlagerenditen gedeckt werden.

4.1.1.4 Wertschwankungsreservengarantie

Rein rechnerisch betrug die Wertschwankungsreservengarantie im Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz rund 2,8 Milliarden. Im Fall einer Weiterführung wären die Bedingungen, welche zur Inanspruchnahme der Garantie geführt hätten, präzisiert worden. Dies mit dem Ziel, die Wahrscheinlichkeit und die Höhe allfälliger Leistungen des Bundes einzugrenzen. Dem Wegfall der Wertschwankungsgarantie einen bestimmten Wert aus Sicht des Bundes zuzuordnen, ist deshalb äusserst schwierig.

4.1.1.5 Finanzierung der freiwilligen vorzeitigen Pensionierung bis zum Übergang ins Beitragsprimat

Die Berechnungen für die Kosten der freiwilligen vorzeitigen Pensionierung beruhen auf der Differenz des effektiv vorhandenen Vermögens und des für die entsprechende Rente benötigten Deckungskapitals. Aus diesen Berechnungen geht hervor, dass im Jahr 2004 bei den vorzeitigen Pensionierungen ein Verlust von rund 66 Millionen entstanden ist. Im Jahr 2003 entstand ein Verlust von rund 68 Millionen Franken.

Ende 2004 wies PUBLICA eine Rückstellung von 200,4 Millionen aus. Die Verluste (einschliesslich jener, die dadurch entstehen, dass während der Geltungsdauer des geltenden Rechts noch alle jene in Pension gehen, die dies noch mit den aktuellen moderaten Kürzungen tun können [Torschlusseffekt]) bis zur Umstellung auf das Beitragsprimat werden durch Auflösung dieser Rückstellung finanziert bzw. von PUBLICA übernommen. Die im Rahmen der Eröffnungsbilanz eingeräumten Garantie des Bundes entfällt (Art. 21 PUBLICA-Gesetz).

4.1.1.6 Finanzierung der statischen Besitzstandsgarantie für die Übergangsgeneration

Die vorgesehene Garantie ist statisch. Das heisst, eine 55-jährige Person mit einem versicherten Lohn unmittelbar vor dem Inkrafttreten des neuen PUBLICA-Gesetzes von 50 000 Franken hätte im Leistungsprimat beim Rücktritt mit 62 Jahren und einem Versicherungsbeginn mit 22 Jahren Anspruch auf eine Rente von 60 Prozent, nämlich 30 000 Franken. Nach der Umstellung soll die garantierte Rente 95 Prozent davon, nämlich 28 500 Franken betragen. Dieser Betrag wird garantiert. Im Zeitpunkt der Pensionierung wird dieser mit der Rente verglichen, welche sich aufgrund des Altersguthabens und des Umwandlungssatzes ergibt; der höhere Betrag wird ausgerichtet. Steigt sein Lohn bis zur Pensionierung mit 62 Jahren, wird der Versicherte entsprechend höhere Beiträge bezahlen, was hilft, die Kosten zu reduzieren. Je höher die Anlagerendite, welche auf dem Altersguthaben bis zur Pensionierung erzielt werden kann, desto kleiner die Kosten für die Garantie.

Es entstehen Kosten von rund 300 Millionen Franken (für die ganze PUBLICA) bei einer angenommenen Teuerung von 1,5 Prozent (Lohnentwicklung) und einer Realrendite von 2 Prozent.

Eine dynamische Garantie würde bedeuten, dass bei der Umstellung die Höhe der Garantie nicht in Franken definitiv festgehalten wird, sondern sich dynamisch mit der Zeit erhöhen könnte (je nach Lohnentwicklung). Um beim obigen Beispiel zu bleiben: Wenn der versicherte Lohn bis zum Alter 62 auf 55 000 Franken steigt, würde die garantierte Rente 95 Prozent von 60 Prozent, also 31 350 Franken betragen. Eine dynamische Garantie könnte somit bei hohem Lohnwachstum deutlich höhere Kosten verursachen als eine statische Garantie. Zudem ist die operative Durchführung einer dynamischen Garantie mit enormen administrativen und technischen Aufwänden verbunden und fällt auch deswegen ausser Betracht.

4.1.1.7 Garantie für Prozessrisiken

Hierzu liegen keine Schätzungen vor. Die Art und Anzahl der Fälle sind kaum zuverlässig voraussehbar. PUBLICA kann angesichts der Leistungsgarantie des Bundes für die Rentnerkasse auf diese vom Bundesrat abgegebene Garantie gemäss BRB zur Eröffnungsbilanz PUBLICA verzichten. Die Garantie entfällt, ausgenommen bei Gerichtsfällen von ausserordentlicher finanzieller Tragweite bzw. Grossrisiken mit Breitenwirkung (Art. 21 Abs. 1 Bst. c PUBLICA-Gesetz). Nach heutigem Kenntnisstand ist kein solcher Gerichtsfall hängig.

4.1.1.8 Garantie für altrechtliche Invalidisierungen

Zwischen dem Eintritt der Arbeitsunfähigkeit, welche zur Invalidität führt, und dem Entscheid, der den Anspruch auf eine Rente begründet, verstreicht erfahrungsgemäss Zeit. In einer Übergangsphase stellen sich dabei regelmässig Abgrenzungsfragen. Es geht darum zu entscheiden, wer für die Finanzierung der entsprechenden, fehlenden Deckungskapitalien zuständig ist. Im vorliegenden Fall betrifft dies die Abgrenzung zwischen der alten PKB und PUBLICA. In Abweichung von Artikel 23 BVG, wonach diejenige Vorsorgeeinrichtung leistungspflichtig ist, bei welcher die leis-

tungsansprechende Person bei Eintritt der invalidisierenden Arbeitsunfähigkeit versichert war, ist PUBLICA bereit, auf die (Bestandteil der Garantie für Prozessrisiken bildende) Garantie für altrechtliche Invalidisierungen zu verzichten. Die Garantie für altrechtliche Rentenansprüche, die rückwirkend ab einem Zeitpunkt vor der Migration zu laufen beginnen, entfällt (Art. 21 Abs. 1 Bst. b PUBLICA-Gesetz). PUBLICA übernimmt rückwirkend die Finanzierung der IV-Nachtragsfälle aus PKB-Zeiten, d.h. alle IV-Fälle, in welchen die invalidisierende Arbeitsunfähigkeit vor dem 1. Juni 2003 eingetreten ist, dies unabhängig davon, wann der Rentenanspruch entsteht. PUBLICA rechnet mit Kosten von 125 Millionen.

4.1.1.9 Technischer Zins

Der technische Zins ist so festzulegen, dass er langfristig gesehen mit einer angemessenen Marge unterhalb der effektiven Vermögensrendite liegt und über einen längeren Zeitraum beibehalten werden kann. Bei der Wahl des technischen Zinses sind wirtschaftliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Die Langfristigkeit der Überlegungen zum technischen Zins verbietet es, kurzfristige Zinsschwankungen auf dem Kapitalmarkt zu berücksichtigen. Im Beitragsprimat wird auf den Sparguthaben der Aktivversicherten ein Zins gutgeschrieben, der weitgehend von den erzielten Renditen abhängig sein wird. Dabei muss der Mindestzins nach Artikel 15 Absatz 3 BVG für das gesetzliche Mindestsparguthaben eingehalten werden. Der technische Zins wird bei den aktiven Versicherten der Berechnung der Umwandlungssätze sowie der erforderlichen Beiträge für die Risikoleistungen Tod und Invalidität und der übrigen Anwartschaften zu Grunde gelegt. Er dient bei den aktiven Versicherten zur Ermittlung der Anwartschaften und, daraus abgeleitet, der Berechnung der erforderlichen Beiträge. Zusätzlich wird er der Berechnung der Umwandlungssätze zu Grunde gelegt. Heute rechnet PUBLICA mit einem technischen Zins von 4 Prozent. Dieser Zinssatz wird sowohl den Berechnungen für den aktiven Bestand wie auch für den Rentenbestand angewendet. Mit der Einführung des Beitragsprimats wird der technische Zinssatz für die Aktiven auf 3,5 Prozent gesenkt. Der technische Zinssatz für die in das geschlossene Rentenvorsorgewerk PUBLICA überführten Rentenbestände wird vorerst beibehalten (vgl. dazu Ziff. 1.2.1 Kommentierung von Art. 23 PUBLICA-Gesetz).

4.1.1.10 Umstellungskosten

Soll mit dem Beitragsprimat das Ziel erreicht werden, dass am Ende der Laufbahn zur Finanzierung der Altersrenten das gleiche Kapital zur Verfügung steht wie heute im Leistungsprimat, so muss mit einmaligen Umstellungskosten gerechnet werden. Aus finanzpolitischen Gründen sind die Umstellungskosten möglichst gering zu halten. Je näher die Gutschriftenstaffelung dem heutigen Beitragsverlauf im Kernplan angeglichen wird, umso geringer fallen die Umstellungskosten aus, da sich die Deckungskapitalverläufe im heutigen System und im Beitragsprimatmodell dann für alle Alterstufen praktisch decken. Je mehr die Staffelung geglättet wird, d.h. je mehr sich die Gutschriften der jungen Versicherten jenen der älteren Versicherten annähern, umso mehr weichen die Deckungskapitalverläufe voneinander ab. Ein weiterer Faktor, der die Höhe der Umstellungskosten beeinflusst, ist das gewählte technische Rücktrittsalter. Indem im neuen Vorsorgesystem mit dem technischen Rücktrittsalter

von 65 Jahren und mit einer starken Staffelung der Beiträge gerechnet wird, ist der Finanzierungspfad im neuen Vorsorgemodell praktisch identisch mit jenem des geltenden Systems. Damit fallen die zu Kontrollzwecken errechneten virtuellen Umstellungskosten mit 10 Millionen gering aus. Effektiv werden sie von den Versicherten getragen.

4.1.1.11 Ausgabenbremse

Die vorliegende Gesetzesänderung fällt mit Ausnahme der Bundesgarantie für das geschlossene Rentenvorsorgewerk PUBLICA nicht unter den Geltungsbereich von Artikel 159 Absatz 3 der Bundesverfassung, da weder Subventionsbestimmungen noch Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen darin enthalten sind. Die Arbeitgeberbeiträge unterstehen nicht der Ausgabenbremse, da sie keine Subvention darstellen. Die Fehlbetragsschuld nach Artikel 19 Absatz 1 PUBLICA-Gesetz ist in der Bundesbilanz eingestellt und wird gemäss geltendem Artikel 26 Absatz 5 PKB-Gesetz in der Bestandesrechnung aktiviert und zu Lasten der Erfolgsrechnung späterer Jahre abgeschrieben. Das neue Gesetz übernimmt mit Artikel 20 Absatz 5 diese Regelung. Diese Norm führt somit zu keinen zusätzlichen Belastungen. Daher kommt die Ausgabenbremse nicht zum Tragen. Auch das in Artikel 22 vorgesehene Betriebskapital untersteht nicht der Ausgabenbremse, da es Bestandteil des Fehlbeitrages ist. Zudem ist der Betrag zu klein, um der Ausgabenbremse zu unterstehen.

Die Bundesgarantie gilt für das gesamte geschlossene Rentenvorsorgewerk PUBLICA, also nicht nur für die (in Art. 23 definierten) Rentnerinnen und Rentner in diesem Rentenvorsorgewerk, die dem Bund als Arbeitgeber zugeordnet sind, sondern auch für die Rentenbeziehenden weiterer Arbeitgeber. Dazu gehören unter anderem die Rentnerinnen und Rentner des ETH-Bereichs, des IGE und des Schweizerischen Heilmittelinstituts sowie die Rentenbeziehenden der von der PKB zu PUBLICA migrierten angeschlossenen Organisationen. Darunter fallen ausserdem die zu PKB-Zeiten zurückgelassenen, reinen Rentnerbestände der Swisscom, der RUAG und der aus der PKB ausgetretenen angeschlossenen Organisationen.

Mit der nun vorgeschlagenen Leistungsgarantie des Bundes entfällt für alle Arbeitgeber während der Dauer der Rentnerkasse die Pflicht zur Leistung allfälliger Sanierungsbeiträge bei ungenügenden Vermögenserträgen bzw. zur Zahlung fehlenden Deckungskapitals im Falle einer Senkung des technischen Zinssatzes.

Ob die aus der früheren PKB ausgetretenen Arbeitgeber zu Sanierungsbeiträgen auf den bei ihrem Austritt in der ehemaligen PKB zurückgelassenen Rentenbeständen verpflichtet werden könnten, ist rechtlich umstritten. Insoweit ist offen, ob eventuelle Zahlungen des Bundes aus der Garantie einen neuen Subventionstatbestand darstellen oder ob dem Bund als ehemaligem Träger und Leistungsgarant der PKB bereits zu PKB-Zeiten das entsprechende finanzielle Sanierungsrisiko für die beim Austritt des Arbeitgebers zurückgelassenen Rentenbeziehenden zugefallen ist.

Klar ist die Rechtslage hingegen bezüglich des ETH-Rat-Bereichs, des IGE, des Schweizerischen Heilmittelinstituts sowie bezüglich der im Juni 2003 zu PUBLICA migrierten angeschlossenen Organisationen. Allfällige Zahlungen des Bundes aus der Garantie für die Rentnerkasse sind als Subventionen zu Gunsten dieser Arbeitgeber zu betrachten. Aus diesem Grund unterliegt die Bundesgarantie der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV).

Gemäss Berechnungen der Aon Chuard Consulting AG ist mit einer nicht unerheblichen Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen, dass die notwendigen Zuschüsse für diese Arbeitgeber die für die Ausgabenbremse relevanten Schwellenwerte überschreiten.

Eine Aufteilung der möglicherweise notwendigen Zuschüsse nach Arbeitgebern macht nach dem Gesagten keinen Sinn. Wir unterstellen daher die Leistungsgarantie des Bundes für das geschlossene Rentenvorsorgewerk PUBLICA integral der Ausgabenbremse. Konkret unterliegen der Ausgabenbremse die Artikel 23 Absatz 2 und, damit zusammenhängend, Artikel 25 Absatz 2. Bei Nichterreichen der erforderlichen Stimmenmehrheit würden die beiden Absätze nicht in Kraft treten. Damit entfielen ein zentrales Element der Vorlage, indem das geschlossene Rentenvorsorgewerk PUBLICA ohne Bundesgarantie eingerichtet werden müsste, und folglich PUBLICA und insbesondere die aktiven Versicherten die gesamte Finanzierung der laufenden Renten sicherstellen müssten. Ob eine Rentnerkasse unter diesen Umständen noch sinnvoll wäre, ist fraglich. Angesichts dieser Situation müsste die Gesetzesvorlage neu überdacht werden.

4.1.2 Personelle Auswirkungen

Die vorgesehenen Änderungen haben keine Auswirkungen auf den Personalbestand. Mittels Ausbildungsmassnahmen wird indessen sichergestellt, dass die Personaldienste der Ämter in die Handhabung des neuen Vorsorgesystems eingeführt werden. Für die Durchführung der Anlagen des geschlossenen Rentenvorsorgewerks PUBLICA (Art. 23 Abs. 7) sowie die Verwaltung des Garantiefonds (Art. 24 Abs. 4) wird das EFD die erforderlichen Ressourcen zu gegebener Zeit zur Verfügung stellen.

4.1.3 Auswirkungen auf die Informatik

Betroffen sind vor allem die Systeme bei PUBLICA. Es gilt zu bedenken, dass heute bereits ein System im Beitragsprimat (Ergänzungsplan) operativ ist. Die mit der Vorlage vorgeschlagenen Änderungen haben somit grundsätzlich quantitative Auswirkungen auf das laufende System, indem dessen Kapazität erhöht werden muss. Die technische Umstellung stellt ein umfangreiches IT-Projekt dar, welches ungefähr ein Jahr in Anspruch nehmen und erhebliche Ressourcen binden wird. Weitere Auswirkungen sind auf die Schnittstelle zwischen dem Lohnsystem und dem PUBLICA-System zu erwarten.

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden. Es ist indessen nicht auszuschliessen, dass der Übergang zum Beitragsprimat in der Altersvorsorge für das Bundespersonal eine gewisse Signalwirkung entfalten kann. Direkte Auswirkungen auf Vorsorgeeinrichtungen der Schweiz entstehen nicht. Das PUBLICA-Gesetz ist ein Spezialgesetz, das ausschliesslich die Belange der Pensi-

onskasse des Bundes regelt. Es können somit keine Rechte oder Pflichten anderer öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen daraus abgeleitet werden.

4.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Vorlage hat keine spürbaren volkswirtschaftlichen Auswirkungen.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung

Der Bericht zur Legislaturplanung 2003 bis 2007¹³ sieht die Totalrevision des PKB-Gesetzes als Richtliniengeschäft in Ziel 3 «Ausgleich des Bundeshaushaltes nachhaltig sichern» vor.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die verfassungsmässigen Grundlagen der Vorlage sind die gleichen wie für das heute geltende PKB-Gesetz und Bundespersonalgesetz (Art. 111, 113 und 173 Abs. 2 BV).

6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Das geltende Recht (Art. 20 PKB-Gesetz) überträgt dem Bundesrat in der beruflichen Vorsorge weitgehende Regelungsbefugnisse. Diese Befugnisse kann der Bundesrat gestützt auf Artikel 20 Absatz 3 an die Kassenkommission delegieren. Artikel 21 des PKB-Gesetzes sieht bereits heute vor, dass die Kassenkommission Reglemente für die Organisation, die Anlagen- und die Risikopolitik festlegen kann. Diese Erlasse bedürfen indessen (mit Ausnahme des Organisations- und Geschäftsreglementes) der Genehmigung des Bundesrates. Es gilt zu beachten, dass die Statuten von PUBLICA (SR 172.222.034.3), die u.a die Verwaltungskosten, die Modalitäten der Beitragszahlung bei Austritten eines Arbeitgebers und bei der Teilliquidation sowie die gegenseitigen Informationspflichten regeln, von der Kassenkommission erlassen werden. Sie unterliegen indessen ebenfalls der Genehmigungspflicht des Bundesrates. Schliesslich ist auf Artikel 17 des PKB-Gesetzes zu verweisen, der dem Bundesrat die Kompetenz zuweist, die Anlagestrategie sowie die Verwendung der Vermögenserträge festzulegen.

Anders als das PKB-Gesetz überträgt das PUBLICA-Gesetz der Kassenkommission die Befugnis zum Erlass der wesentlichen Ausführungsbestimmungen (Artikel 11 Absatz 3 PUBLICA-Gesetz). Diese Änderung liegt in der grösseren Autonomie von PUBLICA begründet (vgl. Ziff. 1.2.5). Dabei ist zu beachten, dass PUBLICA inskünftig zwei «Kundenkreise» hat, die voneinander formell klar getrennt sind. Zum einen sind es die Arbeitgeber, die nicht zur Bundesverwaltung gehören (heute:

¹³ BBl 2004 1170 (französische Fassung FF 2004 1057)

angeschlossene Organisationen [Art. 2 PKB-Gesetz und Art. 4 Abs. 2 PUBLICA-Gesetz]); zum andern sind die Arbeitgeber der Bundesverwaltung PUBLICA ex lege angeschlossen (Art. 4 Abs. 1 PUBLICA-Gesetz).

Die Anschlussverträge und die Vorsorgeregelungen, die für die Arbeitgeber der Bundesverwaltung und ihr aktives und ehemaliges Personal gelten, bedürfen der Genehmigung des Bundesrates (Art. 32c). Für die Angestellten nach Artikel 32b Absatz 1 BPG ist der Bundesrat selber Vertragspartei.

Während PUBLICA im Verkehr mit den angeschlossenen Arbeitgebern ausserhalb der Bundesverwaltung weitgehend autonom ist (Inhalt der Anschlussverträge und Vorsorgeregelungen), hat die Kassenkommission nur einen indirekten Einfluss auf die Anschlussverträge und Vorsorgeregelungen der Arbeitgeber des Bundes. Die Ausgestaltung der bundesinternen Vorsorgeregelungen beeinflusst aber den Inhalt des Anschlussvertrages. Darin werden nämlich die Konditionen für die Durchführung der beruflichen Vorsorge festgelegt wie Verwaltungskosten, Zahlungsverkehr, Datenverkehr, Informationspflicht usw. In diesem Sinne treten die Anschlussverträge zwischen den Arbeitgebern des Bundes (Art. 32c PUBLICA-Gesetz) an die Stelle der heute für alle bei PUBLICA versicherten Arbeitgeber gültigen PUBLICA-Statuten.

6.3 Verhältnis zum BVG

Das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40) regelt die berufliche Vorsorge mittels Mindestvorschriften. Die Spezialgesetze, welche die berufliche Vorsorge des Bundespersonals regeln (also das PUBLICA-Gesetz und das BPG) können von den allgemeinen Bestimmungen des BVG abweichende Normen beinhalten.

Weder das PUBLICA-Gesetz noch die neuen Bestimmungen im BPG betreffend beruflicher Vorsorge des Bundespersonals enthalten Bestimmungen, welche dem BVG widersprechen.

6.4 Verhältnis zum europäischen Recht

Das Europäische Parlament und der Rat der EU haben zur Frage der Verwaltung und des Betriebs von Einrichtungen der beruflichen Altersvorsorge am 3. Juni 2003 die Richtlinie 2003/41/EG über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung verabschiedet. Die Richtlinie betrifft diejenigen Einrichtungen, welche an die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit geknüpft sind und im Kapitaldeckungsverfahren finanzierte Leistungen der Altersversorgung erbringen. Hingegen betrifft die Richtlinie weder die einzelstaatlichen gesetzlichen Systeme der sozialen Sicherheit, noch die im Umlageverfahren finanzierten Altersversorgungssysteme; auch auf die rein individuellen Sparpläne zur Rentensicherung findet sie keine Anwendung. Die Richtlinie ist nicht Bestandteil des einschlägigen «Acquis communautaire» im Sinne der Abkommen, welche zwischen der Schweiz und der EU und ihren Mitgliedstaaten abgeschlossen worden sind; für die Schweiz ist sie demnach nicht verbindlich.

Der Systematik nach ist die schweizerische 2. Säule (obligatorische, im BVG in allen Einzelheiten geregelte Mindestversicherung für alle unselbständig Erwerbstätigen, sowie eine weitergehende Vorsorge, die von den Vorsorgeeinrichtungen selber bestimmt wird und in deren Reglementen geregelt ist) in ihrem obligatorischen Teil (dem «Obligatorium») nach Gemeinschaftsrecht ein gesetzliches System der sozialen Sicherheit, während sie in ihrem überobligatorischen Teil im Sinne des EU-Rechts ein betriebliches Altersversorgungssystem darstellt.

Der Gesetzesentwurf betreffend PUBLICA ist im Lichte der Richtlinie 2003/41 zu prüfen. In erster Linie geht es darum zu bestimmen, ob PUBLICA als öffentlich-rechtliche Einrichtung des Bundes mit juristischer Persönlichkeit zwingend in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen würde, wenn diese auf die Schweiz anwendbar wäre. Artikel 5 der Richtlinie besagt nämlich: «Ein Mitgliedstaat kann die Artikel 9 bis 17 auf Einrichtungen nicht anwenden, bei denen die betriebliche Altersversorgung gesetzlich vorgeschrieben ist und von einer staatlichen Stelle garantiert wird». PUBLICA ist zwar eine Einrichtung, bei der die Erbringung betrieblicher Altersversorgungsleistungen gesetzlich vorgeschrieben ist; da sie jedoch (abgesehen von einigen Ausnahmen) von Bund keine Staatshaftung mehr genießt, können wir sie nicht a priori vom Geltungsbereich der Richtlinie ausschliessen. Der Gesetzesentwurf ist also mit der Richtlinie 2003/41 kompatibel.