

**Botschaft 2018-DFIN-3
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über
die Pensionskasse des Staatspersonals
(Wechsel zum Beitragsprimat)**

[Datum, ausgeschrieben]

Diese Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1	Notwendigkeit des Entwurfs und Vorarbeiten	3
1.1	<i>Notwendigkeit des Entwurfs</i>	3
1.1.1	Allgemeines zur Pensionskasse des Staatspersonals Freiburg	3
1.1.2	Revision 2015 des PKG – Rückblick	3
1.1.3	Finanzielle Lage der PKSPF per 31. Dezember 2018	4
1.1.4	Finanzieller Hintergrund – Notwendiges Eingreifen für den Vorstand der PKSPF	4
1.2	<i>Vorarbeiten</i>	6
1.2.1	Bericht des Vorstands der Pensionskasse vom 28. März 2018 zuhanden des Staatsrats	6
1.2.2	Vorvernehmlassung der Personalverbände	6
1.2.3	Vernehmlassung	7
2	Interkantonaler Vergleich - Andere öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen (Überblick)	8
3	Revision des Vorsorgeplans – Wechsel zum Beitragsprimat	8
3.1	<i>Allgemeines – Kurze Beschreibung des geltenden Systems</i>	8
3.2	<i>Vorteile eines Vorsorgeplans nach Leistungsprimat</i>	9
3.2.1	Transparentes Rentenziel	9
3.2.2	Finanzielles Risiko für die Vorsorgeeinrichtung	9
3.3	<i>Vorteile eines Vorsorgeplans nach Beitragsprimat</i>	10
3.3.1	Finanzielle Aspekte	10
3.3.2	Bessere Governance	10
3.3.3	Abstimmung auf das in der heutigen Arbeitswelt vorherrschende System	11
3.3.4	Transparentes Kapitalisierungsverfahren	11
3.3.5	Klare Trennung der verschiedenen Renten (basierend auf dem System Sparen/Risiko)	11
3.4	<i>Vom Vorstand der PKSPF vorgeschlagener Vorsorgeplan nach Beitragsprimat</i>	11
3.4.1	Grundsätzliches	11
3.4.2	Deckung der Risiken Invalidität und Tod	12
3.4.3	Sparkapital und Gutschriftenskala	12
3.4.4	Folgen des Entwurfs für die Versicherten (ohne Übergangs- und Kompensationsmassnahmen)	13
3.4.5	Entwicklung des Deckungsgrads	14
4	Übergangsmassnahmen	15
4.1	<i>Allgemeines</i>	15
4.2	<i>Übergangsmassnahmen im engeren Sinn</i>	16

4.3	<i>Kompensationsmassnahmen</i>	16
4.4	<i>Hypothesen bei der Berechnung der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen und Folgen dieser Massnahmen</i>	17
4.5	<i>Kostenaufteilung und Zahlungsmodalitäten</i>	18
4.5.1	Kosten nach Arbeitgebern	19
4.5.2	Teilweise Aufteilung des staatlichen Kostenanteils	19
5	Lastenverteilung zwischen Versicherten und Arbeitgebern	20
6	Drei Vorsorgepläne zur Auswahl	21
7	Sonderfall der mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten	21
7.1	<i>Vorbemerkungen</i>	21
7.2	<i>Kompensation der Renteneinbusse aufgrund der Anwendung von versicherungstechnischen Faktoren (versicherungstechnischer «Einkauf»)</i>	22
7.3	<i>Übergangsmassnahmen</i>	23
8	Rückerstattung des AHV-Vorschusses	23
9	Projekt der PKSPF bei Ablehnung dieser Vorlage	23
10	Finanzielle Folgen	26
10.1	<i>Finanzielle Auswirkungen der Übergangsmassnahmen</i>	26
10.2	<i>Auswirkungen auf die Subventionen</i>	27
10.3	<i>Weitere finanzielle Auswirkungen</i>	27
11	Personelle Auswirkungen	27
12	Auswirkungen auf die Aufgabenteilung Staat-Gemeinden und weitere Auswirkungen	28
13	Finanzreferendum	28
14	Kommentar der einzelnen Artikel	29

1 NOTWENDIGKEIT DES ENTWURFS UND VORARBEITEN

1.1 Notwendigkeit des Entwurfs

1.1.1 Allgemeines zur Pensionskasse des Staatspersonals Freiburg

Die Pensionskasse des Staatspersonals Freiburg (PKSPF) ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie gewährt im Rahmen der beruflichen Vorsorge Leistungen bei Pensionierung, Invalidität und Tod. Die beim Staat und auch den staatlichen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit Angestellten sind obligatorisch bei der PKSPF versichert. Die PKSPF kann mit der Zustimmung des Staatsrats auch Angestellte externer Institutionen versichern.

Die PKSPF ist dem Gesetz vom 12. Mai 2011 über die Pensionskasse des Staatspersonals unterstellt (PKG; SGF 122.73.1). Nach den Bestimmungen dieses Gesetzes (Art. 7) führt sie drei verschiedene Vorsorgepläne, nämlich einen Grundplan nach Leistungsprimat auf der Grundlage der Summe der während der gesamten beruflichen Laufbahn versicherten Löhne (Pensionsplan), einen subsidiären Vorsorgeplan nach Beitragsprimat für Personen, die nicht im Grundplan versichert sind (BVG-Plan), und einen Ergänzungsplan für Kaderpersonen, ebenfalls nach Beitragsprimat¹.

Der Pensionsplan, also das ordentliche System, das für 96 % des Staatspersonals gilt, basiert auf einem gemischten Finanzierungssystem, das nach dem Grundsatz der Teilkapitalisierung betrieben wird. Gemäss Bundesgesetzgebung (s. Art. 72a ff. BVG) muss der Deckungsgrad aller Verpflichtungen der PKSPF am 1. Januar 2052 mindestens 80 % betragen.

Den beiden anderen Vorsorgeplänen liegt das Vollkapitalisierungsverfahren zugrunde. Sie sind von diesem Entwurf nicht betroffen und fallen punkto Funktionsweise und Finanzierung der PKSPF kaum ins Gewicht.

1.1.2 Revision 2015 des PKG – Rückblick

Das PKG wurde am 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt.

2015 wurde es teilrevidiert mit dem Ziel, die langfristige Finanzierung der PKSPF zu sichern und nach den Vorgaben des Bundes bis 2052 einen Zieldeckungsgrad von 80 % zu erreichen. Dazu wurde eine Erhöhung der auf dem Lohn erhobenen Beiträge vorgesehen. Der Arbeitgeberbeitrag wurde von 13 % auf 15,24 % des versicherten Lohns angehoben und der Beitrag der versicherten Personen von 9,5 % auf 10,66 % auf demselben versicherten Lohn. Die Pensionskassenbeiträge machen gegenwärtig 25,9 % des versicherten Lohns aus².

¹ Diese Regelung ist nur auf Personen anwendbar, die im Pensionsplan versichert sind und deren AHV-pflichtiger Lohn über dem Höchstlohn der Sondergehaltsskala des Staates liegt. Sie betrifft nur gewisse Ärzte des HFR.

² «Der koordinierte (versicherte) Lohn entspricht dem massgebenden Lohn abzüglich eines Koordinationsabzuges, der bei 87,5 % der einfachen maximalen AHV-Rente liegt, multipliziert mit dem Beschäftigungsgrad. Der maximale versicherte Jahreslohn für das Jahr 2018 betrug CHF 222 876.65», s. Bericht der Pensionskasse des Staatspersonals an den Grossen Rat zur Jahresrechnung 2018, S. 40.

1.1.3 Finanzielle Lage der PKSPF per 31. Dezember 2018

Die finanzielle Lage der PKSPF per 31. Dezember 2018 ist in ihrem Geschäftsbericht vom 21. März 2019 ersichtlich, der auf ihrer Website aufgeschaltet ist (www.pkspf.ch)³:

Das Netto-Vermögen (Aktiven der Kasse abzüglich der kurzfristigen Verbindlichkeiten) beläuft sich auf: 4 465 472 307 Franken

Die Vorsorgekapitalien und technischen Rückstellungen betragen: - 5 922 417 243 Franken

Die Staatsgarantie entspricht damit dem Betrag von: - 1 456 944 936 Franken

Am 1. Januar 2019 lag der Deckungsgrad der PKSPF bei 75,4 % und damit unter dem vom anerkannten Sachverständigen vorgegebenen und von der Bernischen BVG- und Stiftungsaufsicht genehmigten Wachstumspfad, während sie einen Mindestdeckungsgrad von 76,3 % hätte aufweisen müssen (s. unten Ziff. 1.1.4 Tabelle).

Werden keine Massnahmen getroffen, so kann der Finanzierungsweg mit der zu erwartenden Performance der PKSPF nicht eingehalten werden (s. unten Ziff. 1.1.4 Tabelle). Es liegt in der Verantwortung aller zuständigen Organe, für einen Finanzierungsplan zu sorgen, mit dem sich der Fortbestand der PKSPF strukturell sichern lässt.

1.1.4 Finanzieller Hintergrund – Notwendiges Eingreifen für den Vorstand der PKSPF

Die PKSPF ist wie die meisten Vorsorgeeinrichtungen langfristig mit dem Problem konfrontiert, genügend Finanzerträge zu erwirtschaften, um ihren Leistungsbedarf zu decken.

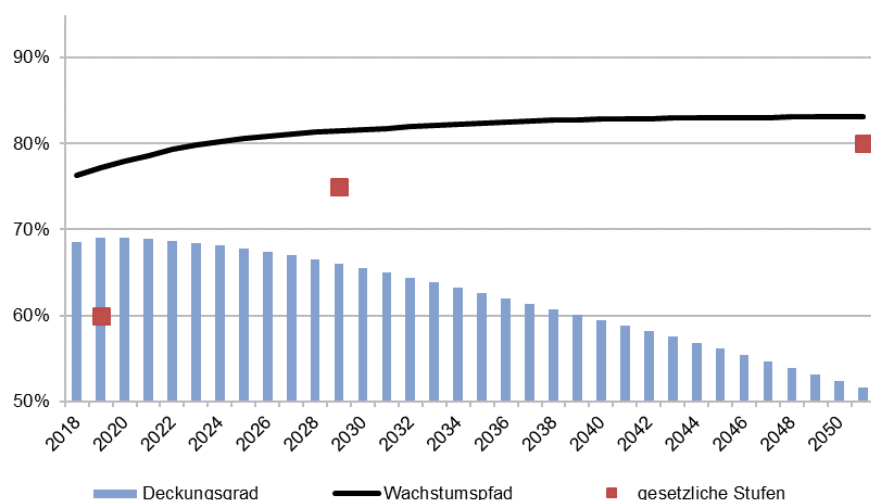
Rückblickend scheinen die bei der letzten PKG-Revision festgelegten Kennzahlen (s. oben Ziff. 1.1.2) zu optimistisch gewesen zu sein, wenn man bedenkt, welche Entwicklung in den letzten Jahren im Finanzwesen stattgefunden hat. So hat sich insbesondere der Entscheid der Schweizerischen Nationalbank vom 15. Januar 2015, den Euro-Mindestkurs von 1.20 Franken aufzuheben, stark auf die Zinsen ausgewirkt. Dieser Faktor hat die PKSPF neben anderen – insbesondere dem erwarteten Renditerückgang im Immobiliensektor – gezwungen, ihre Renditeerwartungen nach unten anzupassen.

Die Renditeerwartung hängt von der Anlagestruktur des Portfolios der einzelnen Vorsorgeeinrichtungen ab. 2016 beauftragte der Vorstand der PKSPF die Unternehmensberatung Willis Towers Watson mit einer Analyse der spezifischen Situation der PKSPF auf der Grundlage der wirtschaftlichen Realität (Asset Liability Management). Anhand der Ergebnisse dieser Studie hat der Vorstand eine Senkung der Renditeerwartung der PKSPF von 3,75 % auf 2,8 % beschlossen.

Mit dem zu erwartenden Renditerückgang musste auch der von der PKSPF angewandte technische Zinssatz reevaluiert werden. Der Vorstand ist der Empfehlung des Pensionskassenexperten der PKSPF gefolgt und hat die Senkung dieses Zinssatzes von 3,25 % auf 2,25 % per Inkrafttreten des neuen Plans beschlossen (s. jedoch unten Ziff. 9). Diese Senkung beruht auf der wirtschaftlichen Realität und ist sowohl von den Prüfern der PKSPF und ihrem Pensionskassenexperten als auch von der Bernischen BVG- und Stiftungsaufsicht abgesegnet worden und entspricht den von der Schweizerischen Kammer der Pensionskassen-Experten in ihrer Fachrichtlinie «Technischer Zinssatz» (FRP4) festgelegten Grundsätzen für die Bestimmung des technischen Zinssatzes.

³ Siehe Verwaltungsbericht 2018 der Pensionskasse des Staatspersonals, S. 59, Kap. V.10.

Auf diesen neuen Grundlagen würde sich der Deckungsgrad der PKSPF bis 2052 wie folgt entwickeln, wenn nichts unternommen und an den bisherigen Leistungen festgehalten würde:



Die Interpretation dieses Diagramms erfordert folgende Klarstellungen.

Das Diagramm wurde antizipierend auf der Basis eines technischen Zinssatzes von 2,25 % (der nach dem Entscheid des PKSPF-Vorstands künftig zu Anwendung kommen soll) erstellt, der oben angesprochene Deckungsgrad (75,4 % per 1. Januar 2019) wurde hingegen auf der Basis des technischen Zinssatzes von 3,25 % (wie er gegenwärtig noch zur Anwendung kommt) berechnet. Daraus resultiert eine starke Zunahme der Verpflichtungen der aktiven Versicherten, für die in der Bilanz per Ende 2018 keine Rückstellungen eingestellt sind, was zu einem deutlichen Rückgang des Deckungsgrades führt.

Gemäss der eidgenössischen Gesetzgebung (s. Art. 72a ff. des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 [BVG; SR 831.40]) muss der Deckungsgrad der Gesamtverpflichtungen der PKSPF bis zum 1. Januar 2052 mindestens 80 % betragen (3. gesetzliche Stufe in obigem Diagramm).

Der eidgenössische Gesetzgeber will die Entwicklung des Deckungsgrads der Vorsorgeeinrichtungen, die den Mindestdeckungsgrad nicht erreichen, im Auge behalten. Deshalb müssen nach den Übergangsbestimmungen des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG; SR 831.40) die Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften, die den Mindestdeckungsgrad unterschreiten, der Aufsichtsbehörde alle fünf Jahre einen Plan unterbreiten, der ausweist, wie sie spätestens bis 1. Januar 2052 den Mindestdeckungsgrad erreichen⁴. Die Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht erwartet die Vorlage eines vom Pensionskassenexperten erstellten und vom Vorstand genehmigten Finanzierungsplans. Ist die PKSPF nicht in der Lage, den verlangten Finanzierungsplan vorzulegen, so könnte ihr die Genehmigung für die Weiterführung nach dem System der Teilkapitalisierung entzogen werden (s. Art. 72a Abs. 2 BVG).

Aus dem obigen Diagramm geht klar hervor, dass der Status quo keine praktikable Lösung ist. Ohne Massnahmen kann nämlich dem Kapitalisierungspfad nicht mehr gefolgt werden, und die PKSPF

⁴ Übergangsbestimmungen der Änderung vom 17. Dezember 2010 (Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften), Buchstabe c.

wird den Vorgaben der Bundesgesetzgebung und ihrer Aufsichtsbehörde nicht mehr entsprechen können.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die geringeren Renditeerwartungen auf den Kapitalmärkten und im Immobiliensektor in den kommenden Jahren sowie die höhere Lebenserwartung strukturelle Massnahmen hinsichtlich der Pensions-Vorsorgeregelung der PKSPF erfordern. Diese Massnahmen, das heisst der Vorsorgeplanwechsel, sind Gegenstand dieses Entwurfs (s. unten Ziff. 3). Die Folgen der Massnahmen, die der Vorstand der PKSPF treffen müsste, um die Einhaltung der eidgenössischen Vorgaben im Falle einer Ablehnung dieses Projekts zu gewährleisten, werden im Folgenden unter Ziffer 9 beschrieben.

1.2 Vorarbeiten

1.2.1 Bericht des Vorstands der Pensionskasse vom 28. März 2018 zuhanden des Staatsrats

In Übereinstimmung mit Artikel 52 BVG übernehmen die Vorstandsmitglieder der PKSPF und der Experte für berufliche Vorsorge die Verantwortung für die ordnungsgemässe Geschäftsführung der Vorsorgeeinrichtung. Ausserdem entscheidet nach Artikel 9 Abs. 5 PKG der Vorstand der Pensionskasse über die Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts, wenn die Projektionsberechnungen der anerkannten Expertin oder des anerkannten Experten bei der Finanzierung der Pensionskasse ein strukturelles Ungleichgewicht aufzeigen. Ist eine Gesetzesänderung nötig, so unterbreitet der Vorstand nach Anhören der anerkannten Expertin oder des anerkannten Experten dem Staatsrat Anträge. Der Staatsrat entscheidet über das weitere Vorgehen und unterbreitet dem Grossen Rat gegebenenfalls einen Entwurf.

Auf dieser Grundlage hat der Vorstand der PKSPF angesichts der Projektionsberechnungen (s. oben Ziff. 1.1.4) eine paritätische Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Präsidenten der Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE) gebildet. Diese Arbeitsgruppe erhielt den Auftrag, mehrere Varianten zu prüfen und Vorschläge zur Wiederherstellung des strukturellen Gleichgewichts der PKSPF zu machen. Die Ergebnisse ihrer Arbeit sind im Bericht vom 28. März 2018 dokumentiert, den der Vorstand der PKSPF dem Staatsrat unterbreitet hat.

In diesem Bericht ging der Vorstand der PKSPF zuerst auf die Kosten bei einem Festhalten am Leistungsprimat ein – Beitragserhöhung um 5,7 Punkte oder Kürzung der individuellen Altersleistungen der PKSPF um durchschnittlich 18,8 % – und schlug anschliessend zwei Massnahmen zur Begrenzung einer solchen Verschlechterung der Versicherungsbedingungen und zur Gewährleistung des strukturellen Gleichgewichts für die Finanzierung der PKSPF vor, die auch die Voraussetzungen schaffen, damit die Pensionskasse die gesetzlichen Anforderungen des BVG an teilfinanzierte öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen erfüllt, d.h. bis 2052 mindestens 80 % ihrer Verpflichtungen abdecken kann. Die erste Massnahme bestand im Wechsel vom Leistungsprimat zum Beitragsprimat, was der PKSPF bessere Steuerungsmöglichkeiten verschafft. Die zweite sah eine teilweise Rekapitalisierung der PKSPF von 80 % vor, ohne bis 2052 zuzuwarten, und zusätzlich die Bildung einer genügenden Wertschwankungsreserve.

1.2.2 Vorvernehmlassung der Personalverbände

Um diese Vorschläge transparent darzulegen und den Personalverbänden die Möglichkeit zu geben, entsprechende Fragen zu stellen, organisierten die Delegation des Staatsrats für Personalfragen und der Vorstand der PKSPF vier Vorberatungssitzungen. An diesen Sitzungen nahmen die Vertreterinnen und Vertreter der Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg, der Freiburger Vereinigung der Richterinnen und Richter (nur an den ersten beiden

Sitzungen), der Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg und des Verbands des Personals öffentlicher Dienste Freiburg teil.

Nach diesen vier Sitzungen sprach sich nur der Verband des Personals öffentlicher Dienste Freiburg ausdrücklich gegen den von der PKSPF vorgeschlagenen Wechsel des Vorsorgeplans aus. Die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg und die Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE) erklärten sich im Grundsatz damit einverstanden, stellten aber gewisse Forderungen: Die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen wollte hauptsächlich eine bessere Berücksichtigung der Interessen der 40- bis 50-jährigen Mitarbeitenden, während die FEDE eine gerechte Aufteilung der finanziellen Anstrengungen zwischen den Sozialpartnern wünschte. Entsprechend einer Forderung der FEDE verlangten die Personalverbände übrigens vom Staatsrat, eine Variante mit einer Skala mit steigenden Gutschriften auszuarbeiten und in die Vernehmlassung zu schicken.

1.2.3 Vernehmlassung

Um den Ansprüchen der Personalverbände bestmöglich zu entsprechen, schickte der Staatsrat einen Gesetzesvorentwurf mit einem erläuternden Bericht mit drei Varianten in die Vernehmlassung, die insgesamt die gestellten Forderungen soweit möglich berücksichtigten.

Die Vernehmlassung dauerte vom 28. November 2018 bis 15. März 2019. Die PKSPF schaltete gleichzeitig auf ihrer Website einen Rentenrechner auf, mit dem die Versicherten ausrechnen konnten, wie sich die verschiedenen Varianten auf ihre anwartschaftlichen Altersrenten auswirken.

Der Primatwechsel stiess bei den meisten Vernehmlassungsteilnehmern zwar im Grundsatz auf Zustimmung, aber es lässt sich keine klare Richtung für die Massnahmen zur Umsetzung dieser Änderung erkennen. Insbesondere ist weder für die Wahl der Variante noch für die Altersgrenze für die Übergangsmassnahmen ein Konsens zu finden. Auch die Meinungen über eine allfällige Rekapitalisierung der PKSPF sind geteilt. Kurz zusammengefasst wird hauptsächlich an den als zu hoch empfundenen Rentenkürzungen, an der Ungleichbehandlung der Versicherten der verschiedenen Alterskategorien und an der Höhe der Kosten dieses Vorhabens für den Staat Kritik geübt.

Der Staatsrat hat diesen Bemerkungen Rechnung getragen und neue Varianten erarbeitet, in denen die Auswirkungen des Primatwechsels auf die Leistungen der PKSPF im Rahmen der finanziellen Grenzen soweit möglich beschränkt und nivelliert werden. Diese Varianten sind mit den Personalverbänden diskutiert worden. Am Ende der Gespräche und nach der Analyse von fast dreissig Varianten haben die Sozialpartner zwei Varianten ausgewählt. Der Staatsrat wurde ersucht, einige Anpassungen an diesen Varianten vorzunehmen, bevor er seinen Beschluss fasst. Auf dieser Grundlage hat er sich für die im vorliegenden Entwurf präsentierte Lösung entschieden.

In Anbetracht der Vorbehalte insbesondere der direkt betroffenen Stellen, die zur Finanzierung dieses Vorhabens beitragen sollen, hat der Staatsrat auf die geplante Teil-Rekapitalisierung der PKSPF verzichtet.

Da ausserdem in der Vernehmlassung und hauptsächlich in den Diskussionen mit den Personalverbänden das Pendel deutlich zugunsten einer Skala mit steigenden Gutschriften ausschlug, beruht nun der vorgeschlagene Vorsorgeplan auf einer solchen Skala, obschon der Staatsrat überzeugt ist, dass eine Skala mit konstanten Gutschriften mittel- und langfristig besser wäre (finanzielle Stabilität der PKSPF, geringeres Diskriminierungsrisiko bei der Anstellung und bessere Rentenaussichten über eine vollständige Laufbahn).

2 INTERKANTONALER VERGLEICH - ANDERE ÖFFENTLICH-RECHTLICHE VORSORGEINRICHTUNGEN (ÜBERBLICK)

Die folgenden Abschnitte enthalten Informationen aus dem Bericht vom 14. Mai 2019 der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge über die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen⁵, aus der Studie der Swisscanto Vorsorge AG über die Schweizer Pensionskassen⁶ sowie aus der vom Vorsorge- und Versicherungsunternehmen «Retraites populaires» durchgeführten und im Oktober 2018 veröffentlichten Analyse 2017 der öffentlich-rechtlichen Westschweizer Pensionskassen⁷.

Ganz allgemein ist festzustellen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen ihre technischen Zinssätze senken und gewisse Struktur- und Sanierungsmassnahmen treffen, um die Herausforderungen zu bewältigen, die einerseits die sinkenden Renditeerwartungen der Kapitalanlagen und andererseits die steigende Lebenserwartung der Versicherten darstellen.

Die seit über einem Jahrzehnt zu beobachtende Senkung des technischen Zinssatzes setzt sich sowohl bei den öffentlich-rechtlichen als auch bei den privatrechtlichen Kassen fort. In Vorsorgeeinrichtungen mit Beitragsprimat sind die durchschnittlichen technischen Zinsen bei den privaten Kassen von 3,51 % im Jahr 2009 auf 1,92 % im Jahr 2018 gesunken, bei den öffentlichen Kassen im gleichen Zeitraum von 3,64 % auf 2,19 %, also durchschnittlich um mehr als 40 %. In Vorsorgeeinrichtungen mit Leistungsprimat liegen die Werte bei 1,58 % für die privaten und bei 2,41 % für die öffentlichen Kassen⁸. Der Anteil der Vorsorgeeinrichtungen mit einem technischen Zinssatz unter 2 % liegt bei 32 % der privaten und bei 24 % der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen⁹.

Die Zahl der Vorsorgeeinrichtungen mit Leistungsprimat geht kontinuierlich zurück, dafür gibt es immer mehr Kassen mit Beitragsprimat. Von 2007 bis 2016 ist die Zahl der privatrechtlichen Kassen mit Leistungsprimat um 77 % gesunken. Gemäss Statistik 2016 des Bundesamts für Statistik werden nur noch 17 % der öffentlich-rechtlichen Kassen im Leistungsprimat geführt (gegenüber 20 % Ende 2015); bei den privatrechtlichen sind es nur noch 2,5 %¹⁰.

Von den kantonalen öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen werden nur noch die PKSPF sowie die Pensionskassen des Kantons Genf und des Kantons Waadt im Leistungsprimat geführt. Übrigens ist auch die Publica, die Vorsorgeeinrichtung des Bundespersonals, eine Beitragsprimatkasse.

3 REVISION DES VORSORGEPLANS – WECHSEL ZUM BEITRAGSPRIMAT

3.1 Allgemeines – Kurze Beschreibung des geltenden Systems

Wie schon erwähnt (s. Ziff. 1.1.4) wird die PKSPF ohne strukturelle Massnahmen langfristig nicht mehr den gesetzlichen Anforderungen entsprechen.

Die PKSPF führt ihren Pensionsplan gegenwärtig im Leistungsprimat. Ein Festhalten an diesem System hätte extrem nachteilige Folgen für die Versicherten (s. Ziff. 9 weiter unten). Um eine Verschlechterung der Versicherungsbedingungen zu verhindern, das strukturelle finanzielle Gleichgewicht der PKSPF zu sichern und ihr die Voraussetzungen zu geben, um die gesetzlichen

⁵ Finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen 2018 (Oberaufsichtskommission).

⁶ Schweizer Pensionskassenstudie 2019 (Swisscanto).

⁷ Caisses de pension publiques romandes – Analyse des résultats 2017, 12^{ème} édition (Retraites populaires).

⁸ Swisscanto, S. 57; gemäss dem Bericht der Oberaufsichtskommission, S. 26, lag der durchschnittliche Zinssatz für Vorsorgeeinrichtungen mit Staatsgarantie 2018 bei 2,54 %.

⁹ Swisscanto, S. 58.

¹⁰ Retraites populaires, S. 16.

Vorgaben nach BVG für die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen mit Teilkapitalisierung erfüllen zu können, das heisst die Deckung der Verpflichtungen zu mindestens 80 % bis 2052, wird mit dieser Vorlage für die PKSPF ein Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat vorgeschlagen.

Im Leistungsprimat werden zuerst die Leistungen der Vorsorgeeinrichtung an die Versicherten festgelegt. Bei der PKSPF richten sich die Leistungen nach einem bestimmten Prozentsatz (1,6 % zwischen 60 und 62 Jahren¹¹) der Summe der aufgewerteten versicherten Löhne (was dem durchschnittlichen Karriere-lohn entspricht)¹². Anschliessend müssen die Beiträge festgesetzt werden, damit dieses Ziel mit den erwarteten Zinsen entsprechend dem technischen Zinssatz erreicht werden kann. In den Vorsorgeplänen nach dem Prinzip des Leistungsprimats trägt bei Anlageerträgen, die unter dem technischen Zinssatz liegen, die Kasse und somit die Versicherten in ihrer Gesamtheit bzw. der Arbeitgeber das Risiko in Form eines abnehmenden Deckungsgrads. Dies ist auch der Fall, wenn sich die Verpflichtungen der Kasse bei steigender Lebenserwartung erhöhen. Liegen die Anlagen erträge aber über dem technischen Zinssatz, so profitiert die Kasse davon. In einem solchen System muss die Vorsorgeeinrichtung dafür sorgen, dass sich die Leistungen für alle Versicherten mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen plus Anlageerträge finanzieren lassen.

Die Alternative zum im Leistungsprimat geführten Vorsorgeplan ist der Plan nach Beitragsprimat, in dem zuerst die Beiträge festgesetzt werden. In diesem System wird der Sparbeitrag (auch Altersgutschrift genannt) jedem Versicherten auf einem individuellen Vorsorgekonto gutgeschrieben, und zwar mit einer Jahresverzinsung, die je nach Anlageperformance der Kasse und ihrer finanziellen Lage variiert. Zum Zeitpunkt der Pensionierung wird das angesparte Kapital mit einem versicherungstechnisch bestimmten Umwandlungssatz in eine Rente umgewandelt. Somit kann im Voraus nicht genau bestimmt werden, wie hoch die Rente der einzelnen Versicherten sein wird, denn dies hängt vom angesparten Kapital (Lohn, Verzinsung, Vorbezüge und Einkäufe) und vom angewandten Umwandlungssatz ab. Daraus folgt, dass in erster Linie die Versicherten das Anlagerisiko tragen.

3.2 Vorteile eines Vorsorgeplans nach Leistungsprimat

3.2.1 Transparentes Rentenziel

Im Leistungsprimat ist den Versicherten das Rentenziel bekannt, sofern sich die Parameter des Vorsorgeplans nicht ändern.

3.2.2 Finanzielles Risiko für die Vorsorgeeinrichtung

Wie schon erwähnt (s. oben Ziff. 3.1) wird in einem System mit Beitragsprimat das mit einer schlechten Anlageperformance verbundene Risiko von den Versicherten getragen. Bei sinkenden Renditen werden die individuellen Vorsorgekonten einfach weniger hoch verzinst, und das Ganze ist für die Kasse selber kostenneutral. In einem Leistungsprimat hingegen werden die Versicherungsleistungen zum Voraus bestimmt, und die Kasse trägt das Risiko bei ungenügenden Erträgen.

¹¹ Bei Pensionierung vor Vollendung des 60. Lebensjahres wird der anzuwendende Satz für jedes Jahr der vorzeitigen Pensionierung gekürzt; bei Pensionierung nach Vollendung des 62. Lebensjahrs wird er ebenfalls für jedes weitere Jahr der Berufstätigkeit erhöht.

¹² Die PKSPF wendet das Prinzip des Leistungsprimats berechnet nach dem aufgewerteten durchschnittlichen versicherten Karriere-lohn und nicht auf dem letzten Lohn vor der Pensionierung an.

3.3 Vorteile eines Vorsorgeplans nach Beitragsprimat

3.3.1 Finanzielle Aspekte

Gemäss den Prognosen des Pensionskassenexperten ist die Zukunft der PKSPF mit dem gegenwärtigen, im Leistungsprimat geführten Vorsorgeplan nicht gesichert (s. oben Ziff. 1.1.4). In Anbetracht der Entwicklung auf den Finanzmärkten wäre es riskant, weiter auf Anlageerträge zu setzen, die von den Voraussagen der beauftragten Fachleute abweichen¹³; es müssen vorsorgliche Massnahmen ergriffen werden, um den Fortbestand der PKSPF zu sichern und für die Versicherten akzeptable Alters-, Invaliditäts- und Todesfalleistungen garantieren zu können. Das Beitragsprimat verbessert die finanzielle Stabilität der Vorsorgeeinrichtungen (Diagramm der Situation der PKSPF siehe unten Ziff. 3.4.5).

Da die während des Jahres erworbenen Altersleistungen individuell angespart werden, fallen ausserdem die durch die Solidarität zwischen den jungen und den älteren Versicherten im Leistungsprimat bedingten Finanzierungsfluktuationen weg.

3.3.2 Bessere Governance

Mit dem Beitragsprimat lassen sich die finanzielle Lage und der Deckungsgrad besser steuern.

Gemäss Bundesgesetzgebung (Art. 50 Abs. 2 BVG) können bei Einrichtungen des öffentlichen Rechts entweder die Bestimmungen über die Leistungen oder jene über die Finanzierung von der betreffenden öffentlich-rechtlichen Körperschaft erlassen werden. Im Kanton Freiburg sind die Bestimmungen über die Finanzierung im PKG verankert, wobei der Vorstand für die Bestimmung der Leistungen verantwortlich ist. Dazu braucht die PKSPF einen gewissen Spielraum, insbesondere bei ungenügender Anlageperformance. Im aktuellen Vorsorgeplan beschränkt sich der Handlungsspielraum auf den Aufwertungssatz und eine allfällige Indexierung der Pensionen. Vor dem gegenwärtigen Hintergrund von nahe bei Null liegenden oder sogar negativen Zinsen sind diese beiden Parameter in den jüngsten Schätzungen schon auf Null gesetzt. Demnach verfügt die PKSPF über keine einfach anpassbaren technischen Steuerungsmöglichkeiten mehr, um den Vorsorgeplan auf Kurs zu halten, und ihr Defizit erhöht sich jedes Mal, wenn der Anlageertrag nicht zur Deckung des technischen Zinssatzes ausreicht.

Im Beitragsprimat kann hingegen die Verzinsung der Altersguthaben der aktiven Versicherten jedes Jahr insbesondere je nach effektiv erwirtschaftetem Ertrag angepasst und sogar ausgesetzt werden, wenn Sanierungsmassnahmen notwendig sind. So können die auf den individuellen Vorsorgekonten gutgeschriebenen Zinsen von Jahr zu Jahr je nach Entwicklung der erzielten Ergebnisse moduliert werden (Anpassungsvariable). Das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung verfügt über einen grösseren Handlungsspielraum für die Führung der Kasse und ist damit besser in der Lage, die ihm obliegende grosse Verantwortung zu übernehmen.

Der Wechsel zum Beitragsprimat hat auch den Vorteil, dass sich allfällige künftige Änderungen des technischen Zinssatzes weniger auf den Finanzierungsbedarf auswirken. Konkret heisst das, dass sich in einem Leistungsprimat eine Senkung des technischen Zinses auf die Höhe der Verpflichtungen gegenüber den Rentnern und den aktiven Versicherten niederschlägt. In einem Beitragsprimat hingegen wirkt sich der technische Zinssatz nur auf die Höhe der Verpflichtungen gegenüber den Rentnern aus und hat keinen Einfluss auf die Höhe der Verpflichtungen gegenüber den aktiven Versicherten, da diese ihr jeweils eigenes Vorsorgekapital mit ihrem angesparten Altersguthaben bilden.

¹³ Asset Liability Management von Willis Towers Watson.

3.3.3 Abstimmung auf das in der heutigen Arbeitswelt vorherrschende System

Obschon das aktuelle System auf der Summe der während der gesamten beruflichen Laufbahn versicherten Löhne basiert, setzt ein Vorsorgeplan nach Leistungsprimat Solidarität zwischen den Versicherten der jüngeren Generationen und den älteren Versicherten voraus. Für die Jüngeren ist die Kapitalisierung gering, in den letzten Jahren vor der Pensionierung nimmt sie aber stark zu.

Im Beitragsprimat hingegen gibt es keine Solidarität, jedenfalls nicht in der Altersvorsorge, da jede versicherte Person individuell ihr eigenes Alterskapital anspart. Dieses System ist für die jüngeren Versicherten vorteilhafter als das Leistungsprimat.

Früher war die Wahl des Leistungsprimats sinnvoll, da es üblich war, während der ganzen beruflichen Laufbahn bei ein und derselben Firma angestellt zu sein. Ausser in einigen besonderen Berufen wie etwa im Unterrichtswesen und bei der Polizei ist heute generell eine vermehrte Personalrotation festzustellen. Daher sollen nicht gewisse Angestellte vom System profitieren, während andere aufgrund der Struktur der verschiedenen Vorsorgepläne benachteiligt wären. Die Solidarität der jüngeren Generationen gegenüber den Älteren stimmt nicht mehr mit der Realität der heutigen Arbeitswelt überein.

3.3.4 Transparentes Kapitalisierungsverfahren

Im Beitragsprimat folgt die Kapitalisierung für die Altersleistungen einem einfachen Banksparprozess. Die versicherte Person bildet ihr Kapital, indem sie auf ihr individuelles Alterskonto die Einmaleinlagen bei Eintritt, die Spargutschriften und die freiwilligen Einkäufe einzahlt, wozu noch die Zinsen kommen. Die Freizügigkeitsleistung ist einfach zu bestimmen: sie entspricht dem zum Zeitpunkt des Austritts vorhandenen Sparkapital.

In einem Vorsorgeplan nach Leistungsprimat dagegen, der nach einer Skala nach Renditeerwartung und versicherungstechnischen Wahrscheinlichkeiten bestimmte Leistungen garantiert, ist die Berechnung der Austrittsleistungen sehr intransparent und für die Versicherten kaum oder überhaupt nicht nachvollziehbar.

3.3.5 Klare Trennung der verschiedenen Renten (basierend auf dem System Sparen/Risiko)

Im Beitragsprimat sind die Invaliditätsleistungen in der Regel befristet, und ihre Finanzierung hängt nicht vom angesparten Kapital ab. Sie werden mit einem jährlichen Risikobeitrag finanziert. Bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters wird die Invalidenrente durch eine Altersrente ersetzt. Diese wird finanziert, indem während der Zeit der Invalidität die reglementarischen Sparbeiträge dem Sparkapital gutgeschrieben werden. Die Kosten dieser Beiträge sind im Risikobeitrag eingeschlossen.

Im Todesfall vor der Pensionierung wird die Differenz zwischen dem notwendigen Todesfallkapital und dem angesparten Kapital ebenfalls mit einer jährlichen Risikoprämie finanziert.

So ist die Finanzierung der Altersleistungen fast vollständig von der Finanzierung der Risikoleistungen getrennt (ausser bei Verwendung des bestehenden Sparkapitals für die Finanzierung der Todesfalleleistungen).

3.4 Vom Vorstand der PKSPF vorgeschlagener Vorsorgeplan nach Beitragsprimat

3.4.1 Grundsätzliches

In seinem Bericht vom 28. März 2018 hat sich der Vorstand der PKSPF für einen Wechsel zu einem im Beitragsprimat geführten Vorsorgeplan ausgesprochen, der folgende Grundzüge aufwies.

Im gewählten System mit Beitragsprimat entspricht die Alterspension der Versicherten dem Betrag, der sich aus der Umwandlung ihres Sparkapitals, einschliesslich der gutgeschriebenen Zinsen, in eine jährliche Alterspension mit Hilfe des Umwandlungssatzes ergibt. Dieser Umwandlungssatz wird versicherungstechnisch neutral bestimmt, das heisst also, dass zum Zeitpunkt der Pensionierung für die Vorsorgeeinrichtung kein Gewinn und kein Verlust entsteht¹⁴. Die Höhe des Umwandlungssatzes hängt von der Lebenserwartung und von der Renditeerwartung der Kapitalanlagen ab. Der Umwandlungssatz im Vorsorgeplan mit Beitragsprimat liegt bei 4,73 % im Alter von 60 Jahren und bei 5,25 % im Alter von 64 Jahren. Im bisherigen Vorsorgeplan mit Leistungsprimat liegt der entsprechende Umwandlungssatz, berechnet nach den gegenwärtig geltenden technischen Grundlagen, bei 5,95 % im Alter von 64 Jahren. Zurückgerechnet auf den geltenden Rentensatz im aktuellen Vorsorgeplan (1,664 % im Alter von 64 Jahren und 1,6 % im Alter von 60 Jahren) läge der entsprechende Umwandlungssatz mit 60 Jahren im aktuellen Vorsorgeplan bei 5,72 %.

Die Deckung der Risiken Invalidität und Tod wird direkt (für die Invalidenrente) oder indirekt (für die Renten für den überlebenden Ehegatten und die Kinder) auf der Grundlage von bestimmten Prozentsätzen auf dem Betrag des versicherten Lohns festgesetzt.

3.4.2 Deckung der Risiken Invalidität und Tod

Die Leistungen bei Eintritt des Invaliditäts- und Todesfallrisikos im vorgeschlagenen Vorsorgeplan sind folgende:

- 1° die befristete *Invalidenpension* entspricht 57,5 % des versicherten Lohns. Die Invalidenpension wird ausbezahlt, bis die versicherte Person das Rentenalter erreicht. Dann erlischt die Invalidenpension und wird durch eine Alterspension ersetzt;
- 2° die *Pension für den überlebenden Ehegatten* beläuft sich auf 60 % der versicherten Invalidenpension¹⁵;
- 3° die *Kinderpensionen* betragen 20 % der betreffenden Pension.

3.4.3 Sparkapital und Gutschriftenskala

Das Sparkapital wird im Laufe der Zeit als Summe der von der versicherten Person selber und vom Arbeitgeber einbezahlten monatlichen Beiträge, abzüglich der Beträge für die Deckung der Risiken Invalidität und Tod, für die Verwaltungskosten und die Rekapitalisierung, plus Zinsen gebildet. Spargutschrift wird derjenige Teil der Beiträge genannt, der zur Bildung des Altersguthabens dient. Konkret liegt der gegenwärtige Beitragssatz, der am 1. Januar 2017 angepasst wurde, bei 25,9 % des versicherten Lohns. Die Spargutschrift beträgt 21,0 % (25,9 % [Gesamtbeitragssatz] – 1,9 % [Risikodeckung und Verwaltungskosten] – 3,0 % [Rekapitalisierung]). Der Anteil zulasten der Versicherten beträgt 8,64 %.

Auf Wunsch der Personalverbände und zahlreicher Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer liegt dem neuen Vorsorgeplan der PKSPF eine Skala mit steigenden Gutschriften zugrunde, mit einer Erhöhung des Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrags um durchschnittlich je einen Prozentpunkt.

¹⁴ Anwendung der technischen Grundlagen VZ 2015 (P 2017), technischer Zinssatz von 2,25 %.

¹⁵ Der nicht mit der verstorbenen versicherten Person verheiratete Partner erhält ein Todesfallkapital von 50 % des von der verstorbenen Person angesparten Guthabens.

Gutschriftenskala:

Altersklassen	Gutschrift Arbeitnehmende	Gutschrift Arbeitgeber	Gutschrift total
22-34 Jahre	8 %	9,5 %	17,5 %
35-44 Jahre	8 %	10,5 %	18,5 %
45-54 Jahre	10,9 %	14 %	24,9 %
55-70 Jahre	11 %	18,5 %	29,5 %

3.4.4 Folgen des Entwurfs für die Versicherten (ohne Übergangs- und Kompensationsmassnahmen)

Der gegenwärtige Entwurf hat keinen Einfluss auf die Renten der Personen, die bereits eine Alters-, Hinterbliebenen-, Invaliden- oder Waisenrente beziehen (Besitzstandwahrung).

Die Massnahmen, die zur Sicherung der finanziellen Stabilität der PKSPF ergriffen werden müssen, werden Folgen für die aktiven Versicherten haben. Die Folgen bei der Alterspension werden vor allem für die älteren Versicherten zu spüren sein. Allerdings wird es darauf ankommen, wie hoch das Sparkapital der einzelnen Versicherten je nach den Kapitalanlageergebnissen im laufenden Jahr verzinst werden kann.

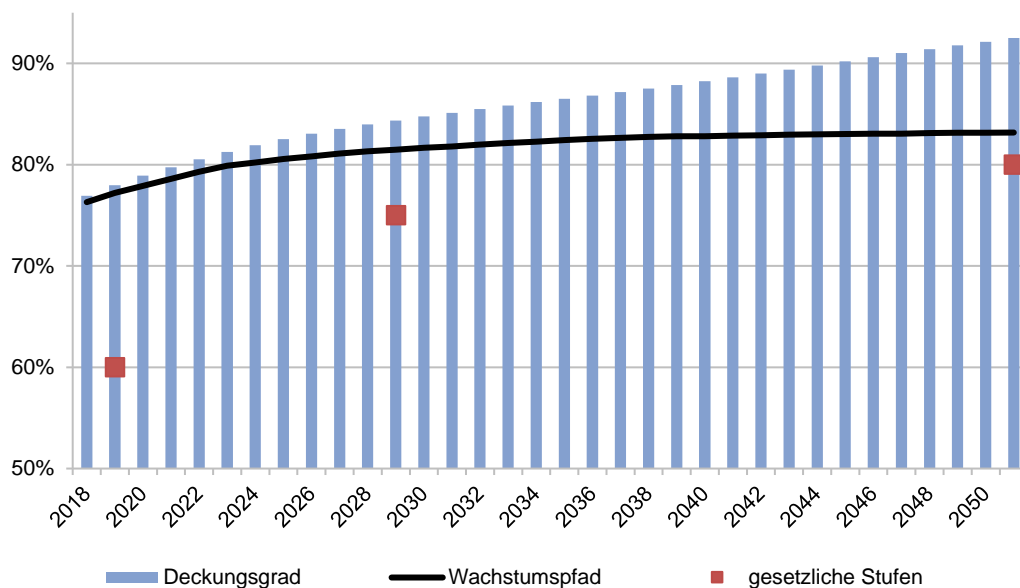
Nach den Schätzungen auf der Basis einer Zinserwartung von 2,5 %, würden die jetzigen Versicherten ohne Übergangs- und Kompensationsmassnahmen folgende Einbussen erleiden:

Parameter	
Projektionszinssatz	2,50 %
Gutschriftenskala	steigend
Gutschriftensatz Arbeitgeber	9,5/10,5/14/18,5 %
Gutschriftensatz Arbeitnehmende	8/8/10,9/11 %
Gutschriftensatz total	17,5/18,5/24,9/29,5 %
Beitrag Risikodeckung und Verwaltungskosten	1,90 %
Rekapitalisierungsbeitrag	3,00 %
Beitrag total	22,4/23,4/29,8/34,4 %
Begrenzung der Einbusse bei der Alterspension	-
Altersgrenze für Begrenzung der Einbusse	-
Kosten Übergangs- und Kompensationsmassnahmen (Mio. CHF)	-
Auswirkungen auf die projizierte Alterspension ohne Massnahmen (durchschnittlich)	
20-24	11,9 %
25-29	7,5 %
30-34	2,3 %
35-39	- 3,0 %
40-44	- 6,6 %
45-49	- 11,1 %
50-54	- 15,0 %
55-59	- 18,9 %
60-64	- 19,4 %
65-70	- 11,2 %
Gesamtdurchschnitt	- 6,7 %

Der Entscheid für eine Skala mit steigenden Gutschriften kann sich auf die Nettogehälter der Versicherten auswirken, und zwar je nach deren Alter positiv oder negativ. So wird der gegenwärtige Sparbeitrag der zweiten Säule von 8,64 % für die 22- bis 44-jährigen Versicherten auf 8 % sinken, für die 45- bis 54-jährigen Versicherten auf 10,9 % und für die über 55-jährigen Versicherten auf 11 % steigen.

3.4.5 Entwicklung des Deckungsgrads

Das folgende Diagramm zeigt, wie sich der mit dem neuen Vorsorgeplan im Beitragsprimat erwartete Deckungsgrad der Verpflichtungen der PKSPF entwickelt:



Diese Projektionen, welche die Übergangs- und Kompensationsmassnahmen des vorliegenden Entwurfs (s. unten Ziff. 4) einbeziehen, zeigen, dass der vorgeschlagene Plan eine Sicherheitsmarge enthält, da der Deckungsgrad der PKSPF im Jahr 2052 über 80 % liegen würde. Der Vorteil dieser Sicherheitsmarge liegt darin, dass es in Zukunft nicht nötig sein dürfte, jedes Mal den Vorsorgeplan zu revidieren, wenn die Renditeerwartung sinkt. Damit werden die Interessen der zukünftigen Generationen gewahrt.

4 ÜBERGANGSMASSNAHMEN

4.1 Allgemeines

Die Umsetzung der geplanten Massnahmen, die unverzichtbar für die Sicherung des finanziellen Gleichgewichts der PKSPF sind, wird für viele Versicherte eine markante Senkung der erwarteten Altersleistungen zur Folge haben.

Aus dem Grundsatz von Treu und Glauben hat die bundesgerichtliche Rechtsprechung¹⁶ abgeleitet, dass unter Umständen angemessene Übergangsfristen für neue belastende Regelungen geboten sein können. Übergangsfristen sollen den Betroffenen eine angemessene Frist einräumen, sich an die neue Regelung anzupassen. Eine mit Treu und Glauben begründete Übergangsfrist soll den Betroffenen ermöglichen, ihre Lebenshaltung an ein allfällig reduziertes Einkommen anzupassen. In einem bundesgerichtlichen Urteil BGE 134 I 23, Erwägungen 7.6.2, ist das Bundesgericht in einem Fall aus dem Kanton Wallis insbesondere zum Schluss gekommen, dass eine Übergangsfrist von fünf Jahren als gerechtfertigt angesehen werden kann und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entspricht.

Die Bestimmung, wer in den Genuss der Übergangsmassnahmen kommen soll, ist heikel. Ein zu restriktiver Ansatz ist aus sozialer Sicht und aus Sicht eines guten Personalmanagements nicht wünschenswert. Deshalb wird im Entwurf die Anwendung der Übergangsmassnahmen auf die über 45-Jährigen ausgedehnt. Berücksichtigt wird also ein Zeitraum von 20 Jahren vor Erreichen des Höchstalters für die Pensionierung, das gemäss Artikel 38 Abs. 1 des Reglements vom 17. Dezember 2002 über das Staatspersonal (SGF 122.70.11) bei 65 Jahren liegt.

¹⁶ BGE 134 I 23 und unveröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts vom 15. Januar 2008, 9C_78/2007.

Um den verschiedenen betroffenen Personenkategorien optimal Rechnung zu tragen, wird unterschieden zwischen den 45- bis 54-jährigen Versicherten (Kompensationsmassnahmen, s. unten Ziff. 4.3) und den Versicherten im Alter von 54 Jahren und einem Monat bis 64 Jahren (Übergangsmassnahmen im engeren Sinn, s. unten Ziff. 4.2). Jeder versicherten Person, die zum Kreis der Begünstigten der Übergangsmassnahmen gehört, wird je nach individueller Situation der höhere der beiden Beträge (Übergangsmassnahmen im engeren Sinn oder Kompensationsmassnahmen) ihrem Altersguthaben gutgeschrieben, vorausgesetzt, dass sie ihre Stelle bei einem der PKSPF angeschlossenen Arbeitgeber vor dem 31. Dezember 2018 angetreten hat (s. Art. 29c Abs. 1 Bst. b)

Die vom Arbeitgeber eingebrachten Beträge (Übergangsmassnahmen im engeren Sinn, Kompensationsmassnahmen sowie versicherungstechnische «Einkäufe» der mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten, s. unten Ziff. 7.2) gelten übrigens nicht als Einkäufe im Sinne der Artikel 79a ff. BVG und unterliegen keinen steuerlichen oder reglementarischen Begrenzungen.

4.2 Übergangsmassnahmen im engeren Sinn

Der Kreis der Begünstigten der Übergangsmassnahmen im engeren Sinn besteht aus Personen im Alter von 54 Jahren und einem Monat bis 64 Jahren, also eine Altersspanne von zehn Jahren, bei Inkrafttreten des neuen Vorsorgeplans¹⁷. Darunter fallen rund 20 % der aktiven Versicherten im Pensionsplan.

Die Übergangsmassnahmen im engeren Sinn bestehen darin, dass jeder betroffenen versicherten Person zum Ausgleich der Differenz zwischen der nach dem alten und dem neuen Plan berechneten Alterspension pro Jahr degressiv 10 % eines beim Primatwechsel berechneten Betrags gutgeschrieben werden.

Ganz konkret wird es für die Versicherten im Alter von 64 Jahren und darüber eine vollständige Kompensation geben (der Primatwechsel hat für diese Kategorie von Personen finanziell praktisch keine Auswirkungen), für die Versicherten im Alter von 54 Jahren und darunter gar keine und für die Versicherten im Alter von 54 und einem Monat bis 64 Jahren eine lineare, wobei monatlich 1/120 erworben sind¹⁸ (mit dieser Kompensation soll die Renteneinbusse mit dem Primatwechsel pro Altersjahr um 10 % verringert werden).

4.3 Kompensationsmassnahmen

Mit den Kompensationsmassnahmen soll die Situation eines grösseren Kreises von Versicherten verbessert werden.

Übergangsmassnahmen allein reichen nicht aus, denn die Auswirkungen des Primatwechsels sind auch für Personen im Alter von 45 bis 54 Jahren finanziell eine grosse Belastung. Die vorgeschlagene Lösung besteht darin, dass die über 45-jährigen Versicherten (einschliesslich derjenigen im Alter von 54 Jahren und einem Monat bis 64 Jahren) ein Kapital entsprechend dem zum Zeitpunkt des Primatwechsels bestimmten Betrag erhalten, so dass die erlittene Einbusse einen bestimmten Prozentsatz der nach dem jetzigen Plan berechneten Anwartschaft bei einer Pensionierung mit 64 Jahren nicht übersteigt. Es sei darauf hingewiesen, dass das Erwerbskriterium der

¹⁷ Zum Sonderfall der mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamten s. unten Ziff. 7.

¹⁸ Wer im Dezember 1967 geboren ist und somit bei Inkrafttreten des Primatwechsels 54 Jahre und einen Monat alt ist, dem steht 1/120 zu, wer im November geboren ist 2/120 und so weiter bis 100 % für diejenigen, die im Dezember 1957 geboren sind und beim Wechsel des Vorsorgeplans das 64. Altersjahr erreicht haben.

Kompensationsmassnahmen lediglich das erreichte Alter zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Primatwechsels ist¹⁹.

Wichtig ist, dass es sich hier nicht um eine durchschnittliche Einbusse handelt, sondern um eine individuelle Höchstgrenze für alle Versicherten über 45, sofern die Sparkonten über den betreffenden Zeitraum mit durchschnittlich mindestens 2,5 % verzinst werden. Bei den gutgeschriebenen Beträgen handelt es sich nicht um eine Garantie des Rentenniveaus, und sie sind unabhängig von der künftigen Leistungsentwicklung.

Die 45- bis 54-Jährigen machen übrigens 27 % der im Pensionsplan Versicherten aus.

4.4 Hypothesen bei der Berechnung der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen und Folgen dieser Massnahmen

Die Berechnungen erfolgten auf der Grundlage des am 31. Dezember 2018 vorhandenen Bestands der aktiven Versicherten, mit Projektion der Leistungen des aktuellen Vorsorgeplans auf den 31. Dezember 2021.

Den Projektionen wurde ein hypothetischer Zinssatz für die Verzinsung der Altersguthaben von 2,5 % zugrunde gelegt.

Vergleichsbasis für die Aufrechterhaltung der Leistungen ist die projizierte Altersrente im Alter von 64 Jahren (60 Jahre für die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten).

Die Übergangsmassnahmen im engeren Sinn wurden für die aktiven Versicherten im Alter von 54 Jahren und einem Monat bis 64 Jahren (50 Jahre und ein Monat bis 60 Jahre für die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten) berücksichtigt.

Die Altersgrenze für die Kompensationsmassnahmen liegt bei 45 Jahren. Die maximale Einbusse bei der Alterspension für die über 45-Jährigen beträgt beim Primatwechsel 9,50 % (absolute Obergrenze).

Der Arbeitgeber finanziert die Übergangs- und Kompensationsmassnahmen mit 380 Millionen Franken. Der Finanzierungsbeitrag des Arbeitgebers beruht hier übrigens auf den Zahlen per 31. Dezember 2016, auf die während des ganzen Ausarbeitungs- und Verhandlungsprozesses dieses Projekts abgestellt wurde. Diese Kostenbeteiligung wurden allerdings aktualisiert; die entsprechenden Zahlen siehe weiter unten in dieser Botschaft

¹⁹ Wer das erforderliche Mindestalter erreicht hat, profitiert von allen Massnahmen, wer dieses Alter hingegen nicht erreicht hat, erhält gar keine Kompensation.

Die folgende Tabelle fasst die für die projizierten Berechnungen verwendeten Parameter und die Auswirkungen auf die Altersrente zusammen:

Parameter	
Projektionszinssatz	2,50 %
Gutschriftenskala	steigend
Gutschriftensatz Arbeitgeber	9,5/10,5/14/18,5 %
Gutschriftensatz Arbeitnehmende	8/8/10,9/11 %
Gutschriftensatz total	17,5/18,5/24,9/29,5 %
Beitrag Risikodeckung und Verwaltungskosten	1,90 %
Rekapitalisierungsbeitrag	3,00 %
Beitrag total	22,4/23,4/29,8/34,4 %
Begrenzung der Einbusse bei der Alterspension	9,50 %
Altersgrenze für Begrenzung der Einbusse	45 Jahre
Kosten Übergangs- und Kompensationsmassnahmen (Mio. CHF)	380
Auswirkungen auf die projizierte Alterspension (durchschnittlich)	
20-24	11,9 %
25-29	7,5 %
30-34	2,3 %
35-39	- 3,0 %
40-44	- 6,6 %
45-49	- 7,7 %
50-54	- 8,8 %
55-59	- 8,9 %
60-64	- 4,3 %
65-70	- 0,0 %
Gesamtdurchschnitt	- 3,3 %

4.5 Kostenaufteilung und Zahlungsmodalitäten

Die Gesamtkosten für die Übergangsmassnahmen im engeren Sinn und die Kompensationsmassnahmen müssen gemäss Artikel 28 des Reglements der PKSPF vom 22. September 2011 über den Anschluss externer Institutionen an die Pensionskasse des Staatspersonals unter den verschiedenen Arbeitgebern, deren Angestellte der PKSPF angeschlossen sind, das heisst zwischen dem Staat und den übrigen angeschlossenen Arbeitgebern aufgeteilt werden (s. Art. 4 Abs. 2 PKG). Ausserdem muss ein Teil der Kosten zulasten des Staates entsprechend den Finanzierungsgrundsätzen für gewisse staatliche Aufgaben (namentlich Primar- und Sekundarstufe, Regionale Arbeitsvermittlungszentren) oder auf gewisse finanziell selbstständige Anstalten des Staates (Anstalten) aufgeteilt werden.

4.5.1 Kosten nach Arbeitgebern

Der von jedem Arbeitgeber geschuldete Teil hängt von den Kosten der Massnahmen für jede/n seiner Versicherten ab. Damit die PKSPF die von den einzelnen Arbeitgebern geschuldeten Anteile berechnen und sie rechtzeitig über die geschuldeten Beträge informieren kann, werden die Berechnungen basierend auf der Situation per 1. Januar des Jahres vor dem Inkrafttreten des neuen Pensionsplans durchgeführt, also im Prinzip per 1. Januar 2021.

Der Betrag, der effektiv vom Staat und den verschiedenen externen Angeschlossenen für die Übergangsmassnahmen im engeren Sinn und die Kompensationsmassnahmen übernommen wird, lässt sich derzeit nicht genau beziffern. In etwa würden sich die Kosten gemäss den Projektionen der PKSPF und ihrem Aktuar basierend auf der Situation per 31. Dezember 2018 – die während des ganzen Ausarbeitungsprozesses des Entwurfs vorgenommenen Schätzungen basierten auf den Zahlen per 31. Dezember 2016 – für die angeschlossenen Arbeitgeber insgesamt auf 385,4 Millionen Franken belaufen und sich wie folgt aufteilen:

Arbeitgeber	Kosten der Übergangsmassnahmen	
Staat	349,4	90,7%
Andere angeschlossene Arbeitgeber	36,0	9,3%
TOTAL (Mio. CHF)	385,4	100,0%

Was die praktischen Zahlungsmodalitäten betrifft, können sich die einzelnen angeschlossenen Arbeitgeber, wenn sie dies möchten und können, für eine einmalige Zahlung ihres Anteils entscheiden oder ihren Anteil über ein Darlehen der PKSPF in Raten zahlen. Die maximale Laufzeit des Darlehens beträgt fünf Jahre um sicherzustellen, dass der PKSPF zu gegebener Zeit die erforderlichen Mittel für die Bezahlung der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen zur Verfügung stehen. Der Entwurf sieht vor, dass das Darlehen zu marktüblichen Bedingungen verzinst werden soll. Ansonsten sind der Darlehensbetrag und die Darlehensbedingungen Gegenstand einer Vereinbarung zwischen der PKSPF und den betreffenden Arbeitgebern.

Der Staat wird die Darlehensoption wählen, und die PKSPF wird ihm ein Darlehen gewähren, dessen Höhe von den 12 Monate vor Inkrafttreten des Gesetzesentwurfs angestellten Berechnungen abhängen wird. Im Einvernehmen mit der PKSPF wird der Staat seinen Anteil, der rund 91 % des Gesamtbetrags ausmacht, zeitlich gestaffelt zahlen, um einen massiven Kapitalzuwachs bei der PKSPF zu vermeiden, der namentlich aufgrund der aktuellen Zinslage problematisch sein könnte. Die Darlehensschuld wird über einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren getilgt. Angesichts der aktuellen Lage auf dem Kapitalmarkt müsste für ein solches Darlehen ein Negativzins zur Anwendung kommen. Unter diesen Umständen und in Anbetracht der Zeitspanne bis zum Inkrafttreten der neuen Gesetzesbestimmungen ist von einer 0 %-Verzinsung auszugehen, insbesondere im Hinblick auf die Festlegung der vom Staat zu tragenden Kosten.

4.5.2 Teilweise Aufteilung des staatlichen Kostenanteils

Gemäss den Finanzierungsgrundsätzen für gewisse staatliche Aufgabenbereiche oder entsprechend der Finanzierungsmodi gewisser Anstalten wird der Staat einen Teil seiner Kosten weiterverrechnen.

Die Gemeinden betrifft dies in Bezug auf ihre gesetzliche Beteiligung an der paritätischen Finanzierung der Lohn- und Lohnnebenkosten für die Lehrpersonen auf Primar- und Sekundarstufe (s. insbes. Art. 67 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule; SGF 411.0.1). Daraus ergeben sich folgende Beträge, Stand 31. Dezember 2018:

	Aufteilung der Kosten der Finanzstellen des Arbeitgebers Staat	
Staat	317,8	91,0%
Gemeinden	31,6	9,0%
TOTAL (Mio. CHF)	349,4	100,0%

Die Forderung der PKSPF gegenüber den angeschlossenen Arbeitgebern entsteht zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzesentwurfs. Damit die Gemeinden nicht «überrumpelt» werden, sollten die fälligen Beträge über einen bestimmten Zeitraum verteilt verbucht und bezahlt werden können.

In diesem Sinne ist im Entwurf bereits vorgesehen, dass die einzelnen Gemeinden bei Bedarf beim Staat ein Darlehen aufnehmen können, um ihren Anteil zu finanzieren. Der Freiburger Gemeindeverband forderte eine maximale Laufzeit von 10 Jahren ohne Verzinsung für allfällige Darlehen an Gemeinden. In Anbetracht der vielen unterschiedlichen Situationen, mit denen man es zu tun haben wird, schlägt der vorliegende Entwurf vor, die Regelung der Darlehensmodalitäten dem Staatsrat zu überlassen.

Der Bund beteiligt sich seinerseits an der Finanzierung der Lohnkosten aller oder eines Teils gewisser Sektoren des Staates, wie die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), die in das Amt für den Arbeitsmarkt eingegliedert sind, oder an den Lohnkosten gewisser Sektoren der Kantonalen Sozialversicherungsanstalt und der Öffentlichen Arbeitslosenkasse. Entsprechend wird auch der interkantonale Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz (SIERA) zur Kasse gebeten. Nach dessen Statuten muss er sich nämlich an den Kosten der Sanierungsmassnahmen für das von ihm beschäftigte Personal der verschiedenen Kantone beteiligen. Was die KSVA betrifft, so wird für die selbstfinanzierten Sektoren (namentlich die Kantonale AHV-Ausgleichskasse und die Kantonale Ausgleichskasse für Familienzulagen) eine Rückerstattung verlangt. Sobald die Zahlen bekannt sind, wird jeder einzelne Fall im Detail geprüft, damit die notwendigen Schritte für die möglichen Rückforderungen eingeleitet werden können. Dabei werden zwei Grundsätze einzuhalten sein: Erstens muss das Personal dieser Stellen, das auch der Staatspersonalgesetzgebung unterstellt ist, gleich behandelt werden wie das übrige Staatspersonal, und zweitens muss die Beteiligung der Stellen proportional gleich sein wie die Beteiligung des Arbeitgebers Staat.

5 LASTENVERTEILUNG ZWISCHEN VERSICHERTEN UND ARBEITGEBERN

Wie viel die Revision des Vorsorgeplans der PKSPF die Arbeitgeber und die Versicherten kosten wird, ist schwer in Zahlen zu fassen und lässt sich nicht rein mathematisch als Verhältnis zwischen einem Gesamtkostenbetrag und einem Beitrag der Arbeitgeber und der Versicherten ausdrücken. So sind die meisten Faktoren reine Annahmen und teilweise Schätzungen. Diese Frage lässt sich also nicht einheitlich, einfach und mathematisch beantworten. Dazu kommt im vorliegenden Entwurf eine weitere Schwierigkeit hinzu, nämlich der Wechsel von einem Vorsorgeplan mit Leistungsprimat zu einem Plan mit Beitragsprimat.

Trotz dieser schwierigen Umstände kann man unter Vorbehalten versuchen, die Lastenverteilung zu schätzen.

Am schwierigsten ist dabei die Bestimmung, wie hoch der finanzielle Aufwand insgesamt ist. Hier wird von einem Betrag entsprechend der in die PKSPF zum Zeitpunkt des Primatwechsels einzuschliessenden Summe ausgegangen, mit der die zu erwartende Altersrente der beim Primatwechsel anspruchsberechtigten Versicherten im neuen Vorsorgeplan auf dem gleichen Niveau

gehalten werden kann wie nach dem bisherigen Vorsorgeplan. Es geht also darum zu beziffern, wie viel ein Festhalten an den aktuellen Pensionsbedingungen im künftigen Plan kostet.

Die ursprünglichen Schätzungen rechneten mit Gesamtkosten von 1,4 Milliarden Franken (auf der Grundlage einer Verzinsung der Altersguthaben der Versicherten mit 2,5 %; gerundet).

Der Staatsrat schlägt vor, dass sich die angeschlossenen Arbeitgeber angemessen an diesen Kosten beteiligen.

6 DREI VORSORGEPLÄNE ZUR AUSWAHL

In Anwendung von Artikel 1d der eidgenössischen Verordnung vom 14. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.441.1; BVV 2) ist vorgesehen, dass die PKSPF den im Pensionsplan Versicherten künftig mehrere Vorsorgepläne zu Auswahl anbietet. Nach bundesrechtlicher Regelung dürfen bis zu drei Vorsorgepläne angeboten werden.

Die Einführung von Vorsorgeplänen zur Auswahl ist nicht eine Frage der Finanzierung, sondern der Leistungen der Vorsorgeeinrichtung, und sie liegt somit in ihrer Zuständigkeit. Die PKSPF beabsichtigt, zusätzlich zum Vorsorgeplan «Standard» einen «erweiterten» Vorsorgeplan und einen Plan «Optimum» einzuführen. Wer will, kann auf freiwilliger Basis gegen Zahlung eines höheren Beitrags als im Vorsorgeplan «Standard» bessere Vorsorgeleistungen erwerben (s. auch unten Kommentare zu Art. 7 und 13).

Die Versicherten können sich jedes Jahr für die eine oder andere Option entscheiden. Der Planwechsel muss nur jeweils bis spätestens 30. September des Vorjahres dem Arbeitgeber gemeldet werden.

Diese Wahlmöglichkeit ist besonders interessant für die 40- bis 50-Jährigen mit relativ hohem Lohn, die ihr Alterskapital je nach möglicher jährlicher Verzinsung durch die PKSPF erheblich aufstocken können.

7 SONDERFALL DER MIT POLIZEIGEWALT AUSGESTATTETEN BEAMTINNEN UND BEAMTEN

7.1 Vorbemerkungen

Gemäss der Verordnung vom 29. November 2011 über die Pensionierung der mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten (SGF 122.70.83) müssen sich diese (Polizeibeamtinnen und -beamte, Vollzugsbeamtinnen und -beamte, Wildhüter/innen-Fischereiaufseher/innen) nach Vollendung des 60. Lebensjahrs pensionieren lassen.

Im jetzigen System des Leistungsprimats ist der Pensionssatz von 1,6 % auf der Summe der koordinierten Löhne für alle Versicherten zwischen 60 und 62 gleich, entgegen den versicherungstechnischen Regeln, die eine Senkung dieses Satzes vorschreiben würden (zur aktuellen Praxis der PKSPF zur Rentenfestsetzung s. auch unten unter Ziff. 9). Alle Versicherten in dieser Altersgruppe, unabhängig von ihrer Funktion – einschliesslich die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten – erhalten dieselbe Rente für dieselbe Summe der koordinierten Löhne. Anders als die anderen erhalten die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten eine vom Arbeitgeber Staat finanzierte Kompensationsleistung von rund 237 Franken pro Monat im Alter von 60 bis 65 als AHV-Vorschuss. Als Kompensation für die Pflicht, sich mit 60 pensionieren zu lassen, entspricht diese Leistung der Differenz zwischen 90 % und 100 % des AHV-Vorschusses (100 % = 2370.- pro Monat).

7.2 Kompensation der Renteneinbusse aufgrund der Anwendung von versicherungstechnischen Faktoren (versicherungstechnischer «Einkauf»)

Im neuen System des Beitragsprimats ist der Umwandlungssatz rein versicherungstechnisch (degressiv nach Altersgruppe). Die Renteneinbusse für die 60- oder 61-Jährigen akzentuiert sich also gegenüber dem Stand heute. Für die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten ist dies besonders problematisch, weil sie sich spätestens mit 60 pensionieren lassen müssen. Aufgrund dessen reduziert sich ihre Rente, wie es schon jetzt der Fall ist, ohne dass sie die Möglichkeit haben, wie die anderen Staatsangestellten länger zu arbeiten, um diese Einbusse wettzumachen. Die Renteneinbusse ergibt sich aus drei Faktoren (tieferer Umwandlungssatz, fehlende Alters- sowie Zinsgutschrift). Gegenwärtig ist die oben erwähnte Kompensationsleistung von 237 Franken pro Monat ausschliesslich an die Senkung des Umwandlungssatzes geknüpft, für die beiden anderen Faktoren gibt es keine Kompensation.

Der Staatsrat schlägt vor, den gleichen Ansatz beizubehalten und nur die Einbussen infolge der Anwendung versicherungstechnischer Faktoren für die Rentenberechnung zu kompensieren, und nicht die Einbussen aufgrund fehlender Alters- und Zinsgutschriften. Diese Kompensation soll über einen versicherungstechnischen «Einkauf» zum Zeitpunkt der Pensionierung der Beamtinnen und Beamten erfolgen.

Betragsmässig entspricht dieser «Einkauf» dem Kapital, das dem Konto der einzelnen betroffenen Beamtinnen und Beamten gutgeschrieben werden muss, um die Anwendung des Umwandlungssatzes entsprechend dem Alter 60 (also 4,73 %) statt des Satzes für Personen im Alter von 65 Jahren (5,40 %) zu kompensieren. Dieses Kapital soll vom Staat sowie von jeder begünstigten Person in einem Verhältnis finanziert werden, über das noch mit den Personalverbänden der betroffenen Personen diskutiert werden muss. Insofern als die Einbusse aufgrund der Anwendung versicherungstechnischer Faktoren für die Rentenberechnung über den «Einkauf» kompensiert wird, sollte die Rückzahlung an die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten der zusätzlichen 10 % AHV-Vorschuss, also 2844 Franken pro Jahr (12 x 237 Franken) (s. Ziff. 7.1 oben) für den vollständigen Einkauf des AHV-Vorschusses aufgehoben werden.

Wenn der Staat die versicherungstechnischen «Einkäufe» zur Hälfte finanzieren würde, würden sich die nicht diskontierten Gesamtkosten dieser «Einkäufe» über einen Zeitraum von 30 Jahren für alle Ende 2018 präsenten Beamtinnen und Beamten (727 Personen) auf 27,6 Millionen Franken belaufen. Die jährlichen Kosten werden von Jahr zu Jahr stark variieren (können bis zu doppelt so hoch sein), je nachdem, wie viele effektiv in Pension gehen. Auf der Grundlage des gegenwärtigen Bestands (31. Dezember 2018) und unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Pensionierungen über den Zeitraum von 2029 bis 2054 (bis 2029 sind die Übergangs- und Kompensationsmassnahmen massgebend, s. Ziff. 7.3 weiter unten) werden die durchschnittlichen jährlichen Kosten schätzungsweise bei um die 1,2 Millionen Franken liegen (nicht aktualisiert).

Dieser Vorschlag des Staatsrats wurde von den Vertretern des betroffenen Personals positiv aufgenommen. Er muss jedoch noch weiter ausgefeilt werden, sobald der jetzige Entwurf endgültig steht, am Ende des Gesetzgebungsprozesses. Da die rechtlichen Anpassungen in Bezug auf die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten auf Reglementsebene erfolgen, wird der Staatsrat die notwendigen Änderungen vornehmen, so dass diese Anpassungen am gleichen Datum wie die PKG-Änderung in Kraft gesetzt werden können.

Die Arbeitgeberbeträge für den versicherungstechnischen «Einkauf» sind übrigens wie die Beträge zur Finanzierung der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen nicht Einkäufe im Sinne der Artikel 79a ff. BVG und unterliegen keinen steuerlichen oder reglementarischen Beschränkungen.

7.3 Übergangsmassnahmen

Die oben (s. Ziff. 4) dargelegten Grundsätze werden im Entwurf für die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten gleich zur Anwendung gebracht wie für das «ordentliche» Personal – mit Ausnahme der Übergangsmassnahmen. Die Übergangsmassnahmen im engeren Sinn sind über eine Dauer von zehn Jahren berechnet. Da sich die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten nach Vollendung des 60. Lebensjahrs pensionieren lassen müssen, rechtfertigt es sich, dass die Beamtinnen und Beamten im Alter von 50 Jahren und einem Monat bis 59 Jahren von diesen Massnahmen profitieren. Die Berücksichtigung eines anderen Alters für diese Personalkategorie kostet rund 30 Millionen Franken. Dieser Betrag ist bereits in den Gesamtkosten der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen enthalten.

Mit den so berechneten Übergangs- und Kompensationsmassnahmen sollte sich die Einbusse aus der Anwendung versicherungsmathematischer Faktoren vollumfänglich kompensieren lassen, zumindest sofern der versicherungstechnische «Einkauf» zu gleichen Teilen vom Arbeitgeber und den mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten getragen wird. Damit es nicht zu einer Doppelkompensation kommen kann, können die betreffenden Beamtinnen und Beamten zum Zeitpunkt der Pensionierung keinen versicherungstechnischen «Einkauf» tätigen.

Die Zahlungen im Rahmen der Übergangsmassnahmen sind übrigens eine punktuelle Massnahme, deren Geltungsdauer zehn Jahre nach dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung endet. Die Kompensation der Renteneinbusse infolge der Anwendung versicherungstechnischer Faktoren ist hingegen eine auf Dauer angelegte Massnahme, die ebenso lange greifen soll, wie die betroffenen Personen durch ihre Pflicht, früher als die anderen Staatsangestellten in Pension zu gehen, benachteiligt sind.

8 RÜCKERSTATTUNG DES AHV-VORSCHUSSES

Nach Artikel 50 Abs. 4 des Gesetzes vom 17. Oktober 2011 über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1) übernimmt der Staat unter gewissen Voraussetzungen einen Teil der Rückerstattung des von der PKSPF gewährten AHV-Vorschusses bei Pensionierung vor dem AHV-Rententalter. Im Rahmen dieses Entwurfs ist die Frage geprüft worden, ob diese Rückerstattung beibehalten, abgeschafft oder durch eine andere Massnahme ersetzt werden soll.

Bei näherer Betrachtung und unter Vorbehalt der allfälligen Aufhebung der Rückerstattung von 10 % mehr AHV-Vorschuss für die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten als für das «gewöhnlich» Personal, die noch mit den Personalverbänden zu diskutieren ist (s. oben Ziff. 7.2), hat sich gezeigt, dass es besser wäre, hier den Status quo beizubehalten. Diese Thematik wird bei der Ausarbeitung der künftigen Personalpolitik des Staates und der Revision des StPG genauer unter die Lupe genommen.

9 PROJEKT DER PKSPF BEI ABLEHNUNG DIESER VORLAGE

Sollte diese Vorlage abgelehnt werden, läge es in der Verantwortung der PKSPF und ihres Vorstandes, Massnahmen zur Einhaltung der bundesrechtlichen Auflagen in Bezug auf den Mindestdeckungsgrad der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen zu treffen. Da ihre Handlungsmöglichkeiten auf die Festsetzung der Leistungen beschränkt sind, hat der PK-Vorstand bereits die erforderlichen Massnahmen zur Bereinigung der prognostizierten Finanzlage der PKSPF beschlossen. Die Freizügigkeitsleistungen der Versicherten werden von diesen Massnahmen nicht berührt.

Der Vorstand der PKSPF hat in erster Linie beschlossen, bei beibehaltenem Pensionsvorsorgeplan im Leistungsprimat den Rentensatz für ein Referenzalter von 64 Jahren von 1,6 % auf 1,55 % zu

senken und beim Planwechsel die erworbene aufgewertete Summe der versicherten Löhne der aktiven Versicherten neu zu beurteilen, um die zu diesem Zeitpunkt erworbene Austrittleistung konstant zu halten.

In zweiter Linie wird er die aktuelle Praxis korrigieren und künftig versicherungsmathematische Faktoren für die Rentenberechnung anwenden. Mit der Anwendung versicherungstechnischer Faktoren sollen die Solidaritätseffekte wegfallen, die zum Nachteil der anderen Versicherten Personen begünstigen, die sich vor 62 Jahren pensionieren lassen. Garantiert wird damit auch die Kostenneutralität, unabhängig vom effektiven Pensionierungsalter, womit die Volatilität des Finanzierungsbedarfs infolge des Pensionierungsverhaltens der Versicherten wegfällt.

Nach der aktuellen Praxis gibt es keine Rentenkürzung zwischen 60 und 62 Jahren bei vorzeitiger Pensionierung vor 62 Jahren. Die PKSPF kürzt bei vorzeitiger Pensionierung vor dem Alter 62 die Renten nicht, obwohl diese Versicherten ein oder mehrere zusätzliche Jahre lang Rente erhalten, aber keine Beiträge mehr zahlen. Die Rentenberechnung ist also versicherungsmathematisch nicht neutral; bei korrekter Berechnung müssten die Renten um jährlich rund 5 % gekürzt werden. Dieser Gewinn für die Pensionierten wird von der PKSPF finanziert und verschlechtert die finanzielle Lage der Kasse. Das darf nicht so weitergehen, sondern muss so rasch wie möglich korrigiert werden.

Diese Massnahmen sollen von Übergangsmassnahmen begleitet werden, von denen die Versicherten am Ende ihrer Laufbahn profitieren. Da diese Massnahmen von der PKSPF finanziert werden müssen, werden sie in Anbetracht der angespannten Finanzlage der Kasse weniger grosszügig ausfallen als die im Entwurf des Staatsrats vorgesehenen. Nur die über 59-jährigen Versicherten werden davon profitieren können. Die Beträge der den einzelnen Versicherten gewährten Übergangsmassnahmen werden nach denselben Modalitäten berechnet wie weiter oben in Zusammenhang mit dem Entwurf des Staatsrats beschrieben (s. Ziff. 4). Da aber die von der PKSPF gebotenen Massnahmen nur über fünf Jahre laufen, die vom Staatsrat geplanten Massnahmen aber über zehn Jahre, entsprechen die Abstufungen zwischen den Altersjahren nicht 10 %, sondern 20 %.

Der Vorstand der PKSPF hat folgende Kennzahlen und Auswirkungen auf die projizierten Renten der Versicherten der verschiedenen Altersklassen berücksichtigt:

Parameter Leistungsprimat	Plan PKSPF – Leistungsprimat – TZ 2,25 %
Pensionssatz	1,55 %
Referenzalter	64 Jahre
Wechsel	Garantie der FZL
Versicherungstechnische Grundlagen	VZ 2015 (P 2017)
Technischer Zins	2,25 %
Arbeitgeberbeitrag	15,24 %
Arbeitnehmerbeitrag	10,66 %
Beitrag insgesamt	25,90 %
Übergangsmassnahmen	Linear
Dauer der Massnahmen	5 Jahre
Auswirkungen auf die projizierte Alterspension	
20-24	– 7,2 %
25-29	– 8,1 %
30-34	– 10,0 %
35-39	– 12,7 %
40-44	– 15,4 %
45-49	– 17,6 %
50-54	– 18,9 %
55-59	– 19,3 %
60-64	– 10,1 %
65-70	0,0 %
Gesamtdurchschnitt	– 14,1 %

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass derzeit ein versicherungstechnisches Gutachten der PKSPF in Arbeit ist. Nach den ersten Ergebnissen dieses Gutachtens müsste der angewandte technische Zinssatz (TZ) aller Wahrscheinlichkeit nach von 2,25 % auf 1,75 % gesenkt werden, wenn der vorliegende Entwurf abgelehnt wird. Im Zeitpunkt des Verfassens dieser Botschaft liegt jedoch noch kein Entscheid des Vorstands der PKSPF vor.

Sollte die PKSPF jedoch beschliessen, den technischen Zinssatz auf 1,75 % zu senken, würde sich dies wie folgt auf die projizierten Altersrenten auswirken:

Parameter Leistungsprimat	Plan Leistungsprimat 1,75 %	PKSPF - TZ
Pensionssatz	1,37 %	
Referenzalter	64 Jahre	
Wechsel	Garantie der FZL	
Versicherungstechnische Grundlagen	VZ 2015 (P 2017)	
Technischer Zins	1,75 %	
Arbeitgeberbeitrag	15,24 %	
Arbeitnehmerbeitrag	10,66 %	
Beitrag insgesamt	25,90 %	
Übergangsmassnahmen	Linear	
Dauer der Massnahmen	5 Jahre	
Auswirkungen auf die projizierte Alterspension		
20-24		- 18,2 %
25-29		- 19,3 %
30-34		- 21,3 %
35-39		- 23,9 %
40-44		- 26,1 %
45-49		- 27,7 %
50-54		- 28,1 %
55-59		- 26,9 %
60-64		- 13,4 %
65-70		0,0 %
Gesamtdurchschnitt		- 23,9 %

10 FINANZIELLE FOLGEN

Finanzielle Auswirkungen hat dieser Entwurf einerseits mit der Finanzierung der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen und andererseits mit den weiteren geplanten Massnahmen, und zwar einer Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge sowie einer Lohnerhöhung.

10.1 Finanzielle Auswirkungen der Übergangsmassnahmen

Wie unter Ziffer 4.5.1 angesprochen, sollen die vom Staat übernommenen Kosten der Übergangsmassnahmen der PKSPF in mehreren Tranchen über höchstens fünf Jahre überwiesen werden. In Anbetracht der gegenwärtigen Kapitalmarktsituation ist keine Verzinsung des vom Staat voraussichtlich aufgenommen Darlehens vorgesehen.

Buchhalterisch werden die Kosten der Übergangsmassnahmen zulasten des Staates, das heisst ein Betrag von rund 349,4 Millionen Franken per 31. Dezember 2018 dem Eigenkapital des Staates belastet. Das Darlehen wird mit den Haushaltsmitteln des Staates nach den Modalitäten von Artikel 29d des Gesetzesentwurfs zurückgezahlt werden können. Der Erfolgsrechnung wird ab 2022 der höhere Arbeitgeberbeitrag sowie die höhere Lohnsumme infolge der geplanten Lohnerhöhung um 0,25 % belastet.

10.2 Auswirkungen auf die Subventionen

Die vorgesehenen Massnahmen werden sich auf die Institutionen auswirken, die der PKSPF als vom Staat getrennte Arbeitgeber angeschlossen sind. Verschiedene dieser in unterschiedlichen Bereichen tätigen Institutionen (Menschen mit Behinderungen, Sonderschulen, Tourismus, Kultur usw.) erhalten regelmässig Subventionen vom Staat zur vollständigen oder teilweisen Deckung ihrer Betriebskosten. Es ist davon auszugehen, dass diese Institutionen nicht in der Lage sein werden, ihren Verpflichtungen als der PKSPF angeschlossene Arbeitgeber aus eigener Kraft nachzukommen, wobei der Begriff «Verpflichtungen» im Sinne der finanziellen Auswirkungen - insbesondere in Bezug auf die Finanzierung der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen - des vorliegenden Entwurfs zu verstehen ist. Wahrscheinlich werden diese Institutionen die finanziellen Verpflichtungen nur mit zusätzlichen Subventionen der öffentlichen Hand erfüllen können.

Die Bedürfnisse werden zu einem späteren Zeitpunkt genauer anhand von Einzelfallanalysen abgeklärt werden müssen sowie auf der Grundlage der detaillierten Berechnungen der Kosten der Übergangsmassnahmen durch den Arbeitgeber, die mindestens sechs Monate vor Inkrafttreten der neuen Bestimmungen bekanntzugeben sind. Es ist aber mit ausserordentlichen Kosten für den Staat zu rechnen, die zum jetzigen Zeitpunkt immer noch approximativ sind und je nach Projektionen nach Stand per 31. Dezember 2018 mit rund 19,8 Millionen Franken beziffert werden können. Diese zusätzlichen und einmaligen Subventionskosten würden zudem je nach Aufgabenbereich entsprechend den geltenden gesetzlichen Bestimmungen zwischen dem Staat und den Gemeinden aufgeteilt. Der Staat wird schätzungsweise mit einmaligen Nettokosten in Höhe von rund 12,2 Millionen Franken rechnen müssen, die Gemeinden mit 7,6 Millionen Franken.

10.3 Weitere finanzielle Auswirkungen

Ausser der Finanzierung der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen durch die angeschlossenen Arbeitgeber sieht der Entwurf auch eine Erhöhung des Arbeitgeberbeitrags um 1 % ab 2022 vor sowie eine Lohnerhöhung um 0,25%, die im Einvernehmen mit den Sozialpartnern ab 1. Januar 2021 erfolgen soll.

Das Beitragsprozent wird den Staat netto schätzungsweise 10,1 Millionen Franken jährlich kosten, die Lohnerhöhung ab 2021 netto weitere 3,6 Millionen Franken jährlich.

Aus finanztechnischen Gründen werden diese Anpassungen auch die Kosten in Bereichen beeinflussen, in denen die Finanzierung gemeinsam mit den Gemeinden getragen wird. Die vorgesehene Lohnerhöhung wird sich übrigens auch auf den Subventionsaufwand auswirken, weil viele betroffene Institutionen die Lohnregelung des Staates übernommen haben.

11 PERSONELLE AUSWIRKUNGEN

Der Entwurf hat an sich keine personellen Auswirkungen. Er kann mit den vorhandenen Ressourcen umgesetzt werden.

Aus personalwirtschaftlicher Sicht ist jedoch zu erwarten, dass sich eine Reihe von Personen, die vor Inkrafttreten der Änderungen das 58. Lebensjahr vollendet haben, vorzeitig pensionieren lassen, um von den Bedingungen des bisherigen Pensionsplans zu profitieren. Beim Staat setzt sich der derzeitige Personalbestand der über 50-Jährigen wie folgt zusammen (Stand am 26. September 2019):

Kumuliertes Alter	50 50+	51 51+	52 52+	53 53+	54 54+	55 55+	56 56+	57 57+
Anzahl Versicherte	392	401	370	396	441	406	399	369
	4624	4232	3831	3461	3065	2624	2218	1819
Kumuliertes Alter	58 58+	59 59+	60 60+	61 61+	62 62+	63 63+	64 64+	65 65+
Anzahl Versicherte	337	301	254	198	137	137	58	10
	1450	1113	812	558	360	205	68	10

So sind beispielsweise 1450 Staatsangestellte im Alter von 58 Jahren und älter. Von diesen sind 337 Personen 58 Jahre alt.

Die frei gewordenen Stellen müssten dann neu besetzt werden. In gewissen Funktionen, insbesondere im Unterrichtswesen, muss mit einem Personalmangel gerechnet werden. Hier hat der Staatsrat bereits gehandelt und die Aufnahmekapazität an der PH ab 2019 um 10 Studienplätze pro Jahr erhöht, wozu ab 2020 weitere 40 Plätze pro Jahr hinzukommen werden.

12 AUSWIRKUNGEN AUF DIE AUFGABENTEILUNG STAAT-GEMEINDEN UND WEITERE AUSWIRKUNGEN

Der Entwurf wirkt sich nicht auf die Aufgabenteilung Staat-Gemeinden aus. Er hat auch keine Folgen für die nachhaltige Entwicklung.

Er entspricht zudem der Kantonsverfassung und dem Bundesrecht, insbesondere dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, und ist auch im Hinblick auf die Eurokompatibilität unproblematisch.

13 FINANZREFERENDUM

Nach Artikel 45 Bst. b der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SGF 10.1) unterliegen Erlasse des Grossen Rates, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die 1 % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt (d.h. eine neue Nettoausgabe von über 37 616 557 Franken gemäss Artikel 2 der Verordnung vom 4. Juni 2019 über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung; SGF 612.21), dem obligatorischen Finanzreferendum.

Im Entwurf sind punkto Finanzreferendum folgende Beträge massgebend:

- Übergangs- und Kompensationsmassnahmen zulasten des Staates: einmalige Kosten von 317,8 Millionen Franken,
- zusätzliche einmalige Netto-Subventionskosten: 12,2 Millionen Franken,
- periodische Ausgaben: Beitragserhöhung und Lohnerhöhung; während fünf Jahren gemäss Artikel 25 Abs. 2 des Gesetzes vom 25. November 1993 über den Finanzhaushalt des Staates, das heisst 50,5 Millionen Franken für die Beitragserhöhung und 18 Millionen Franken für die Lohnerhöhung.

Der im Sinne der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt für das Finanzreferendum massgebende Gesamtbetrag beläuft sich auf 398,5 Millionen Franken und liegt damit weit über dem oben erwähnten in der Verfassung verankerten Grenzbetrag für das obligatorische Referendum.

Ein Teil dieses Betrags betrifft allerdings Ausgaben, die insofern als gebundene Ausgaben im Sinne der Finanzhaushaltsgesetzgebung des Staates betrachtet werden können, als sie Übergangs- und Kompensationsmassnahmen betreffen, die in Anwendung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in Einhaltung des Grundsatzes von Treu und Glauben getroffen werden müssen (s. oben Ziff. 4.1). Nach genauerer Prüfung gestützt auf eine Studie von Professor Etienne Grisel ist festzustellen, dass sich nicht mit Bestimmtheit sagen lässt, wo die Grenze zwischen gebundenen Ausgaben und neuen Ausgaben verläuft. Klar ist jedoch, dass die Ausgaben, die im Sinn der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt als neue Ausgaben zu betrachten sind, ganz offensichtlich über dem gemäss Verfassung vorgegebenen Betrag liegen. In diesem Sinne untersteht der Entwurf dem obligatorischen Finanzreferendum.

Sollte die Vorlage in der Volksabstimmung abgelehnt werden, hätte der Vorstand der PKSPF keine andere Wahl, als die Leistungen der PKSPF zu kürzen und seinen oben (s. Ziff. 9) dargelegten Plan B anzuwenden.

14 KOMMENTAR DER EINZELNEN ARTIKEL

Art. 2 Abs. 1 PKG

Artikel 2 des geltenden PKG schreibt vor, dass die PKSPF zur Erfüllung ihres Zwecks mehrere nach unterschiedlichem Primat funktionierende Vorsorgepläne erstellt. Diese verschiedenen Vorsorgepläne sind in Artikel 7 beschrieben. Es handelt sich um den Pensionsplan (der Haupt-Vorsorgeplan, der für 96 % des Personals gilt), den BVG-Plan, der lediglich 4 % des Personals betrifft (grundsätzlich befristete angestellte Personen) sowie einen Ergänzungsplan für Kaderpersonen (in der Praxis nur für gewisse Ärzte im Kader des HFR). Der Pensionsplan wird im Leistungsprimat geführt, die beiden anderen Pläne im Beitragsprimat.

Der Entwurf bezweckt die Überführung des Pensionsplans in das Beitragsprimat, womit künftig alle Pensionspläne der PKSPF im Beitragsprimat geführt werden. Artikel 2 PKG wird dementsprechend geändert.

Art. 7 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 PKG

Die Änderung von Absatz 1 Bst. a folgt aus dem Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat.

Absatz 2 ist neu. Wie bereits gesagt ist vorgesehen, dass die PKSPF im Pensionsplan künftig drei Vorsorgepläne anbieten wird, unter denen die Versicherten frei wählen können. Im Ergänzungsplan für Kaderpersonen bietet sie übrigens bereits drei Vorsorgepläne zur Wahl an.

Im Reglementsentwurf über die Pensionspläne der Pensionskasse des Staatspersonals sind zusätzlich zum Vorsorgeplan «Standard» zwei weitere Pläne vorgesehen, nämlich ein «erweiterter» Vorsorgeplan und ein Vorsorgeplan «Optimum». S. Kommentar unten Ziff. 6

Art. 8 und 9

Mit der Änderung dieser Bestimmungen wird eine Auslassung einer früheren Revision korrigiert (Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen). Mit der neuen Formulierung wird die geltende Praxis gesetzlich verankert.

Artikel 10 Abs. 3

Diese Bestimmung wird nicht materiell geändert. Die Liste der Personalverbände, die der Staatsrat für seine Stellungnahme zu allfälligen Sanierungsmassnahmen konsultieren kann, wird lediglich um

den Verband des Personals öffentlicher Dienste Freiburg ergänzt. Dieser Verband muss ebenso in die Bestimmung aufgenommen werden wie die Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE) und die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg, nachdem er laut Entwurf künftig im Vorstand der PKSPF vertreten sein wird, wie es die beiden anderen Personalverbände schon sind (s. Art. 19 Abs. 3 und 5 des Entwurfs).

Art. 13 Abs. 1 und Abs. 1aPKG

Nach dem geltenden PKG beträgt der erhobene Beitrag unabhängig vom Alter der Versicherten 25,9 % des versicherten Lohns, wovon 10,66 % zulasten der versicherten Person und 15,24 % zulasten des Arbeitgebers gehen.

Im neuen Vorsorgeplan wird es nicht mehr eine konstante, sondern eine mit zunehmendem Alter der Versicherten steigende Gutschriftenskala geben, und die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge werden um durchschnittlich je einen Prozentpunkt erhöht.

Rechnet man zu den Sparbeiträgen auch die Beiträge für die Deckung der Risiken Tod und Invalidität und die Verwaltungskosten (1,9 %) sowie die Beiträge für die Rekapitalisierung hinzu (s. oben Ziff. 3.4.3), schulden Arbeitnehmende und Arbeitgeber der PKSPF folgende Gesamtbeiträge, in Prozent des versicherten Lohns:

BVG-Alter	Beitragssatz versicherte Person	Beitragssatz Arbeitgeber
22 - 34 Jahre	10,02	12,38
35 - 44 Jahre	10,02	13,38
45 - 54 Jahre	12,92	16,88
55 - 70 Jahre	13,02	21,38

Der Beitragsanteil von 4,9 % zur Deckung der Risiken und der Verwaltungskosten sowie für die Rekapitalisierung wird nach dem Verteilschlüssel des geltenden Plans in Bezug auf die Gesamtbeiträge verteilt (58,8 % - 41,2 %): 2,88 % gehen zulasten des Arbeitgebers und 2,02 % zulasten der Arbeitnehmenden.

Artikel 13 wird durch einen neuen Absatz 1^{bis} ergänzt, der die Beitragszahlung regelt, falls die PKSPF in Anwendung des neuen Artikels 7 Abs. 2 PKG mehrere Vorsorgepläne zur Auswahl anbietet. Dann gehen nämlich die zusätzlichen Beitragsanteile der Versicherten, die sich für einen vorteilhafteren Plan als den Vorsorgeplan «Standard» entschieden haben, vollständig zu ihren Lasten (s. auch oben Kommentar zu Art. 7).

Artikel 19 Abs. 1a, 3, 4 und 5 PKG

Angesichts der zunehmenden Komplexität der Geschäfte, mit der sich die Führungsorgane der Vorsorgeeinrichtungen zu befassen haben, sollten die Anforderungen an die Mitglieder des PKSPF-Vorstands im PKG verankert sein.

So muss der Vorstand über ausgewiesene Kompetenzen in mindestens folgenden Bereichen verfügen: berufliche Vorsorge, Personalwesen, Finanzanlagen, Bau- sowie Rechtswesen. Bei der Verlängerung der Amtszeiten der Vorstandsmitglieder oder bei der Ersatzwahl eines Mitglieds müssen die Wahlorgane sicherstellen, dass die Arbeitgeber- und Arbeitnehmendenvertreter über die notwendigen Kompetenzen für die ordnungsgemässe Erfüllung der Aufgaben eines solchen Organs verfügen.

Gegenwärtig werden die Arbeitnehmendenvertreter im Vorstand der PKSPF von der FEDE und der Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg gewählt. Der VPOD will ebenfalls eine Vertreterin oder einen Vertreter wählen können. Da der VPOD mittlerweile ein

im Sinne von Artikel 128 des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 anerkannter Partner ist, muss er gleichberechtigt mit den anderen anerkannten Partnern behandelt werden. Die Absätze 3 und 5 sind entsprechend geändert. Der Entwurf enthält ausserdem eine Übergangsbestimmung wonach Vorstandsmitglieder, die beim Inkrafttreten der neuen Regelung im Amt sind, bis zur nächsten Neubestellung der Verwaltungskommissionen des Staates im Amt bleiben (das heisst am 30. Juni 2022, wenn das Gesetz auf den 1. Januar 2022 in Kraft tritt).

Mit der Änderung von Artikel 19 Abs. 4 soll der Staatsrat einen grösseren Spielraum bei der Bezeichnung der Arbeitgebervertreter für den Vorstand erhalten.

Künftig wird es Sache des Staatsrats sein, bei jeder Vakanz diejenige Person auszuwählen, die mit Blick auf den neuen Artikel 19 Abs. 1a den Anforderungen der Funktion am besten entspricht, wobei grundsätzlich ein Mitglied des Staatsrats und eine Vertreterin oder ein Vertreter des Amtes für Personal im Vorstand vertreten sind

Art. 29a PKG

Die Artikel 29a ff. PKG regeln den Wechsel vom Leistungsprimat zum Beitragsprimat.

Artikel 29a bestimmt den Personenkreis. Tritt dieser Entwurf am 1. Januar 2022 in Kraft, so gilt der neue Pensionsplan im Beitragsprimat ab dem 1. Januar 2022 für alle Personen, die zu diesem Zeitpunkt bei Arbeitgebern arbeiten, die der PKSPF angeschlossen sind (Staat einschliesslich Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und externe Anschlüsse; Art. 4 Abs. 1 und 2 PKG).

Für Mitarbeitende, deren Arbeitsverhältnis am 31. Dezember 2021 oder vorher endete, gelten weiter die alten Bestimmungen. Wie alle Personen, die bei Inkrafttreten des geänderten PKG bereits eine Rente erhalten, sind sie vom neuen Pensionsplan nicht betroffen. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung gelten nach Eintritt eines Versicherungsfalles die bei Entstehen des Rentenanspruchs ermittelten Leistungen als wohlerworbene Rechte (s. insbes. BGE 9C_78/2007 vom 15. Januar 2008 E. 5.2 Umkehrschluss und Verweise; s. bezüglich Massnahmen bei Unterdeckung auch Art. 65d Abs. 3 BVG).

Art. 29b PKG

Artikel 29b legt die praktischen Modalitäten des Primatwechsels fest.

Am Datum des Inkrafttretens dieses Wechsels schreibt die Pensionskasse dem Altersguthaben jeder aktiven versicherten Person einen Betrag gut, der dem aktuellen Wert der erworbenen Leistungen entspricht, wie er gemäss Artikel 16 des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 17. Dezember 1993 (SR 831.42) am Vortag des Inkrafttretens berechnet wurde. Entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gewährleistet der Entwurf damit die Wahrung der wohlerworbenen Rechte der aktiven Versicherten.

Artikel 29c PKG

Die Artikel 29c und 29d regeln die vom Arbeitgeber finanzierten Massnahmen zur Abfederung des Wechsels vom Leistungs- zum Beitragsprimat, d.h. die Übergangs- und die Kompensationsmassnahmen (s. oben Ziff. 4).

Artikel 29c enthält die entsprechenden Grundsätze.

Wie bereits erwähnt (s. oben Ziff. 4.1) werden mit der im Zuge der Vorsorgeplanänderung wegfallenden Solidarität zwischen der jüngeren und älteren Generation die älteren Versicherten benachteiligt. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung müssen Übergangsmassnahmen

vorgesehen werden, damit die Versicherten in Treu und Glauben nach der alten Gesetzgebung getroffene Vorkehrungen, die sich nicht einfach rückgängig machen lassen, beibehalten und sich an die neue Regelung anpassen können.

Gemäss Artikel 29c Abs. 1 Bst. a gelten die Übergangs- und Kompensationsmassnahmen für die aktiven Versicherten, die über 45-jährig sind (s. oben Ziff. 4.2 - 4.4).

Weil aber insbesondere der den Berechnungen zugrundeliegende Personalbestand genau bestimmt werden muss, werden gemäss Buchstabe b dieser Bestimmung nur diejenigen Personen den Kompensationsbetrag erhalten, die am 31. Dezember 2018 bei einem der PKSPF angeschlossenen Arbeitgeber beschäftigt waren. Für Arbeitnehmende, deren Arbeitsverhältnis am 1. Januar 2019 begonnen hat, gibt es weder Übergangs- noch Kompensationsmassnahmen, selbst wenn sie die unter Buchstabe a festgesetzte Altersgrenze erreicht haben. Diese Personen wussten bei ihrer Anstellung, dass sich die Pensionsbedingungen der PKSPF verschlechtern würden. Sie fallen somit nicht unter den Geltungsbereich der oben erwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

Artikel 29c Abs. 2 definiert den Begriff des Kompensationsbetrags. Es handelt sich um einen Betrag, der die Auswirkungen des Primatwechsels auf die Alterspensionen gewisser Versicherter abfedern soll. Er wird unter der Annahme einer durchschnittlichen jährlichen Verzinsung des Altersguthabens der Begünstigten zu 2,5 % berechnet und bestimmt sich aus dem Vergleich der anwartschaftlichen Alterspension per 64. Altersjahr gemäss bisherigem Vorsorgeplan im Leistungsprimat mit der anwartschaftlichen Pension per 64. Altersjahr gemäss neuem Vorsorgeplan im Beitragsprimat.

Der Kompensationsbetrag hat eine der beiden in Artikel 29c Abs. 3 vorgesehenen Formen: Übergangsmassnahmen im engeren Sinn oder Kompensationsmassnahmen, s. oben Ziff. 4.2 - 4.4.

Nach Artikel 29c Abs. 4 erhalten die Versicherten, die Anspruch auf den Kompensationsbetrag haben, diesen Betrag in derjenigen der beiden vorgesehenen Formen, die für sie vorteilhafter ist. Die PKSPF wird die entsprechenden Berechnungen ausgehend vom Stand per 31. Dezember 2018 anstellen, mit Projektion auf den 31. Dezember 2021.

Artikel 29c Abs. 5 präzisiert die praktischen Zahlungsmodalitäten für die Übergangsmassnahmen. Gemäss dieser Bestimmung wird den Begünstigten ab Datum des Inkrafttretens des neuen Pensionsplans jedes Jahr auf ihrem Altersguthaben linear ein Betrag von 6,66% des gesamten Kompensationsbetrags gutgeschrieben. Im in die Vernehmlassung geschickten Vorentwurf war vorgesehen, dass die Gutschrift in Tranchen von 10 % auf der Grundlage von Übergangs- und Kompensationsmassnahmen ab dem 50. Altersjahr erfolgen soll. Die Bestimmung ist angepasst worden, um der Altersgrenze von 45 Jahren für die Übergangs- und Kompensationsmassnahmen im endgültigen Entwurf Rechnung zu tragen.

Diese Bestimmung trägt dem Umstand Rechnung, dass der Kompensationsbetrag bei Inkrafttreten des neuen Plans kein wohl erworbenes Recht darstellt. Da der Kompensationsbetrag nicht vom Arbeitnehmer, sondern vom Arbeitgeber finanziert wird, soll aus Billigkeitsgründen den vollen Kompensationsbetrag nur erhalten, wer bis zum Eintritt eines Vorsorgefalls (Pensionierung, Invalidität oder Tod) bei der PKSPF versichert bleibt. Hingegen hat eine anspruchsberechtigte Person, die entlassen wird oder kündigt, keinen Anspruch auf den vollen Kompensationsbetrag, sondern lediglich auf den Teil entsprechend der Dauer ihrer Arbeitstätigkeit nach dem Primatwechsel bei einem bei der Pensionskasse angeschlossenen Arbeitgeber.

Es ist zu beachten, dass im Falle einer ordentlichen oder vorzeitigen Pensionierung die betroffene Person bei der PKSPF versichert bleibt und den vollen Kompensationsbetrag erhalten wird. Jede vorzeitige Pensionierung führt jedoch zu einer Kürzung der Pension, die sich aus dem angewandten reduzierten Umwandlungssatz ergibt.

Artikel 29c Abs. 6 präzisiert die Parameter, die für die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten zur Anwendung kommen, s. auch oben Ziff. 7.

Art. 29d PKG

Artikel 29d regelt die Finanzierung des Kompensationsbetrags.

Der PKSPF wird von allen der PKSPF angeschlossenen Arbeitgebern, das heisst vom Staat und seinen Anstalten sowie den weiteren angeschlossenen Arbeitgebern, ein Gesamtbetrag von maximal 380 Millionen Franken für die Übergangs- und Kompensationsmassnahmen überwiesen. Jeder dieser Arbeitgeber soll sich im Verhältnis zu den Kosten der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen für sein Personal an der Finanzierung beteiligen.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass der in diesem Stadium nach den Projektionen per 31. Dezember 2018 veranschlagte Kompensationsbetrag den Betrag, der am massgeblichen Berechnungsdatum zur Deckung der Kosten der vorgesehenen Übergangs- und Kompensationsmassnahmen effektiv notwendig sein wird, übersteigt oder dafür nicht ausreicht. Im letzteren Fall würden die Massnahmen umfangmässig entsprechend angepasst. Wenn auch zwölf Monate vor Inkrafttreten der neuen Bestimmungen bei der genauen Berechnung durch den Arbeitgeber noch die gleichen Berechnungshypothesen für die Übergangsmassnahmen gelten, werden im Prinzip aufgrund der Personalfluktuationen bei den verschiedenen angeschlossenen Arbeitgebern weniger Versicherte betroffen sein. Auch wenn dies vorerst nicht quantifizierbar ist, kann doch davon ausgegangen werden, dass die Übergangsmassnahmen etwas weniger kosten werden als veranschlagt.

Aus praktischen Gründen (für die Berechnungen und die Information der Betroffenen muss genügend Zeit zur Verfügung stehen) werden die Kosten der Massnahmen für jeden Arbeitgeber auf der Grundlage der Situation der betroffenen Arbeitnehmenden per 1. Januar 2021, nach denselben Modalitäten und Hypothesen wie für die bisherigen Berechnungen berechnet und auf den 1. Januar 2022 projiziert (Inkrafttreten des neuen Pensionsplans). Die PKSPF wird die Arbeitgeber spätestens am 30. Juni 2021 über die von ihnen geschuldeten Beträge informieren.

Für einige Arbeitgeber könnte es finanziell schwierig werden, wenn sie den ganzen geschuldeten Kompensationsbetrag bei Inkrafttreten des neuen Plans auf einmal entrichten müssten. Deshalb sieht der Entwurf vor, dass diese Arbeitgeber bei der PKSPF ein Darlehen aufnehmen können. Die Konditionen dafür werden abgesehen von der maximalen Laufzeit (5 Jahre) und von der Verzinsung (Marktzins) in einer Vereinbarung mit der PKSPF geregelt. Die eingegangenen Verpflichtungen begründen eine Schuldanerkennung im Sinne des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (s. auch Art. 29e).

Wie bereits erwähnt (s. oben Ziff. 4.5.1 oder 2 und 10) wird sich der Staat aus den genannten Gründen im Prinzip für die Darlehensoption entscheiden.

Artikel 29e PKG

Diese Bestimmung verweist lediglich auf die ordentlichen Vorschriften des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs. Damit sollen künftige Auslegungsschwierigkeiten ausgeräumt werden, falls sich ein Arbeitgeber weigern sollte, die geschuldeten Beträge zu zahlen. Es muss allen betroffenen Personen und Institutionen klar sein, dass die PKSPF in einer solchen Situation ihre Ansprüche als Gläubigerin bei den Gerichtsbehörden geltend machen und bei einem eventuellen Rechtsvorschlag die provisorische Rechtsöffnung verlangen kann.

Zur Erinnerung: Gemäss Artikel 72c Abs. 2 BVG gilt die Staatsgarantie «auch für Verpflichtungen gegenüber Versichertenbestände» der externen Angeschlossenen der PKSPF.

Artikel 29f PKG

Diese Bestimmung befasst sich mit den buchhalterischen Aspekten der vorgesehenen Transaktionen sowie den Finanzierungsmodalitäten und den von Dritten rückforderbaren Beiträgen (s. oben Ziff. 4.5).

Referendum und Inkrafttreten

Zur Frage des Referendums siehe oben Ziff. 13.

Über diese Vorlage wird es eine Volksabstimmung geben, voraussichtlich im Herbst 2020. Um der besonderen Situation der Lehrpersonen Rechnung zu tragen, die gegebenenfalls Ende Januar ihre Kündigung für das Ende des laufenden Schuljahres einreichen müssen, d.h. am 31. Januar 2021 für das Ende des Schuljahres 2020-2021, (Art. 16 des Reglements vom 14. März 2016 über das Lehrpersonal, das der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport untersteht), und weil die Lehrpersonen über die neuen Pensionsbedingungen Bescheid wissen müssen, bevor sie sich allenfalls für eine vorzeitige Pensionierung entscheiden, soll die Gesetzesänderung auf den 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt werden.
