

BOTSCHAFT Nr. ...

[date en toutes lettres]

des Staatsrates an den Grossen Rat  
zum Entwurf des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals des Kantons  
Freiburg

Wir unterbreiten Ihnen hiermit eine Botschaft über einen Entwurf des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals.

### 1 ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DER BERUFLICHEN VORSORGE DES FREIBURGER STAATSPERSONALS

Einführend wird ein kurzer Überblick über die Entwicklung der beruflichen Vorsorge des Staatspersonals der letzten dreissig Jahre gegeben.

#### 1.1 Die kantonale Gesetzgebung

Das Gesetz vom 22. Mai 1975 über die Pensionskasse des Staatspersonals bezweckte in erster Linie eine Anpassung der beruflichen Vorsorge des Freiburger Staatspersonals an die neue Ausrichtung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und des 3-Säulen-Systems. Die wichtigsten Änderungen bestanden in der Einführung eines Koordinationsabzuges, um dem Problem der Überversicherung zu begegnen, der Freizügigkeit sowie eines flexiblen Rentenalters.

Mit den Gesetzen vom 24. September 1982 und vom 22. November 1984 erfolgte die erste Etappe der Anpassung der Pensionskasse des Staatspersonals (nachfolgend: die Pensionskasse) an das Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Vorsorge (BVG; SR 831.40). Die Gesetze befassten sich in erster Linie mit der paritätischen Verwaltung, dem Versichertenbegriff, der Aufhebung der Aufnahmegebühr, der Einführung einer minimalen BVG-Vorsorgeregelung sowie der Vermögensanlage.

Das Gesetz vom 29. September 1993 über die Pensionskasse des Staatspersonals (SGF 122.73.1; nachfolgend: PKG oder geltendes Gesetz) stellte die zweite Etappe in der Anpassung der Gesetzgebung über die Pensionskasse an das Bundesgesetz dar. Es handelte sich dabei um eine Totalrevision des Gesetzes, die sich aufgedrängt hatte, weil sich die – ohnehin nur Übergangscharakter aufweisenden – Bestimmungen aus dem Jahr 1982 als unzulänglich erwiesen hatten, eine vollständige Anpassung an die Vorschriften des BVG erforderlich war, und eine gesetzliche Grundlage für sämtliche Vorsorgegeschäfte zu schaffen war.

#### 1.2 Entwicklung der Rentenziele

Anhand des Rentenziels kann die durch die Pensionskasse zu versichernde Leistung bestimmt werden. In der Gesetzgebung von 1984 wurde dieses Ziel wie folgt festgelegt:

$$\text{Ehepaarrente der AHV} + \text{Pension der Pensionskasse} = 90\% \times (\text{Bruttolohn} + \text{halbe Haushaltszulage}).$$

Dieses Ziel wurde für Löhne unterhalb des AHV-Grenzlohns (CHF 57'600.- im Jahr 1991) erreicht, vorausgesetzt, die versicherte Person wies 37.5 Versicherungsjahre auf. Zur Erreichung dieses Ziels entsprach die Alterspension 1.6% des versicherten Lohns pro Versicherungsjahr. Der versicherte Lohn oder der koordinierte Lohn entsprach dem Bruttolohn,

abzüglich eines Koordinationsabzugs. Dieser belief sich auf CHF 16'500.- (Wert 1991) bzw. auf den Gegenwert der AHV-Rente.

In der Gesetzgebung von 1993 wurde das Rentenziel folgendermassen festgelegt:

$$\text{Einfache AHV-Rente} + \text{Pension der Pensionskasse} = 80\% \text{ des Bruttolohnes.}$$

Indem das Rentenziel ausschliesslich nach Massgabe der einfachen AHV-Rente festgelegt wurde, konnte auf einen AHV-Ehepaarzuschlag und die Haushaltszulage verzichtet werden.

Zur Erreichung dieses neuen Rentenziels wurden die Alterspension auf 1.6% der aufgewerteten Summe der versicherten Löhne und der Koordinationsabzug auf 90% der maximalen einfachen AHV-Rente festgesetzt.

#### 1.3 Entwicklung bei der Berechnung der Alterspensionen

In der Gesetzgebung von 1984 wurde die Alterspension nach Versicherungsjahren berechnet und belief sich auf 1.6% des **letzten versicherten Lohnes**. Nach 30 Versicherungsjahren entsprach der Pensionsanspruch der versicherten Person zum Zeitpunkt ihrer Pensionierung  $1.6\% \times 30$  bzw. 48%. Die Pension wurde auf der Grundlage des letzten versicherten Lohnes vor der Pensionierung berechnet. Dieser Berechnungsmodus der Pension erwies sich als sinnvoll, da die Pensionskasse grösstenteils Personen versicherte, die einer ständigen Vollzeitbeschäftigung in einer einzigen, wenig Veränderungen unterworfenen Funktion nachgingen.

Als Folge der veränderten Arbeitsbedingungen seit Ende der 1980er-Jahre ist die Zahl der versicherten Personen, die einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen und verschiedene Funktionen entweder gleichzeitig oder im Laufe ihrer beruflichen Laufbahn ausüben, stark gestiegen. Auch verursachte die Veränderung des Lohns, insbesondere am Ende der beruflichen Laufbahn, bei Invalidität oder bei Beurlaubungen, zahlreiche Probleme und beeinträchtigte die Transparenz sowie das Verständnis des Vorsorgesystems. All dies trug dazu bei, die Zuverlässigkeit der Rentenformel von 1984 in Frage zu stellen.

Die derzeit noch geltende Rentenformel von 1993 unterscheidet sich von der Formel von 1984 insofern, als die **Summe der während der gesamten beruflichen Laufbahn versicherten Löhne** den letzten versicherten Lohn, der zum Zeitpunkt der Pensionierung erzielt wurde, als Bemessungsgrundlage ersetzt hat. Damit wird die gesamte berufliche Laufbahn der versicherten Person berücksichtigt und nicht nur deren Lohn bei der Pensionierung. Mit der neuen Formel wurden die erwähnten Nachteile der Rentenformel von 1984 behoben.

In der neuen Rentenformel muss die Summe der während der gesamten beruflichen Laufbahn versicherten Löhne jedoch durch die Berücksichtigung eines Satzes, welcher die Teuerungs- (Indexierung) und die realen Lohnentwicklung berücksichtigt, aufgewertet werden. Damit wird der Lohnent-

wicklung während der Berufskarriere Rechnung getragen, die sich einerseits aus dem Lohnsystem an sich und andererseits aus der spezifischen beruflichen Laufbahn der versicherten Person ergibt. Aus diesem Grund ist im Gesetz von 1993 ein Aufwertungssatz vorgesehen, der sich aufgrund des Verhältnisses zwischen dem versicherten durchschnittlichen Lohn zu einem gegebenen Zeitpunkt und dem versicherten durchschnittlichen Lohn zu einem früheren Referenzzeitpunkt berechnet.

#### 1.4 Heutige Situation des Pensionsplans und des BVG-Plans

Gegenwärtig werden im **Pensionsplan** Personen versichert, die mindestens 18 Jahre alt sind und im Dienst des Staates oder seiner Anstalten eine ständige Erwerbstätigkeit ausüben. Seit dem 1. Januar 1994 basiert dieser Leistungsprimatplan auf der aufgewerteten Summe der versicherten Löhne. Dieses System ist insofern vorteilhaft für das finanzielle Gleichgewicht der Pensionskasse, als es die Folgen starker Lohnerhöhungen, insbesondere am Ende der beruflichen Laufbahn, reduziert. Allerdings sieht das Gesetz unabhängig von der finanziellen Lage der Pensionskasse eine jährliche Aufwertung der Summe der versicherten Löhne vor.

Seit dem 1. Januar 2003 steht der Pensionsplan Versicherten offen, die jünger als 22.5 Jahre sind. Zuvor waren diese Versicherten dem BVG-Plan angeschlossen.

Der Beitragssatz des Pensionsplans ist einheitlich und beträgt unabhängig von Alter und Geschlecht der versicherten Person 19.5% des Lohnes. 8% davon trägt der Arbeitnehmer und 11.5% der Arbeitgeber. Der Arbeitgeber übernimmt also rund 59.0% der Finanzierung und die Versicherten 41.0%.

Gemäss Artikel 13 und 16 PKG basiert die Finanzierung des Pensionsplans auf dem gemischten Finanzierungssystem des „korrigierten“ Rentenwert-Umlageverfahrens. In diesem System muss das Vermögen der Pensionskasse jederzeit mindestens den Barwert der laufenden Pensionen zuzüglich der technischen Reserven decken.

Der **BVG-Plan** gilt für Personen, die für die Dauer von weniger als einem Jahr angestellt sind. Es handelt sich um einen ähnlichen Vorsorgeschutz wie nach dem BVG, mit einigen Verbesserungen, insbesondere auf der Ebene der Risikoleistungen. Er funktioniert folglich nach dem Grundsatz des Beitragsprimats. Die Alterleistungen sind das Ergebnis eines Sparprozesses. Für die Berechnung der Invalidenleistungen werden die projizierten Altersgutschriften anders als im BVG-Minimum verzinst.

Je nach Alter und Geschlecht der versicherten Person variieren die Beiträge zwischen 7 und 18% des versicherten Lohnes mit einem Maximum von Fr. 56'355.- (Stand 2008). Ein zusätzlicher Beitrag von 2.4% des versicherten Lohnes wird zur Finanzierung der Risiken Tod und Invalidität, der Beiträge an den Sicherheitsfonds sowie der Verwaltungskosten erhoben. Die Finanzierung erfolgt paritätisch, d.h. je zur Hälfte durch den Arbeitnehmenden und den Arbeitgeber.

Der BVG-Plan basiert auf dem integralen Kapitaldeckungsverfahren. So müssen die vorhandenen Mittel jederzeit die gesamten versicherungstechnischen Verpflichtungen, d.h. die Altersguthaben der aktiven Versicherten sowie die versicherungstechnischen Reserven der laufenden Renten decken.

## 2 NOTWENDIGKEIT DER REVISION

### 2.1 Evaluation des geltenden Gesetzes

Eine der Hauptstärken des PKG liegt darin, dass mit ihm ein Deckungsgrad erreicht wurde, der – in Anbetracht des öffentlichen Kontextes der Pensionskasse – vom Experten der Pensionskasse, Herrn Meinrad Pittet (Pittet Associés SA in Genf), als gut bis sehr gut beurteilt wird. Damit ist die Pensionskasse eine gesunde Einrichtung, die der Zukunft gelassen entgegenblicken kann. Es sind keine drakonischen Finanzierungsmassnahmen zu ergreifen, um den Betrieb unter normalen Bedingungen weiterführen zu können.

Einige Elemente verdienen ihrer einfachen Anwendung und Verständlichkeit wegen hervorgehoben zu werden, so etwa die einfache Berechnung der Pensionen und die transparenten Rentenprojektionen. Gestützt auf die Summe der versicherten Löhne ist leicht nachzuvollziehen, wie eine Alterspension berechnet wird.

Das PKG ist jedoch nicht mehr vollständig BVG-konform. Das BVG wurde seit seiner Einführung 1985 mehrfach geändert – mit einigen erheblichen (Änderung vom Juli 1996 der Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVV 2; SR 831.441.1]), aber auch geringfügigen Modifikationen. Da das PKG nicht systematisch angepasst wurde, muss die Verwaltung der Pensionskasse bisweilen Bundesrecht anwenden, das nicht notwendigerweise den geltenden Bestimmungen des PKG entspricht. Überdies traten 1995 das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.42; FZG) und die neuen Bestimmungen über die Wohneigentumsförderung, die ins BVG und in die Verordnung vom 3. Oktober 1994 über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (WEFV; RS 831.411) aufgenommen wurden, in Kraft. Das FZG bewirkte einen fundamentalen Wandel in der Praxis der Pensionskasse, namentlich in Bezug auf den Austritt. Erwähnenswert ist auch das Inkrafttreten (in drei Etappen: 1. April 2004, 1. Januar 2005 und 1. Januar 2006) der ersten BVG-Revision, die ursprünglich für den 1. Januar 1995 vorgesehen war. Die Auswirkungen dieser Revisionen auf die Pensionskasse wurden nicht auf der Ebene des PKG, sondern auf der Verordnungsebene geregelt. Deshalb gilt es, die Änderungen der jüngsten Revisionen des Bundesrechtes in die vorliegende Revision zu integrieren.

Das geltende PKG hat ausserdem den Ehrgeiz, alles regeln zu wollen, obwohl die zu behandelnde Materie komplex ist und auf Bundesebene häufig geändert wird. Eine regelmässige Anpassung des kantonalen Gesetzes an die Gesetzgebung des Bundes ist schwierig, da sämtliche vorgenannten Änderungen des PKG vom Vorstand der Pensionskasse (nachfolgend: der Vorstand), vom Staatsrat und schliesslich vom Grossen Rat verabschiedet werden müssen. Überdies entsprechen zahlreiche Artikel des geltenden Gesetzes inhaltlich weitgehend dem Bundesgesetz, da das PKG dessen Text einfach wortwörtlich übernimmt. Das PKG präsentiert sich auf der formalen Ebene als ausführliche Reglementierung; bei der Lektüre ist festzustellen, dass viele Bestimmungen auf der Ebene des Gesetzesvollzugs und nicht im Gesetz selber geregelt werden müssten.

Im Hinblick auf die Änderung des BVG betreffend die Finanzierung von öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen ist auch der Aufbau der Gesetzgebung über die Pensionskasse zu überdenken und die Rechtsetzungsbefugnis anders zu verteilen. Der Entwurf des Bundesgesetzes zielt nämlich darauf ab, die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen den privat-rechtlichen anzugleichen. In einem ersten Teil legt er neue Finanzierungsbestimmungen fest. In einem zweiten Teil wird die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Einrichtungen gegenüber den politischen Behörden sichergestellt. Letztere haben nur noch beschränkte Kompetenzen: Sie können wahlweise entweder den Finanzierungsmodus der Pensionskasse und das Primat oder den Umfang der Leistungen festlegen. Wie auch immer sich der Gesetzgeber entscheidet: Er muss sich darauf beschränken, ein Rahmengesetz zu erlassen. Seine Rolle wird damit vergleichbar mit derjenigen eines privaten Arbeitgebers, der eine Vorsorgeeinrichtung für seine Angestellten gründet. Der Vorstand der Pensionskasse, der das paritätische Organ ist und nach dem Willen des Bundesgesetzgebers ähnliche Kompetenzen wie ein Stiftungsrat haben soll, wird die Vollzugsreglemente erlassen. Die geltenden reglementarischen Bestimmungen der Pensionskasse des Staatspersonals, die sich auf ein ausführliches Gesetz, die Verordnungen des Staatsrates sowie die internen, vom Vorstand der Pensionskasse erlassenen Bestimmungen mit Sekundärcharakter stützen, entsprechen den Grundsätzen der neuen Gesetzgebung des Bundes nicht mehr.

Der Entwurf des neuen Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals ist demnach ein Rahmengesetz, das sich auf die Grundsätze beschränkt. Die geplanten Vollzugsreglemente, für die der Vorstand der Pensionskasse zuständig ist, werden dem Grossen Rat zusammen mit dem Gesetzesentwurf zur Information unterbreitet.

## **2.2 Berücksichtigung von aktuellen Entwicklungen auf dem Gebiet der beruflichen Vorsorge und der Verwaltung öffentlicher Pensionskassen**

### **2.2.1 Finanzielles Gleichgewicht**

Die zahlreichen Debatten, die in den letzten Jahren durch die Deckungslücken einiger öffentlicher Pensionskassen ausgelöst wurden, haben die Notwendigkeit eines Finanzierungssystems aufgezeigt, das jederzeit eine ausreichende Deckung gewährleistet. Das neue Gesetz muss die für diese Gewährleistung unerlässlichen Elemente beinhalten:

- die Festlegung eines Mindestdeckungsgrades und erforderlichenfalls von adäquaten Sanierungsmassnahmen;
- die Berücksichtigung der finanziellen Lage der Pensionskasse bei der Anpassung der Renten an die Teuerung und der Aufwertung der Summe der versicherten Löhne;
- die teilweise Neudefinition der Renten auf der Grundlage neuer versicherungsmathematischer Berechnungen.

### **2.2.2 Flexibles Rentenalter**

Auch wenn es schwierig ist, die Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz vorherzusehen, so entspricht die demographische Alterung einer Tatsache. Die Lebenserwartung steigt stets an, was sich auch auf die zweite Säule auswirkt, da länger Leistungen bezogen werden.

Die Aufgabenverteilung zwischen Mann und Frau in der Familie hat sich verändert und die Zahl der Teilzeitbeschäftigten steigt, was sich wiederum auf die Pensionskasse auswirkt (Art des Vorsorgeplans und Höhe der Beiträge).

Bei den beruflichen Laufbahnen zeichnet sich ab, dass diese künftig sowohl in Bezug auf den Arbeitsplatz als auch den Lohn ungleichmässiger verlaufen. Laufbahnen mit variablen Beschäftigungsgraden oder mit Unterbrüchen in der Erwerbstätigkeit aufgrund von Erziehungs-, Betreuungs- oder Ausbildungsaufgaben werden immer häufiger. Phasen mit hohem Beschäftigungsgrad wechseln sich mit reduzierten Arbeitszeiten ab, was Einkommensschwankungen bewirkt.

Das Rentenalter hat einen unmittelbaren Einfluss auf die Zahl der versicherten Personen, die bei der Pensionskasse ihren Beitrag entrichten sowie auf die Zahl der Pensionsbezüger. Es wird heute eine rege Debatte über das Rentenalter geführt, die Meinungen gehen diesbezüglich allerdings auseinander. Auf der politischen Ebene sprechen die Veränderung der Alterspyramide und der Wunsch, die daraus entstehenden Kosten zu dämpfen, für eine Anhebung des Rentenalters. Dieser Vorschlag findet bei der Bevölkerung jedoch keinen grossen Rückhalt. Auf der individuellen Ebene zeichnet sich zudem generell ein stärkerer Wunsch ab, selber den Zeitpunkt der Pensionierung zu bestimmen. Seit der 1. BVG-Revision dürfen die Vorsorgeeinrichtungen jedoch kein Rentenalter vor dem vollendeten 58. Altersjahr vorsehen, unter Vorbehalt von Unternehmensrestrukturierungen, oder wenn aus Gründen der öffentlichen Sicherheit ein tieferes Rentenalter vorgesehen ist (Art. 1i BVV2).

Die Rahmenbedingungen für die Gewährung einer **AHV-Überbrückungsrente oder eines AHV-Vorschusses** können die Zahl der versicherten Personen der Pensionskasse ebenfalls beeinflussen. So fördern günstige Rahmenbedingungen vorzeitige Pensionierungen.

Aus all diesen Gründen ist eine flexible Pensionierung für die Versicherten unabhängig von der von ihnen ausgeübten Funktion zu fördern. Einige möchten vor dem derzeit geltenden AHV-Rentenalter pensioniert werden, andere wiederum wollen ihre Erwerbstätigkeit bis zu diesem Alter bzw. darüber hinaus weiterführen. Auch seitens des Arbeitgeber entspricht das flexible Rentenalter einem Bedürfnis: Einerseits könnten Mitarbeitende, die beschwerliche Arbeiten nicht mehr ausführen können, ihren Dienst vorzeitig verlassen. Andererseits würden Wissen und Erfahrungen von noch voll leistungsfähigem Personal nicht vorzeitig verloren gehen. Der Gesetzesentwurf bildet den Rahmen, innerhalb dessen der Staatsrat und die Pensionskasse den flexiblen Altersrücktritt für alle konkret gestalten.

## **3 PRÄSENTATION DES GESETZESENTWURFES UND DES NEUEN VORSORGEPLANS**

### **3.1 Rahmengesetz und reglementarische Bestimmungen der Pensionskasse**

Der Gesetzesentwurf ersetzt das geltende Gesetz sowie die zahlreichen derzeit geltenden Beschlüsse und Verordnungen. Es wird ein vom Grossen Rat verabschiedetes Rahmengesetz vorgeschlagen, das durch die reglementarischen Bestimmungen der Pensionskasse konkretisiert wird. Der Vorstand hat bereits die nötigen Reglementsentwürfe ausgearbeitet.

Gemäss dem Entwurf der neuen Gesetzgebung des Bundes über die öffentlich-rechtlichen Pensionskassen müssen sich

die politischen Organe entscheiden, ob sie die Leistungen und deren Umfang oder die Finanzierung vorschreiben wollen. Für den nicht durch das politische Organ geregelten Bereich ist ausschliesslich das oberste Organ der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung zuständig (Entwurf des neuen Art. 50 Abs. 2 BVG). Aus diesem Grund befasst sich der vorliegende Gesetzesentwurf, wie im Gesetzesentwurf des Bundes vorgesehen, im Wesentlichen nur mit der Finanzierung. Da die Pensionskasse über die Staatsgarantie verfügt, ist es für den Staat wichtiger, den finanziellen Rahmen für die Leistungen der beruflichen Vorsorge abzustecken als die Leistungen festzulegen.

Um dem Grossen Rat jedoch einen vollständigen Überblick über die wichtigsten Neuerungen des von der Pensionskasse gebotenen Vorsorgeschatzes zu geben, erläutert die vorliegende Botschaft alle wesentlichen Änderungen im Gesetzesentwurf und in den reglementarischen Bestimmungen der Pensionskasse. Zudem wird jede Bestimmung des Rahmengesetzes unter Ziffer 4 erläutert; die Reglementsentwürfe und die Kommentare sind in der Beilage zu finden.

### 3.2 Vorsorgepläne

Der Gesetzesentwurf legt den Inhalt der Vorsorgepläne nicht selber fest; dieser wird von der Pensionskasse innerhalb des vom Gesetzesentwurf vorgegebenen Rahmens bestimmt (siehe Kap. 3.3 und 4).

Die beiden geltenden Vorsorgepläne sollen beibehalten werden. Der Pensionsplan gilt für versicherte Personen, die eine dauerhafte Erwerbstätigkeit ausüben, der BVG-Plan für versicherte Personen, die vorübergehend (weniger als ein Jahr) bei einem angeschlossenen Arbeitgeber beschäftigt sind. Dieser in den beiden Vorsorgeplänen versicherte Personenkreis entspricht der heutigen Situation. Der Reglementsentwurf legt das Alter für den Beginn des Sparprozesses auf 22 Jahre fest. Es macht sowohl aus ökonomischen als auch administrativen Gründen keinen Sinn, dass junge Versicherte im Hinblick auf ihre Pensionierung sofort Sparbeiträge entrichten müssen. Daher sieht der Reglementsentwurf vor, dass die im Pensionsplan versicherten Personen zwischen dem 18. und dem 22. Altersjahr nur gegen die Risiken Invalidität und Tod versichert sind. Die Gesetzgebung des Bundes sieht übrigens erst ab dem 25. Altersjahr eine Rentenversicherungspflicht vor (Art. 7 Abs. 1 BVG).

Die vorliegende Botschaft verzichtet auf eine Erläuterung des BVG-Plans der Pensionskasse, da der entsprechende Reglementsentwurf den geltenden Plan ohne wesentliche Änderung übernimmt. Er entspricht im Übrigen in vielen Punkten der BVG-Minimalvorsorge.

Mit dem Gesetzesentwurf wird schliesslich die Grundlage für einen Ergänzungsplan für das Kaderpersonal geschaffen. Die betreffenden Personen können in diesem Vorsorgeplan den Teil ihres Lohns, der den Höchstlohn der allgemeinen Gehaltsskala des Staates (höchster versicherbarer Lohn im Pensionsplan) übersteigt, bis zum maximal versicherbaren Lohn gemäss BVG versichern (siehe Art. 79c BVG).

### 3.3 Primat

Das derzeit im Pensionsplan angewandte Leistungsprimat auf der Grundlage der Summe der aufgewerteten versicherten Löhne vereint die Vorteile eines reinen Leistungsprimates,

das sich auf den letzten Lohn bezieht, mit den Vorteilen des Beitragsprimates. Dieses System ist in gewissem Masse vergleichbar mit einem Beitragsprimat, in dem der Umwandlungssatz garantiert wird. In einem derartigen System trägt die Pensionskasse das versicherungstechnische Langlebkeitsrisiko; das Anlagerisiko wird teils von der Pensionskasse, teils von der versicherten Person getragen (je unrentabler die Anlagen der Pensionskasse sind, desto weniger wird die Summe der versicherten Löhne aufgewertet, zudem müssen unter Umständen Sanierungsmassnahmen ergriffen werden). Das hier angewandte Leistungsprimat legt ein Rentenziel in Prozenten des versicherten Lohnes fest, berücksichtigt jedoch die gesamte berufliche Laufbahn des Versicherten und nicht nur das Ende. Daraus resultieren gute, solide finanzierte Leistungen und eine gerechte Aufteilung der Risiken zwischen der Pensionskasse und den versicherten Personen. Vor allem deshalb erfreut sich die Pensionskasse heute im Vergleich zu anderen öffentlich-rechtlichen Pensionskassen in der Westschweiz einer relativ komfortablen Lage, und dies bei einem für den öffentlichen Sektor moderaten Beitragssatz (19.5%).

Der Gesetzesentwurf legt das von der Pensionskasse in den verschiedenen Vorsorgeplänen anwendbare Primat fest. Der Grundplan - der Pensionsplan - funktioniert im beschriebenen, dem heutigen Modell entsprechenden Leistungsprimat. Er sieht die aufgewertete Summe der während der gesamten beruflichen Laufbahn versicherten Löhne als Grundlage für die Leistungsbemessung vor. Zudem legt der Gesetzesentwurf die Beiträge fest. Mit diesen Grundsätzen soll ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Leistungen und Beiträgen gewährleistet werden.

### 3.4 Aufwertung der Summe der versicherten Löhne und Anpassung der Pensionen

Die geplanten reglementarischen Bestimmungen verfeinern - gestützt auf die Erfahrungen - die heutige Berechnungsmethode, die als Grundlage für die Aufwertung der Summe der versicherten Löhne dient.

Nach der vorgeschlagenen Methode legt der Vorstand den Aufwertungssatz jährlich innerhalb folgender Grenzen fest: Der Aufwertungssatz entspricht mindestens dem Satz, zu dem die Gehälter des Staatspersonals zu Beginn des Jahres (Jahr t+1) der Teuerung angepasst werden und höchstens dem vorgenannten Satz, erhöht um die Hälfte der Differenz zwischen diesem Satz und einem «oberen Grenzsatz». Um diesen oberen Grenzsatz festzulegen, wird der durchschnittliche versicherte Lohn bei Vollzeitbeschäftigung derselben Versichertengruppe zu zwei gegebenen Zeitpunkten, d.h. am 1. Januar des Jahres t und am 1. Januar des Jahres t+1 verglichen. Die Versichertengruppe ist jeweils für beide im Vergleich berücksichtigten Jahre die gleiche. Für die versicherten Personen, die sowohl zu Beginn des Jahres t+1 als auch des Jahres t angeschlossen waren, berechnet die Verwaltung der Pensionskasse den versicherten Durchschnittslohn (SVL[t]) zu Beginn des Jahres t und jenen (SVL[t+1]) zu Beginn des Jahres t+1. Der obere Grenzsatz j entspricht somit:

$$j = [\text{SVL}(t+1) / \text{SVL}(t)] - 1.$$

Der Vorstand legt die jährliche Aufwertung unter Berücksichtigung der finanziellen Lage der Pensionskasse fest. Bei Unterdeckung kann diese Anpassung beschränkt oder gar nicht stattfinden.

### 3.5 Beitragssatz

Der auf die Finanzierung der Vorsorgeeinrichtung beschränkte Gesetzesentwurf legt die Beitragssätze fest.

Es wird vorgeschlagen, den globalen **Beitragssatz von 19.5%** auf **21.5%** des versicherten Lohns **anzuheben**. Gemäss geltendem Gesetz beträgt der Arbeitgeberbeitrag 11.5% und der Beitrag der versicherte Person 8%. Die neue Aufteilung sieht vor, dass der Arbeitgeber 12.5% und die versicherte Person 9% übernimmt. Die Erhöhung des Beitrags wird folglich paritätisch aufgeteilt; damit verändert sich das Verhältnis zwischen Arbeitgeberanteil und Anteil der versicherten Person geringfügig (geltendes Gesetz: 59:41; Gesetzesentwurf: 58:42).

Der Vorschlag, den Beitragssatz anzuheben, erfolgt aufgrund dem letzten versicherungstechnischen Gutachten vom September 2009, das auf der Grundlage des Rechnungsabschlusses 2008 verfasst wurde. Die Simulationen des anerkannten Experten der Pensionskasse zeigen für die nächsten zwanzig Jahre eine konstante Verschlechterung des demographischen Verhältnisses (Anteil der Rentenbezügerinnen und -bezüger im Verhältnis zu den aktiven Versicherten). Am 31. Dezember 2008 war dieses Verhältnis mit 4.4 aktiven versicherten Personen je 1 pensionierten Person noch sehr günstig. Für eine Vorsorgeeinrichtung mit gemischtem Finanzierungssystem, das Umlageelemente aufweist, ist dieses demografische Verhältnis bedeutsam. Deshalb erweist sich die vorgeschlagene Beitragserhöhung als notwendig, um die Finanzierung der Pensionskasse im Rahmen des von diesem Entwurf eingeführten Finanzierungssystems (siehe dazu Ziff. 3.11) mittelfristig sicherzustellen.

Der Staatsrat kann den globalen Beitragssatz ändern, falls infolge konjunktureller oder struktureller Umstände (ungünstige Entwicklung der Finanzmärkte, vorübergehende Überschäden usw.) kurzfristig Sanierungsmassnahmen nötig werden. Diesfalls kann sich auch die Beitragsaufteilung zwischen Arbeitgeber/versicherte Person verändern (vgl. auch weiter unten Ziff. 3.11 und 4, Art. 9 und 14).

Für im Pensionsplan versicherte Personen im Alter von 17 bis 22 Jahren legen die von der Pensionskasse vorgesehenen reglementarischen Bestimmungen einen Satz fest, der sich auf die Risiken Invalidität und Tod beschränkt und zurzeit 2.4% beträgt. Die durchgeführten versicherungsmathematischen Berechnungen zeigen, dass dieser Satz vorläufig beibehalten werden kann.

### 3.6 Leistungen bei Pensionierung

Gemäss Reglementsentwurf wird die **Alterspension** gleich wie nach der geltenden Regelung berechnet, indem der Rentensatz mit der aufgewerteten Summe der versicherten Löhne multipliziert wird. Der Rentensatz soll fortan jedoch je nach Rentenalter variieren. Damit ergibt sich eine versicherungsmathematisch saubere und gerechte Lösung, die dem Konzept des flexiblen Altersrücktritts entspricht.

Ab dem vollendeten 62. Altersjahr wird eine sog. ordentliche Pension gewährt, die mindestens 1.6% der Summe der versicherten Löhne entspricht. Dieser Rentensatz fusst auf aktuellen versicherungsmathematischen Berechnungen. Bei einer Pensionierung nach dem 62. Altersjahr erhöht sich der Rentensatz. Das geltende Gesetz sieht demgegenüber einen unveränderten Rentensatz zwischen dem 62. und dem

65. Altersjahr vor. Die neue Regelung bringt folglich eine Verbesserung bei einer Pensionierung in diesen Altersjahren.

Zwischen dem 58. und 62. Altersjahr kann die versicherte Person eine vorzeitige Alterspension beziehen, die mit einem versicherungsmathematisch gekürzten Rentensatz ermittelt wird. Nach aktuellen Berechnungen beträgt der Rentensatz im 60. Altersjahr ungefähr 1.54% der Summe der versicherten Löhne, woraus im Vergleich mit der geltenden Regelung eine leichte Kürzung der Alterspension bei einer Pensionierung zwischen dem 60. und dem 62. Altersjahr resultiert.

Die versicherten Personen, die über das 65. Altersjahr hinaus arbeiten, haben Anspruch auf eine Pension, die mit einem versicherungstechnisch erhöhten Rentensatz berechnet wird. Mit der Erhöhung des ordentlichen Rentenalters von 60 auf 62 Jahre und der Erhöhung des Rentensatzes zwischen dem 62. und 65. Altersjahr wird sich das durchschnittliche Pensionierungsalter zweifellos anheben.

Die Einführung eines flexiblen Altersrücktritts erfordert Änderungen in der Gesetzgebung über das Staatspersonal, die in den vorgelegten Gesetzesentwurf integriert wurden. Es ist vorgesehen, dass sich ein Mitglied des Personals fortan ab dem 58. Altersjahr bzw. ab dem Alter, ab dem es Anspruch auf eine Alterspension hat, pensionieren lassen kann. Derzeit besteht dieser Anspruch erst ab dem 60. Altersjahr. Die Festlegung des Höchstalters, ab dem die Dienstverhältnisse von Rechts wegen aufgelöst werden, bleibt in der Zuständigkeit des Staatsrates. Dieser schlägt vor, dieses Alter für das gesamte Staatspersonal von 65 auf 67 Jahre anzuheben (Variante: Es kann jedoch entsprechend der spezifischen Besonderheiten gewisser Berufe (z.B. die Polizeibeamten) ein angepasstes Höchstalter festgelegt werden; vgl. unten Ziff. 4 ad Art. 29). Es wird folglich das Recht des Mitarbeiters oder der Mitarbeiterin auf Weiterführung der Erwerbstätigkeit nach dem 65. Altersjahr eingeführt, sofern er oder sie die Anforderungen seiner oder ihrer Funktion noch vollumfänglich erfüllt. Damit wird auch der höheren Lebenserwartung Rechnung getragen. Andererseits kann sich das Personal früher, nämlich ab dem 58. Altersjahr pensionieren lassen. Zusammengefasst wird der flexible Altersrücktritt zwischen 58 und 67 Jahren eingeführt, bei dem einerseits das Höchstrücktrittsalter heraufgesetzt und andererseits das Mindestrücktrittsalter herabgesetzt wird. Auf diese Weise soll auch Problemen vorgebeugt werden, die sich für den Arbeitgeber aus der voraussichtlichen demographischen Entwicklung ergeben könnten. Es ist indessen festzuhalten, dass das Personal nicht dazu verpflichtet wird, sein Dienstverhältnis bis zum Höchstrücktrittsalter weiterzuführen. Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter kommt bei einer Weiterführung des Anstellungsverhältnisses über das 65. Altersjahr hinaus jedoch in den Genuss einer höheren Rente.

Der Reglementsentwurf des Vorstands sieht weiter vor, die Berechnung der Pensionierten-Kinderspension zu ändern. Nach der geltenden Regelung wird sie in Prozenten der AHV-Rente berechnet, was nicht sachgerecht erscheint. Wie bei anderen Vorsorgeeinrichtungen üblich und auch der Bundesgesetzgebung (Art. 17 und 21 BVG) entsprechend, soll künftig die Alterspension als Bemessungsgrundlage dienen. Die Pensionierten-Kinderspension wird 10% der Alterspension betragen; nach oben (Fr. 6'000.- p.a.) und unten (Fr. 3'000.- p.a.) ist eine Begrenzung vorgesehen. Derzeit beträgt die Pensionierten-Kinderspension 12% der maximalen AHV-Rente, d.h. Fr. 3'288.- im Jahr.

### 3.7 Vorruhestandleistungen

Damit sowohl der Arbeitgeber als auch die Arbeitnehmenden von den Vorzügen des flexiblen Altersrücktritts profitieren können, sollen generell und dauerhaft Vorruhestandleistungen, nämlich entweder eine AHV-Überbrückungsrente oder ein AHV-Vorschuss eingeführt werden.

Derzeit kommt das Staatspersonal gemäss Artikel 55 des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal in den Genuss einer befristeten Förderung bei der Pensionierung. Dabei wird dem pensionierungswilligen Personal ab dem 60. Altersjahr eine AHV-Überbrückungsrente gewährt. Diese setzt mindestens fünfzehn Dienstjahre beim Staat voraus und ein Verhalten, das Anlass zur Zufriedenheit gab. Die AHV-Überbrückungsrente, die der maximalen AHV-Rente entspricht (2009: Fr. 2'280.- im Monat) wird vollumfänglich vom Staat übernommen. Zurzeit wird sie noch grösstenteils durch die Lohndifferenz zwischen der in den Ruhestand tretenden Person und der neu angestellten Person gedeckt.

Die Mitglieder der Kantonspolizei mussten sich schon immer mit 60 Jahren pensionieren lassen. Für diese Personalkategorie wurde daher ein eigenes System errichtet: Die Polizeibeamten und der Staat als Arbeitgeber zahlen zu gleichen Teilen in einen Zusatzrentenfonds ein. Der globale Beitrag beträgt 1.9% des Lohnes. Der Staat überweist zudem eine einmalige jährliche Leistung (2007: 636'480 Franken; 2008: 243'100 Franken; 2009: 287'280 Franken). Diese Personalkategorie bezog demnach keine Förderung bei der Pensionierung, sondern eigene, durch diesen Zusatzrentenfonds finanzierte Renten.

Die Koexistenz der beiden Systeme führte zu einer gewissen Unzufriedenheit bei der Kantonspolizei und es sind entsprechende Verhandlungen im Gange. Zudem fordern einige Personalkategorien (z.B. seit einigen Jahren die Gefängnisaufseher) wegen beschwerlicher Arbeit die Einführung eines analogen Systems. Diese Forderung wird zunehmend in den unterschiedlichsten Sektoren (Pflegepersonal, Lehrpersonal usw.) erhoben. Es gilt daher, einerseits beide Systeme zu vereinheitlichen und andererseits sowohl für Personalkategorien als auch für jedes einzelne Mitglied des Personals den flexiblen Altersrücktritt zu gewährleisten.

Wie bereits erläutert, sehen Gesetzes- und Reglementsentwurf den flexiblen Altersrücktritt zwischen 58 und 67 Jahren vor. Um reelle Flexibilität zu erreichen, ist ein System gefordert, das die vorzeitige Pensionierung mittels Glättung der Leistungen zwischen dem Zeitpunkt der Pensionierung und dem AHV-Rentenalter ermöglicht. Die in den Ruhestand tretende Person muss hierfür auf eine zusätzliche Unterstützung zählen können, welche die fehlende AHV-Rente vor dem 64. bzw. vor dem 65. Altersjahr kompensiert. Diese zusätzliche, die Flexibilität gewährleistende Unterstützung ist nicht eine Auszahlung mit sozialem Zweck, die eine Vorsorgelücke schliessen soll, sondern erfolgt in Gestalt massgeschneiderter Leistungen der 2. Säule, um die beschränkte Möglichkeit eines vorzeitigen AHV-Altersrücktritts auszugleichen. Damit sich sämtliche Personalkategorien vorzeitig pensionieren lassen können, ist eine starke finanzielle Beteiligung des Arbeitgebers unumgänglich.

In diesem Sinne sehen der Gesetzes- und Reglementsentwurf ein AHV-Vorschuss-System vor, welches das geltende AHV-Überbrückungsrenten-System ersetzt. Der AHV-Vorschuss ist eine zeitlich befristete und rückzahlungspflichtige Rente,

die höchstens der maximalen AHV-Rente entspricht. Diese Rente wird ab dem Zeitpunkt der Pensionierung vorgeschossen, höchstens aber bis zum AHV-Rentenalter. Da dieser Vorschuss nicht durch die aktiven Versicherten (vor-)finanziert wird, wird die "vorgeschossene oder geliehene" Summe durch einen lebenslänglichen oder zeitlich befristeten Rückbehalt auf der Alterspension – sofort oder ab dem ordentlichen AHV-Rentenalter – zurückbezahlt. Das System trägt zur Selbstverantwortung der rentenbeziehenden Person bei und passt sich deren persönlichen Bedürfnissen an: Jede Person wählt die Höhe des Vorschusses und den Zeitpunkt der Rückerstattung entsprechend der eigenen Wünsche und Möglichkeiten. Die Beteiligung des Arbeitgebers an der Rückerstattung des AHV-Vorschusses wird in der Gesetzgebung über das Staatspersonal als Grundsatz statuiert. Unter bestimmten Bedingungen (mindestens 15 Dienstjahre beim Staat und ein Verhalten, das Anlass zur Zufriedenheit gab) ist der Staatsrat bereit, die Beteiligung des Staats auf 80% des vorgeschossenen Betrags festzusetzen. Findet die vorgezogene Pensionierung vor dem 60. Altersjahr statt, wird die Beteiligung des Arbeitgebers anteilmässig gekürzt. Die vom Staat für die Beteiligung an der Rückerstattung des AHV-Vorschusses gewährten Summen werden im Rahmen des Lohnsystems des Staates durch die Lohndifferenz zwischen der in den Ruhestand tretenden Person und der neu angestellten Person gedeckt, dem Beispiel des geltenden Systems der AHV-Überbrückungsrente folgend. Mit der Einführung des AHV-Vorschusses werden die bestehenden Unterschiede zwischen den Mitgliedern der Kantonspolizei und den Mitgliedern des Staatspersonals beseitigt.

### 3.8 Invaliditätsleistungen

Die in den reglementarischen Bestimmungen des Vorstands vorgesehene Invalidenpension entspricht der projizierten Alterspension im Alter von 60 Jahren bei einem Rentensatz von 1.6%, multipliziert mit dem Invaliditätsgrad. Damit wird die aktuelle Berechnungsmethode vereinfacht. Gleichzeitig wird das Leistungsniveau gesenkt. Gegenwärtig entspricht die Invalidenpension im Wesentlichen der projizierten Alterspension mit 65 Jahren. Diese vorteilhafte Lösung verleitet insbesondere ältere versicherte Personen dazu, eine Invalidenpension anzustreben anstatt in den Ruhestand zu treten.

Bei versicherten Personen unter 22 Jahren entspricht die Invalidenpension 60% des letzten versicherten Jahreslohnes.

Neu soll eine Invaliden-Kinderpension eingeführt werden. Sie entspricht 10% der Invalidenpension, wobei dieselben Grenzbeträge gelten wie für die Pensionierten-Kinderpension (siehe Ziff. 3.6). Diese neue Leistung wird bei versicherten Personen mit Kindern bis zu einem gewissen Masse die Senkung der Invalidenpension kompensieren. Die Pensionskasse gleicht sich mit der Einführung dieser Leistung der Praxis der anderen Vorsorgeeinrichtungen an, die praktisch alle Invaliden-Kinderrenten ausrichten.

### 3.9 Leistungen bei Tod

Gemäss den vom Vorstand vorgesehenen reglementarischen Bestimmungen beträgt die Pension des überlebenden Ehegatten beim Tod einer aktiven versicherten Person wie bis anhin 60% der vollen Invalidenpension sowie beim Tod einer pensionierten oder invaliden Person 60% von deren Pension. Soweit die Invalidenpension als Bemessungsgrundlage her-

beigezogen wird, wirkt sich deren Senkung auch auf die Pension des überlebenden Ehegatten aus.

Hinsichtlich der Waisenpension wird vorgeschlagen, dass sie nicht mehr in Prozenten der AHV-Rente, sondern der Hinterlassenenpension definiert wird. Beim Tod einer aktiven versicherten Person soll sie 20% der vollen Invalidenpension des Verstorbenen betragen, beim Tod einer pensionierten Person 20% von deren Pension, mindestens aber 20% der maximalen AHV-Rente. Derzeit entspricht die Waisenrente 40% der maximalen einfachen AHV-Rente.

Die Annahme durch das Volk des Bundesgesetzes vom 18. Juni 2004 über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (PartG; SR 211.231) bewirkte die Gleichstellung des überlebenden Ehegatten und des eingetragenen Partners hinsichtlich der Versicherung bei Todesfall. Der Entwurf des Vorstands trägt dieser Änderung des Bundesrechts Rechnung.

Schliesslich sieht der vorgeschlagene Vorsorgeplan vor, dass das Todesfallkapital, das ausbezahlt wird, wenn keine Hinterlassenenpension gewährt wird, der Hälfte der Austrittsleistung entspricht, vermindert um möglicherweise bereits ausbezahlte Pensionen. Die an den Verstorbenen allenfalls ausbezahlten Pensionen werden folglich vom Todesfallkapital abgezogen. Der Kreis der Leistungsempfänger wird entsprechend der neuen Gesetzgebung des Bundes ausgeweitet (Art. 20a BVG). Gestützt darauf haben namentlich die im Konkubinat lebenden Personen unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf das Todesfallkapital.

### 3.10 Austrittsleistung

Der vom Vorstand vorgeschlagene Vorsorgeplan verfeinert die Berechnung der Austrittsleistung anhand der seit dem Inkrafttreten des geltenden Gesetzes gemachten Erfahrungen. So werden die Faktoren, die für die Berechnung der Freizügigkeitsleistung verwendet werden, den neuesten Sterbetafeln angepasst. Bei der Berechnung des Mindestbetrages (Art. 17 FZG) ist der anzuwendende Zinssatz klar definiert. Diese neue Berechnungsweise ist für versicherte Personen, welche die Pensionskasse verlassen, vorteilhafter; gleichzeitig erhöht sie die Einkaufssummen.

### 3.11 Finanzierungssystem

Das im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Finanzierungssystem berücksichtigt den Entwurf zur neuen Bundesgesetzgebung über die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Pensionskassen nicht. Der Finanzierungsteil der Vorlage dürfte mit einiger Sicherheit noch Änderungen erfahren. Beim jetzigen Stand der Dinge geht der Vorschlag dahin, auf den Pensionsplan ein neues Finanzierungssystem anzuwenden. Nach diesem soll im Pensionsplan ein Deckungsgrad von mindestens 70% gewährleistet sein. Für den BVG-Plan (Vorsorgeplan im Beitragsprimat) wird das heutige System (integrales Kapitaldeckungsverfahren) beibehalten. Dasselbe wird für den neuen Ergänzungsplan für Kaderpersonen gelten.

Nach heutigem Recht gilt das gemischte Finanzierungssystem des Rentenwert-Umlageverfahrens. Dieses System schreibt vor, dass das Vermögen der Pensionskasse jederzeit mindestens den Barwert der laufenden Pensionen zuzüglich der technischen Reserven decken muss. Der Nachteil dieses Systems liegt darin, dass es mit der Zeit zu einem variablen

Gesamtdeckungsgrad führt. Um den Anforderungen dieses Systems zu entsprechen, würde gegenwärtig ein Deckungsgrad von 45% genügen, während in zwanzig Jahren ein Deckungsgrad von 60% erforderlich wäre. Je weniger aktive Versicherte auf die Zahl der Pensionierten entfallen, umso grösser ist der Kapitalisierungsbedarf.

Aus diesem Grund sieht der Entwurf die Festlegung eines Mindestdeckungsgrades vor. Ausgehend vom effektiven Deckungsgrad der Pensionskasse Ende 2009 (ca. 81%) wird ein Deckungsgrad mit einer gewissen Spanne vorgesehen. Damit kann die Pensionskasse in Zukunft ihr finanzielles Gleichgewicht mit einer gewissen Flexibilität sicherstellen und künftigen Mindestanforderungen des Bundes Genüge tun. Das vorgesehene Finanzierungssystem wäre im Übrigen auch durch den Vorschlag der ständerätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-S) betreffend den Mindestdeckungsgrad der öffentlich-rechtlichen Pensionskassen nicht in Frage gestellt, sollte das Parlament diesem Vorschlag folgen. In diesem Fall würde es reichen, in unserem Gesetz – entsprechend dem ständerätlichen Vorschlag – den innert 40 Jahren zu erreichenden Deckungsgrad von 80% festzuschreiben. Das Ziel eines 80%-igen Deckungsgrads innert 40 Jahren wäre mit den im Entwurf vorgesehenen Finanzierungsregeln absolut kompatibel.

Die Garantie des Staates Freiburg würde höchstens 30% der Verpflichtungen betreffen und ist in Anbetracht der geringen Wahrscheinlichkeit von deren vollständigen Geltendmachung vertretbar. Diesbezüglich darf nochmals daran erinnert werden, dass die Pensionskasse unter den öffentlich-rechtlichen Pensionskassen der Westschweiz einen der höchsten Deckungsgrade aufweist.

Die Einführung eines fixen Mindestdeckungsgrades erfordert Vorschriften über die **Sanierungsmassnahmen**, die zu ergreifen sind, falls das versicherungstechnisch notwendige Vorsorgekapital unter diesen Wert fallen sollte. Je nach Umfang der Unterdeckung sind unterschiedliche Massnahmen zu ergreifen. Sie werden vom Vorstand beschlossen und umfassen die Reduktion oder den Verzicht auf den Teuerungsausgleich der Alterspensionen, den Abzug befristeter Sanierungsbeiträge (durch den Staatsrat festzulegen und durch den Grossen Rat zu genehmigen, falls sie insgesamt 2% übersteigen), die Erhöhung der monatlichen versicherungstechnischen Kürzung der vorgezogenen Rente, die Kürzung oder den Verzicht auf die Aufwertung der Summe der versicherten Löhne, die Schaffung von Arbeitgeberbeitragsreserven, die Einschränkung oder Verweigerung von Verpfändungen und Vorbezügen für den Erwerb von Wohneigentum oder weitere zusätzliche Massnahmen.

### 3.12 Übergangsbestimmungen

Die bei Inkrafttreten bereits laufenden Pensionen sind durch das vorliegende Revisionsvorhaben nicht betroffen. Die Übergangsbestimmungen im Reglementsentwurf sehen ab Inkrafttreten eine Übergangsperiode von fünf Jahren vor, während derer die Pensionen der versicherten Personen, die zwischen dem 58. und 62. Altersjahr in den Ruhestand treten, schrittweise und linear gesenkt werden, um nach Ende der Übergangsperiode das neue Rentenniveau zu erreichen.

## 4 KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

**Artikel 1**

Die Pensionskasse ist eine Einrichtung des öffentlichen Rechts im Sinne von Artikel 48 Absatz 2 BVG. Das Bundesrecht schreibt den öffentlichen Körperschaften nicht vor, in welche Rechtsform sie ihre Vorsorgeeinrichtungen zu kleiden haben. Die Rechtsform bestimmt sich daher aufgrund des Rechts, das für die jeweilige Pensionskasse gilt. Im Fall der Pensionskasse des Staatspersonals legt das geltende kantonale Gesetz die Rechtsform indessen nicht fest, sondern übernimmt einfach die vom Bundesgesetzgeber gewählte Bezeichnung («öffentlich-rechtliche Einrichtung»). Die Pensionskasse könnte also eine öffentlich-rechtliche Anstalt, Körperschaft oder Stiftung sein. Der vorliegende Entwurf entscheidet sich für die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt. Die meisten öffentlich-rechtlichen Pensionskassen (z.B. Publica, Pensionskasse des Kantons Waadt, Pensionskasse des Kantons Neuenburg, Bernische Pensionskasse, Pensionskasse des Kantons Solothurn, Pensionskasse Basel-Stadt usw.) haben diese Lösung gewählt. Bereits gemäss geltendem Gesetz besitzt die Pensionskasse eigene Rechtspersönlichkeit. Sie erfüllt damit eine durch die geplante Bundesgesetzgebung über die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen vorgesehene Anforderung. Der Gesetzesentwurf sieht zudem vor, dass sich die Pensionskasse ins Handelsregister eintragen lassen kann.

**Artikel 2**

*Absatz 1* beschreibt zunächst die Hauptaufgabe der Pensionskasse und benennt die Vorsorgepläne. Da die Pensionskasse ihre Leistungen frei festsetzen können muss, wenn der kantonale Gesetzgeber Vorschriften zur Finanzierung erlässt (siehe oben Ziff. 3.5), ergibt sich der Inhalt der Vorsorgepläne aus den reglementarischen Bestimmungen der Pensionskasse. Der Gesetzesentwurf beschränkt sich auf die Präzisierung, dass die Pensionskasse mehrere Vorsorgepläne mit unterschiedlichem Primat erstellt, und auf die Festlegung der Finanzierung dieser Vorsorgepläne (siehe Art. 6 ff.).

*Absatz 2* sieht die Möglichkeit vor, der Pensionskasse weitere Aufgaben zu übertragen. Zu diesen Aufgaben gehört beispielsweise bereits die Verwaltung des Fonds für die Lohnfortzahlung während 730 Tagen bei Krankheit und Unfall. Der Inhalt dieser Aufgaben wird in den entsprechenden Erlassen des Staates vorgesehen (siehe z.B. die Verordnung vom 16. September über die Lohngarantie des Staatspersonals bei Krankheit und Unfall [SGF 122.72.18]). Die Finanzierung dieser Aufgaben übernimmt der Arbeitgeber (Staat und externe Institutionen) und nicht die Pensionskasse. Die Verwaltungskosten (einschliesslich der Kosten für eine allfällige Software-Entwicklung) werden vom Staat erstattet.

**Artikel 3**

Die Pensionskasse ist eine sogenannte «umhüllende» Vorsorgeeinrichtung, die über das BVG-Obligatorium hinaus Leistungen erbringt. Falls eine der Ausführungsbestimmungen zu einer Leistung führen sollte, die tiefer ist als vom BVG vorgesehen, so wird letztere ausbezahlt. Dieser Grundsatz ergibt sich aus der derogatorischen Kraft des Bundesrechts. Der

Grundsatz wird in den reglementarischen Bestimmungen der Pensionskasse nochmals wiederholt.

**Artikel 4**

*Absatz 1* präzisiert, dass der Begriff der «Arbeitnehmenden im Dienste des Staates» die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Anstalten des Staates mit eigener Rechtspersönlichkeit mitumfasst; damit wird die Terminologie des Gesetzes über das Staatspersonal übernommen.

«Arbeitnehmende, deren Lohn vom Staat übernommen wird und die eine Beschäftigung in engem Zusammenhang mit der staatlichen Tätigkeit ausüben» sind beispielsweise Personen, die im Dienste der Gemeinden arbeiten oder die Sekretärinnen und Sekretäre von Orientierungsschulen, die nicht zum Staatspersonal gehören. Diese Personen sind bereits heute bei der Pensionskasse versichert.

Der Kreis der versicherten Personen wird in den Reglementen der Pensionskasse beschrieben. Die Reglementsentwürfe sehen diesbezüglich nur geringfügige Änderungen gegenüber der geltenden Regelung vor. Im Pensionsplan sollen Arbeitnehmende im Alter zwischen dem 17. und dem vollendeten 22. Altersjahr ausschliesslich gegen die Risiken Tod und Invalidität versichert werden. Ferner werden die Bedingungen für eine externe Versicherung präzisiert.

Wie bereits heute können sich die in *Absatz 2* definierten externen Institutionen der Pensionskasse anschliessen. Derzeit legt die Verordnung des Staatsrates vom 9. November 2004 über den Anschluss von auswärtigen Institutionen an die Pensionskasse des Staatspersonals (SGF 122.73.12) die Anschlussmodalitäten fest. Diese Regelungszuständigkeit wird der Pensionskasse übertragen (*Absatz 3*). Der entsprechende Reglementsentwurf der Pensionskasse übernimmt diese Verordnung in einer angepassten Fassung. Dabei ist auf folgende Punkte hinzuweisen: Der Anschluss wird durch eine von den Parteien unterzeichnete Vereinbarung geregelt. Die angeschlossenen Institutionen müssen den sie betreffenden Anteil der bestehenden Unterdeckung (gemäss Artikel 44 BVV2) tragen. Im Rahmen des Anschlusses verpflichten sie sich, sich an einer möglichen Rekapitalisierung entweder durch eine Erhöhung der Beiträge oder durch eine Kapitalzahlung zu beteiligen. Künftig entscheidet der Vorstand über den Anschluss einer neuen externen Institution an die Pensionskasse, der Staatsrat behält jedoch ein Vetorecht.

**Artikel 5**

*Ansatz 1*: Die geltende Gesetzgebung enthält keine Bestimmungen zum Vermögen der Pensionskasse. Der Entwurf enthält die entsprechenden spezifischen Regeln. Die vorgeschlagene Formulierung stützt sich namentlich auf die Rechnungslegungsvorschriften Swiss GAAP FER 26, die gemäss Artikel 47 Abs. 2 BVV 2 und Artikel 44 BVV 2 anzuwenden sind. Die Wertschwankungsreserve ist integraler Bestandteil des Vermögens. Der Überschuss entspricht dem verfügbaren Nettogewinn, der eine Erhöhung des Deckungsgrades der Pensionskasse ermöglicht. Der Überschuss kann negativ sein.

*Absatz 2*: Der einfacheren Verwaltung wegen führt die Pensionskasse für die verschiedenen Vorsorgepläne ein gemeinsames Konto.

*Absatz 3*: Dieser Absatz verweist auf die diesbezüglich sehr detaillierte Gesetzgebung des Bundes. Es ist insbesondere

den Rechnungslegungsvorschriften Swiss GAAP FER 26 Rechnung zu tragen.

#### Artikel 6

Der Entwurf sieht die Beibehaltung der geltenden Vorsorgepläne und die Einführung eines neuen Ergänzungsplans für Kaderpersonen vor (siehe oben Ziff. 3.2). In Anbetracht der sich aus der Wahl des Primats ergebenden finanziellen Auswirkungen stellt diese Bestimmung die entsprechenden Grundsätze für jeden Vorsorgeplan auf. Der Inhalt dieser Vorsorgepläne wird hingegen von der Pensionskasse bestimmt. Für den Pensionsplan und den BVG-Plan wurden die reglementarischen Bestimmungen bereits erarbeitet. Für den Ergänzungsplan für Kaderpersonen müssen sie noch ausgearbeitet werden. *Buchstabe c* legt fest, dass die Finanzierung (namentlich die Höhe der Beiträge und deren Aufteilung zwischen Arbeitgeber und den versicherten Personen) dieses Vorsorgeplans nicht vorteilhafter sein darf als jene des Pensionsplans.

#### Artikel 7

*Absatz 1:* Die Begriffe «versicherter Lohn» und «massgebender AHV-Lohn» sind derzeit auf Gesetzesebene definiert. Sie werden nun in den reglementarischen Bestimmungen der Pensionskasse erläutert. Der Koordinationsabzug wird im nachfolgenden Absatz festgelegt.

*Absatz 2:* Mit der ersten BVG-Revision wurde der Koordinationsabzug im BVG-Obligatorium von 100% der maximalen AHV-Rentenaltersrente auf 87.5% gesenkt. Im Pensionsplan betrug der Koordinationsabzug bis anhin 90%. Es ist geplant, dem Bundesgesetzgeber zu folgen und den Koordinationsabzug von 90% auf 87.5% zu senken. Mit dieser Senkung steigt der versicherte Lohn, was wiederum zu höheren Beiträgen und Leistungen führt. Mit der Anpassung des Koordinationsabzugs im Verhältnis zum Beschäftigungsgrad können die Teilzeitbeschäftigten und die Beschäftigten mit niedrigem Einkommen in den von der Pensionskasse gebotenen sozialen Versicherungsschutz eingeschlossen werden.

#### Artikel 8

Der Entwurf sieht eine Erhöhung der geltenden Beiträge und eine leichte Veränderung von deren Aufteilung zwischen dem Arbeitgebenden und den Arbeitnehmenden vor (*Absätze 1 und 2*, siehe Ziff. 3.5). Die Beiträge der externen Institutionen entsprechen denjenigen des Staates. Im Ergänzungsplan für Kaderpersonen werden der Beitrag sowie die Aufteilung zwischen dem Arbeitgeber und den Arbeitnehmenden vom Staatsrat festgelegt (*Absatz 3*).

#### Artikel 9

*Absatz 1:* Die Festlegung der Beitragshöhe im Gesetz (siehe Art. 8) hat zur Folge, dass für die Erhebung von Sanierungsbeiträgen eine Gesetzesänderung erfolgen müsste, was die Sanierung wohl verzögern würde. Es wird daher vorgeschlagen, einen maximalen Sanierungsbeitrag vorzusehen. Sollte dieser ungenügend sein, wird der Grosse Rat per Dekret angerufen.

*Absatz 2:* Der Beitragssatz von 2% bezieht sich auf die gesamten Beiträge (Arbeitgeber + Arbeitnehmer) und nicht nur auf den Arbeitgeberanteil.

#### Artikel 10

*Absatz 1:* Gemäss der Botschaft zum Entwurf der neuen Gesetzgebung über die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen liegt die Zuständigkeit, das Rentenalter festzulegen, bei der politischen Behörde (BBI 2008 8457). Davon ist Gebrauch zu machen, handelt es sich doch um ein wichtiges personalpolitisches Instrument. Der Gesetzesentwurf will das Mindestalter, das Anspruch auf eine ordentliche Alterspension gibt, von 60 auf 62 Jahre anheben. Personen, die über dieses Alter hinaus arbeiten, haben gemäss Reglementsentswurf der Pensionskasse Anspruch auf eine versicherungstechnisch erhöhte Alterspension (siehe oben Ziff. 3.6). Die vorzeitige Pensionierung ist ab dem 58. Altersjahr möglich. Derzeit kann der Ruhestand nicht vor dem 60. Altersjahr angetreten werden. Wie weiter oben bereits dargelegt, wird ferner die Aufwertungsformel angepasst (siehe oben Ziff. 3.6).

*Absatz 2:* Diese Bestimmung erweist sich angesichts der Besonderheiten des BVG-Plans als notwendig. In diesem Vorsorgeplan sind vor allem Personen versichert, die für weniger als ein Jahr lang angestellt sind. Die Versicherungsbedingungen ähneln denjenigen des BVG. Das vom BVG vorgesehene Rentenalter entspricht dem AHV-Rentenalter (64 Jahre für die Frauen, 65 Jahre für die Männer). Diese Regelung wird auch für die im BVG-Plan versicherten Personen gelten. Es würde kaum Sinn machen, für Personen, die für weniger als ein Jahr angestellt sind, den flexiblen Altersrücktritt (siehe Absätze 1 und 2) vorzusehen.

*Absatz 3:* Siehe zur Änderung des Höchstalters für die Pensionierung weiter unten Artikel 29.

*Absätze 4 und 5:* Die mögliche Beteiligung des Arbeitgebers an der Finanzierung der Pensionierung vor dem AHV-Rentenalter und an den von den versicherten Personen getätigten Einkäufen wird vom Gesetz über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1) und seinem Ausführungsreglement (StPR; SGF 122.70.11) festgelegt. Siehe für die Einzelheiten weiter unten Artikel 25.

#### Artikel 11

Dieser Artikel verweist auf die Gesetzgebung des Bundes und wiederholt die Anlagegrundsätze. Gegenüber dem BVG gewichtet der Entwurf die Sicherheit stärker als den Ertrag. Die Bewertung in der Bilanz richtet sich heute nach der Rechnungslegung Swiss GAAP FER 26.

#### Artikel 12

Siehe Ziff. 3.11.

#### Artikel 13

Siehe Ziff. 3.11.

Ein strukturelles Ungleichgewicht auf der Finanzierungsebene (*Absatz 5*) bedeutet nicht unbedingt eine vorhersehbare oder tatsächliche Unterdeckung. Es handelt sich um eine

Situation, in der das Gleichgewicht zwischen Beiträgen und Leistungen mittelfristig nicht mehr gegeben ist. Sie ist also nicht mit dem in Artikel 14 behandelten Fall (vorhersehbare oder tatsächliche Unterdeckung aus konjunkturellen oder strukturellen Gründen) zu verwechseln; im letzteren Fall wird davon ausgegangen, dass das finanzielle Gleichgewicht durch Sanierungsmassnahmen korrigiert werden kann.

#### Artikel 14

Siehe Ziff. 3.11 und Artikel 13 weiter oben.

#### Artikel 15

Siehe Ziff. 3.11.

#### Artikel 16

Im *ersten Absatz* wird das Rentenziel von Artikel 113 Abs. 2 lit. a der Bundesverfassung und Artikel 1 Abs. 1 BVG wiederholt. Die Anspruchsvoraussetzungen und die Berechnung der Leistungen werden durch die Pensionskasse definiert (*Absatz 2*; siehe oben Ziff. 3.5). In materieller Hinsicht bleibt das Rentenziel gegenüber der geltenden Gesetzgebung unverändert. Die von der Pensionskasse ausgerichtete Alterspension sollte zusammen mit der maximalen AHV-Altersrente ungefähr 80% des früheren Bruttoeinkommens ersetzen. Dabei handelt es sich jedoch um einen Durchschnittswert. So spiegelt die für die Leistungshöhe wichtige Aufwertung der Summe der versicherten Löhne die durchschnittliche Lohnerhöhung des Staatspersonals wieder. Das oben erwähnte Rentenziel kann demnach nicht von allen Versicherten erreicht werden. Das in Absatz 1 abstrakt formulierte Rentenziel sollte dagegen für alle Versicherten erreichbar sein.

#### Artikel 17

Das geltende Gesetz bezeichnet die Organe der Pensionskasse nicht explizit. Der Entwurf führt diese nun auf. Es handelt sich um den Vorstand und um die Verwaltung. Diese wird durch den Verwalter vertreten.

#### Artikel 18

Die Zusammensetzung und die Organisation des Vorstandes der Pensionskasse erfahren keine wesentlichen Veränderungen. Die Zahl der Vorstandsmitglieder beträgt weiterhin 12, und die paritätische Vertretung von Arbeitgeber und Arbeitnehmenden wird selbstverständlich beibehalten. Das Präsidium übernimmt weiterhin der Finanzdirektor oder die Finanzdirektorin; der Vorsteher oder die Vorsteherin des Amtes für Personal und Organisation des Staates wird fix als Vertreter oder Vertreterin des Arbeitgebers bezeichnet.

Der Gesetzesentwurf bringt gleichwohl einige kleine Änderungen an:

Gemäss *Absatz 2* hat neu die Vereinigung der Magistraten und höheren Beamten Anspruch auf einen Sitz. Die externen Institutionen sind dagegen nicht mehr zwingend vertreten, da sie über keinen Anspruch auf Aufnahme in die Pensionskasse verfügen.

Eine weitere Neuerung sieht *Absatz 5* vor. Danach nehmen eine Vertreterin oder ein Vertreter der Pensionsbezüglerinnen und -bezügler mit beratender Stimme an den Vorstandssitzungen teil.

#### Artikel 19

*Absatz 1*: Der Entwurf beschreibt die Aufgaben des Vorstands ausführlicher als das geltende Gesetz. Der allgemeinen Umschreibung der Kompetenzen des Vorstands folgt ein beispielhafter und nicht abschliessender Aufgabenkatalog, welcher der tatsächlichen Aufgabenverteilung zwischen Vorstand und der Verwaltung besser Rechnung tragen soll. So ist der Vorstand zuständig für die Aufsicht, die Kontrolle über die Verwaltung und die Vertretung der Pensionskasse gegen aussen, während die Verwaltung mit der unmittelbaren Verwaltung der Pensionskasse betraut ist.

*Absatz 2*: Wie bereits im geltenden Gesetz vorgesehen, hat der Vorstand die Befugnis, die Erfüllung bestimmter Aufgaben Dritten zu übertragen.

#### Artikel 20

Als oberstes Organ der Pensionskasse obliegt es dem Vorstand, die reglementarischen Bestimmungen zu erlassen. Dieser Artikel bezeichnet nicht abschliessend die Bereiche, in denen der Vorstand reglementarische Bestimmungen zu erlassen hat. Im Folgenden werden die wichtigsten Aspekte der von der Pensionskasse bereits ausgearbeiteten reglementarischen Bestimmungen kurz dargelegt.

*Buchstaben a und b*: Die Bestimmungen über Aufnahme in die Versicherung werden nur geringfügig geändert. Im Pensionsplan sollen die Arbeitnehmenden zwischen dem 17. und dem vollendeten 22. Altersjahr nur für die Risiken Tod und Invalidität versichert werden. Ferner werden die Voraussetzungen für die externe Versicherung präzisiert.

*Buchstabe c*: Der globale Beitragssatz beträgt 21.5% des versicherten Lohnes. 12.5% gehen zulasten des Arbeitgebers und 9% zulasten des Arbeitnehmenden (siehe Art. 8). Der Staatsrat kann den Beitragssatz ändern, falls Sanierungsmassnahmen notwendig sind (siehe Art. 9). Gegebenenfalls wird dann auch die Aufteilung zwischen Arbeitgeber und versicherter Person verändert.

Für die im Pensionsplan versicherten Personen im Alter zwischen 17 und 22 Jahren, die nur für die Risiken Tod und Invalidität gedeckt sind, ist ein Beitragssatz von 2.4% vorgesehen. Die versicherungstechnischen Berechnungen haben gezeigt, dass dieser Beitragssatz vorläufig beibehalten werden kann.

Vgl. auch die Ausführungen zu Artikel 8.

*Buchstabe d*: Die Änderungen bei den Leistungen wurden bereits weiter oben unter Ziffer 3 erläutert. Ergänzend ist namentlich auf die durch die Bundesgesetzgebung nunmehr zwingend vorgeschriebene Möglichkeit der Kapitalzahlung eines Teils der Altersleistung hinzuweisen. Die versicherte Person kann bis zu einem Viertel des Gegenwertes der Alterspension oder der Altersrente als Kapitalleistung beziehen.

*Buchstabe e*: Die einzige wichtige materielle Änderung bezüglich des versicherten Lohnes betrifft den Koordinati-

onsabzug, welcher der Gesetzgebung des Bundes angepasst wird (siehe Art. 7 Abs. 2).

*Buchstabe f:* Die Bestimmungen des geltenden Gesetzes über den Einkauf werden im Wesentlichen übernommen. Bezüglich Zahlungsmodalitäten des Einkaufs sind einige Änderungen vorgesehen.

*Buchstabe g:* siehe Ziff. 3.7.

*Buchstabe h:* keine wesentlichen Änderungen vorgesehen.

*Buchstabe i und j:* keine wesentlichen Änderungen vorgesehen.

*Buchstabe k:* Es ist vorgesehen, ein eigenes Reglement über die Teilliquidation zu erlassen. Dieses Reglement muss von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden, bevor es in Kraft treten kann (Art. 53b Abs. 2 BVG).

*Buchstabe l:* Die Verwaltungskosten werden durch ein gesondertes Reglement transparent gemacht.

*Buchstabe m:* keine wesentlichen Änderungen vorgesehen.

*Buchstabe n:* Die geplanten Sanierungsmassnahmen wurden bereits weiter oben unter Ziff. 3.11 aufgelistet. Es werden drei Interventionsebenen definiert (Defizit bei der Wertschwankungsreserve, geringfügiges Defizit, erhebliches Defizit). Für jede Interventionsebene werden die zulässigen Sanierungsmassnahmen abschliessend aufgeführt. Falls nach Durchführung der Sanierungsmassnahmen eine dauerhafte Überdeckung erreicht wird, kann der Vorstand Kompensationsmassnahmen beschliessen.

*Buchstabe o:* Die geltenden Regeln werden an die Gesetzgebung des Bundes angepasst, was jedoch keine grösseren Änderungen zur Folge hat.

*Buchstabe p:* keine wesentlichen Änderungen vorgesehen.

*Buchstabe q:* Die technischen Rückstellungen bilden Gegenstand eines gesonderten Reglements.

*Buchstabe r:* Zu nennen ist insbesondere die lineare Reduktion der Alterspensionen bei Personen, die innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten der neuen Regelung vorzeitig in den Ruhestand treten. Für diese Personen werden die Auswirkungen der Heraufsetzung des ordentlichen Rentenalters von 60 auf 62 Jahre abgemildert.

*Buchstabe s:* Es ist vorgesehen, die für die externen Institutionen geltenden Bedingungen betreffend Anschluss und dessen Auflösung in einem spezifischen Reglement, das grösstenteils die Verordnung vom 9. November 2004 über den Anschluss von auswärtigen Institutionen an die Pensionskasse des Staatspersonals (SGF 122.73.12) übernimmt, zu regeln.

## Artikel 21

*Absatz 1:* Da die Pensionskasse gegenüber dem Staat über grosse Autonomie verfügt, figuriert sie nicht unter den Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit, welche der Gesetzgebung über das Staatspersonal direkt unterstellt sind. Es ist jedoch nicht vorgesehen, eigens reglementarische Bestimmungen für das Verwaltungspersonal der Pensionskasse aufzustellen. Daher geht der Gesetzesentwurf dahin, das Gesetzes über das Staatspersonal auf das Verwaltungspersonal

der Pensionskasse für sinngemäss anwendbar zu erklären, so wie dies bereits heute gehandhabt wird.

*Absatz 2:* Das geltende Gesetz überträgt die Kompetenz «über Leistungsansprüche zu entscheiden» dem Vorstand (Art. 7 lit. f des geltenden Gesetzes). Da die Anspruchsvoraussetzungen bei den meisten Leistungen keinen oder nur wenig Ermessensspielraum lassen, wird diese technische Aufgabe in der Praxis von der Verwaltung übernommen. Diese Funktion der Verwaltung wird künftig in Buchstabe a erwähnt.

*Absatz 3:* Der Gesetzesentwurf sieht ferner vor, dass die Verwaltung an sämtlichen Sitzungen des Vorstandes und der Kommissionen mit beratender Stimme teilnimmt. Grundsätzlich wird die Verwaltung durch ihren Leiter oder ihre Leiterin an den Sitzungen des Vorstands vertreten, selbstverständlich kann er oder sie aber auch einen Stellvertreter oder eine Stellvertreterin bezeichnen.

## Artikel 22

Diese Bestimmung zählt die wichtigsten Aufgaben der Kontrollstelle auf und verweist darüber hinaus auf die massgeblichen Vorschriften in der Bundesgesetzgebung. Die Kontrollstelle prüft insbesondere, ob die Jahresrechnung mit dem Bundesrecht übereinstimmt. Es wurde darauf verzichtet, einen periodischen Wechsel der Kontrollstelle vorzuschreiben. Eine solche Regel könnte sich als zu starr erweisen. Der Vorstand achtet jedoch darauf, dass die Unabhängigkeit der Kontrollstelle gewährleistet ist.

Die Pensionskasse übergibt die Jahresrechnung und den Bericht der Kontrollstelle dem Staatsrat. Dieser unterbreitet sie dem Grossen Rat.

## Artikel 23

Die geltenden Bestimmungen zu den Aufgaben der Expertin oder des Experten werden nicht geändert. Es ist künftig jedoch ausdrücklich vorgesehen, dass der Grosse Rat über die Schlussfolgerungen des Expertenberichts informiert wird.

## Artikel 24

Diese Unvereinbarkeitsregel ist derzeit im internen Organisationsreglement der Pensionskasse enthalten. Sie soll nun auf Gesetzesebene verankert werden. Sie regelt den Fall, dass ein Vorstandsmitglied einem dauerhaften Interessenskonflikt des unterliegt. Beschränkt sich der Interessenskonflikt auf eine einzelne Angelegenheit, so kommen die Ausstandsregeln zur Anwendung (siehe Art. 25). Die Unvereinbarkeitsregel gilt sowohl für die Mitglieder des Vorstands, die bereits im Vorstand Einsitz haben – z. B. wenn ein Mitglied des Vorstands im Laufe der Amtszeit ein unvereinbares Mandat übernimmt – als auch für die designierten Mitglieder.

*Absatz 1* sieht eine Informationspflicht der designierten und bereits amtierenden Vorstandsmitglieder vor, wenn sie einem Organ oder der Geschäftsführung eines Unternehmens mit wirtschaftlichem Zweck angehören, das direkt oder indirekt mit der Pensionskasse zu tun hat. Gegebenenfalls entscheidet der Vorstand – selbstverständlich ohne das betroffene Mitglied (siehe Art. 25) – über die Vereinbarkeit des fraglichen Mandats mit dem Amt als Vorstandsmitglied (*Absatz 2*). Bei

einer Unvereinbarkeit bezeichnet das zuständige Organ oder die zuständige Behörde einen Ersatzmann oder eine Ersatzfrau (*Absatz 3*).

#### **Artikel 25**

In dieser Bestimmung werden die Artikel 21 ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) auf die Mitglieder des Vorstands und der Verwaltung sowie auf die Kontrollstelle und den anerkannten Experten oder die anerkannte Expertin für analog anwendbar erklärt. Diese Ausstandsregeln gelten für sämtliche Handlungen, die im Dienste der Pensionskasse getätigt werden.

#### **Artikel 26**

*Absatz 1:* Die in diesem Absatz genannten Personen unterstehen dem Amtsgeheimnis, was bereits im geltenden Gesetz festgehalten wird.

*Absatz 2:* Die in diesem Absatz verwendeten Begriffe sind dem Bundesrecht entnommen (Art. 52 Abs. 1 BVG).

#### **Artikel 27**

Die Rechtsmittel bei Streitigkeiten bezüglich der Anwendung der Gesetzgebung über die Pensionskasse und von deren Reglementen bleiben unverändert. Das Kantonsgericht entscheidet auf dem Klage- und nicht auf dem Beschwerdeweg.

#### **Artikel 28**

Der Gesetzesentwurf, der ein Rahmengesetz mit Ausführungsreglementen durch die Pensionskasse vorsieht, stellt eine neue Konzeption dar. Das geltende Gesetz ist daher vollumfänglich durch das neue Gesetz zu ersetzen und aufzuheben.

#### **Artikel 29**

Die Einführung des flexiblen Altersrücktritts zwischen 58 und 67 Jahren erfordert eine Anpassung der Bestimmungen des Gesetzes über das Staatspersonal.

*Artikel 50 StPG:* Mit dieser Bestimmung wird es sämtlichen Mitgliedern des Personals ermöglicht, sich ab dem in der neuen Gesetzgebung über die Pensionskasse vorgesehenen Alter (58) pensionieren zu lassen (*Absatz 1*).

Die massgeblichen Fristen und Modalitäten bleiben unverändert (*Absatz 2*).

*Absatz 3* sieht auf Gesetzesebene den Grundsatz vor, dass sich der Staat bei sämtlichen Mitgliedern des Personals, die sich vor dem AHV-Rentenalter pensionieren lassen, an der Rückerstattung des AHV-Vorschusses beteiligt. So ist festzustellen, dass praktisch in allen Funktionen die psychosozialen Belastungen aus Gründen, die im Rahmen der Antwort des Staatsrates auf die Anfrage Xavier Ganiot zur Pensionierung der Polizeibeamten (QA 3085.07) erläutert wurden, beträchtlich zugenommen haben. Diese Tatsache legt Massnahmen zur Förderung der vorgezogenen Pensionierung für alle Personalkategorien nahe und nicht nur für spezifische Kategorien. Der Entwurf der Ausführungsbestimmungen zum

StPG sieht vor, dass der Anteil des Staates an der Rückerstattung höchstens 80% der maximalen AHV-Rente beträgt. Die Voraussetzungen für die staatliche Beteiligung sind dieselben wie die, die heute für den Anspruch auf eine AHV-Überbrückungsrente gelten (fünfzehn Dienstjahre beim Staat und ein zufriedenstellendes Verhalten).

Dieses Frühpensionierungssystem ersetzt die bestehende AHV-Überbrückungsrente, einschliesslich jener für die Polizeibeamten. Mit der Einführung eines allgemeinen AHV-Vorschusses, der zu einem Grossteil vom Arbeitgeber übernommen wird, ist für die Polizeibeamten kein besonderes Frühpensionierungssystem mehr erforderlich. Gemäss den geltenden Bestimmungen haben sich die Polizeibeamten im Alter von 60 Jahren vollständig pensionieren zu lassen. Aus diesem Grund sind sie einer speziellen Reglementierung unterstellt. Gemäss dieser kommen sie in den Genuss einer AHV-Überbrückungsrente, die gleich hoch ist wie die maximale AHV-Altersrente. Diese Überbrückungsrente wird durch einen Fonds finanziert, der seinerseits durch die paritätischen Beiträge des Arbeitgebers und der Arbeitnehmenden gespiesen wird. Zusätzlich leistet der Staat für jeden pensionierten Polizeibeamten, der das 62. Altersjahr vollendet hat, eine Zahlung in den Fonds. Mit der Abschaffung des besonderen Frühpensionierungssystems für die Polizeibeamten ergibt sich eine einheitliche Lösung für sämtliche Personalkategorien. Das Vorschussystem ist ausserdem auch mit der Beibehaltung eines unterschiedlichen Höchstalters vereinbar (siehe zu Art. 51 Variante 1).

*Artikel 51 StPG (Variante 1).*

Das Höchstalter für die Pensionierung entspricht dem Alter, in dem das Dienstverhältnis von Gesetzes wegen endet, ohne dass der Arbeitnehmende eine Kündigung einreichen oder der Arbeitgeber ihm kündigen muss. Die Kompetenz, das Höchstalter festzulegen, liegt beim Staatsrat, so wie es bereits das geltende Recht vorsieht. Dieses sieht für sämtliche Personalkategorien mit Ausnahme der Beamten der Kantonspolizei (60 Jahre) und der Professoren der Universität (zwischen 65 und 70 Jahren) ein Höchstalter von 65 Jahren vor. Für immer mehr Personen ist es vorstellbar und wünschenswert, die Erwerbstätigkeit über ein bestimmtes Mindestalter und sogar über das 65. Altersjahr hinaus weiterzuführen. Die neuen Ausführungsbestimmungen sehen dementsprechend vor, das allgemeine Höchstalter auf 67 Jahre festzulegen (siehe oben Ziff. 3.6). Für einige spezifische Kategorien können Ausnahmen beibehalten oder eingeführt werden, je nach Beschwerlichkeit der ausgeübten Tätigkeit oder anderen Kriterien, etwa für die Universitätsprofessoren. Der Nachteil, der sich aus der Festlegung eines unter dem AHV-Rentenalter liegenden Höchstalters ergibt, muss vom Staat angemessen kompensiert werden (beispielsweise durch die Beteiligung am versicherungstechnischen Einkauf).

*Artikel 51 StPG (Variante 2)*

Das Höchstalter für die Pensionierung entspricht dem Alter, in dem das Dienstverhältnis von Gesetzes wegen endet, ohne dass der Arbeitnehmende eine Kündigung einreichen oder der Arbeitgeber ihm kündigen muss. Die Kompetenz, das Höchstalter festzulegen, liegt beim Staatsrat, so wie es bereits das geltende Recht vorsieht. Dieses sieht für sämtliche Personalkategorien mit Ausnahme der Beamten der Kantonspolizei (60 Jahre) und der Professoren der Universität (zwischen 65 und 70 Jahren) ein Höchstalter von 65 Jahren vor. Für immer mehr Personen ist es vorstellbar und wünschenswert, die

Erwerbstätigkeit über ein bestimmtes Mindestalter und sogar über das 65. Altersjahr hinaus weiterzuführen. Diese Feststellung gilt auch für die Polizeibeamten. In diesen und anderen Berufsständen hat sich die Arbeit mit der Einführung neuer Arbeitsmethoden und -prozesse sowie der Zunahme administrativer Tätigkeiten diversifiziert. Zudem haben die Verwendung von EDV-gesteuerten Hilfsmitteln sowie Massnahmen des Gesundheitsschutzes und der Arbeitssicherheit die Belastung gewisser Arbeitsplätze verringert. Gewiss bleiben bestimmte Arbeiten weiterhin gefährlich und beschwerlich, es sind jedoch individuelle Bewertungen vorzunehmen. Daher ist die Selbstverantwortung des Einzelnen gefordert. Mit anderen Worten: Die Förderung einer vorzeitigen Pensionierung ist voll und ganz gerechtfertigt; es ist hingegen nicht angezeigt, je nach ausgeübter Funktion ein unterschiedliches Höchstalter festzulegen. Eine Person, die weiter arbeiten möchte, sollte – unter Berücksichtigung ihres Gesundheitszustandes und ihrer Motivation – nicht daran gehindert werden. Eine derartige Beschränkung sendet die negative Botschaft aus, dass eine Person ab dem Erreichen eines festgelegten Alters – das notabene unter dem AHV-Rentenalter liegt – vermuthungsweise nicht mehr fähig ist, ihre Funktion auszuüben. Schätzt sich der Mitarbeiters insbesondere in Bezug auf seine körperlichen Fähigkeiten falsch ein, so kann ihn der Staat als Arbeitgeber in den Ruhestand versetzen und dabei gegebenenfalls einen angemessenen Anteil an der Rückerstattung des AHV-Vorschusses übernehmen. Der Gesetzesentwurf sieht deshalb anders als das geltende Gesetz keine Möglichkeit vor, unterschiedliche Höchstalter vorzusehen, weder nach unten (Kantonspolizei), noch nach oben (Universitätsprofessoren). Für die bei Inkrafttreten des Gesetzes angestellten Professoren ist in den Ausführungsbestimmungen eine Übergangsregelung notwendig.

#### Artikel 52

Diese Bestimmung wird an die neuen Regeln bezüglich des Mindestalters für die Pensionierung angepasst. Das Verfahren und die Gründe für die Versetzung in den Ruhestand bleiben unverändert. Es wird festgelegt, dass die körperliche Unfähigkeit zur Ausübung der Funktion die Versetzung in den Ruhestand zu begründen vermag. Absatz 2 stellt den Grundsatz auf, dass eine Versetzung in den Ruhestand gemäss Artikel 43 StPG auch durch Vereinbarung zwischen den Parteien erfolgen kann.

#### Artikel 54 Abs. 1 StPG

In Übereinstimmung mit dem geltenden Gesetz entsteht mit der Versetzung in den Ruhestand, die nicht aufgrund eines Fehlverhaltens erfolgt, der Anspruch auf Leistungen, welche die Nachteile der vorzeitigen Pensionierung ausgleichen. Dieser Ausgleich erfolgt durch den Einkauf des versicherungstechnischen Abzugs, den die vor dem 62. Altersjahr – d.h. vor dem ordentlichen Rentenalter – pensionierte Person hinnehmen muss.

#### Artikel 55 StPG

Mit der Einführung eines allgemeinen und dauerhaften Frühpensionierungssystems, das die Beteiligung des Staates an der Rückerstattung des AHV-Vorschusses (neuer Art. 50 Abs. 3 StPG) vorsieht, ist Artikel 55 nicht mehr erforderlich und daher aufzuheben.

#### Artikel 30

Bereits das geltende Gesetz ermöglicht es dem Staatsrat, rasch die erforderlichen Gesetzesanpassungen vorzunehmen, wenn dies eine Änderung der Bundesgesetzgebung erforderlich macht. Es wird vorgeschlagen, diese Klausel beizubehalten. Mit dem neuen Gesetz sollte sie zwar nur noch selten in Anspruch genommen werden müssen, es ist aber nicht auszuschliessen, dass auch künftig rasche Gesetzesanpassungen notwendig sein werden.

#### Artikel 31

Der Staatsrat plant das Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes für den 1. Januar 2012.

### 5 AUSWIRKUNGEN DES GESETZESENTWURFS

#### 5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Für den Staat als Arbeitgeber ergeben sich Kosten im Zusammenhang mit der Beitragserhöhung (geschätzte Kosten: 8 Mio. Fr.) und der Erhöhung des versicherten Lohnes im Pensionsplan (Kürzung des Koordinationsabzugs; geschätzte Kosten: 0.8 Mio. Fr.). Seitens der Versicherten verursacht die Beitragserhöhung ebenfalls 8 Mio. Franken Kosten. Der tiefere Koordinationsabzug und die sich dadurch ergebende Ausweitung des versicherten Lohns erhöht die Beitragslast der Versicherten um 0.6 Mio. Franken.

Es ist hervorzuheben, dass bei Beibehaltung des geltenden Gesetzes eine stärkere Beitragserhöhung notwendig würde.

Bei der Pensionskasse wird die geplante Revision die Entwicklung des Deckungsgrades positiv beeinflussen (Einsparung von 0.6 Beitragspunkten).

Der Entwurf hat keine personellen Auswirkungen.

#### 5.2 Auswirkungen des Gesetzesentwurfs auf die Aufgabenverteilung Staat-Gemeinden

Der vorliegende Gesetzesentwurf hat keine besonderen Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden.

#### 5.3 Verfassungsmässigkeit, Bundesrechtskonformität und Europarechtsverträglichkeit des Entwurfs

Der Entwurf steht in Einklang mit der Kantonsverfassung und dem Bundesrecht. Er berücksichtigt die Änderungen in der Gesetzgebung des Bundes über die zweite Säule. Die neue Systematik (Rahmengesetz und Reglemente) ermöglicht – anders als das geltende Recht – eine flexible und rasche Anpassung an künftige Änderungen der Bundesgesetzgebung.

Der Entwurf ist überdies konform mit dem Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA; SR 0.142.112.681) und dem Abkommen vom 21. Juni 2001 zur Änderung des Übereinkommens vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation

(revidiertes EFTA-Übereinkommen; SR 0.632.31), namentlich mit den Bestimmungen der beiden Abkommen über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.

#### **5.4 Referendumsklausel**

Die Vorlage unterliegt den ordentlichen Bestimmungen zum Gesetzes- und Finanzreferendum.

Wir beantragen Ihnen, diesen Gesetzesentwurf über die Pensionskasse des Staatspersonals des Kantons Freiburg anzunehmen.

**Beilagen: Entwürfe der Reglemente der Pensionskasse**