

Die Revision der Gesetzgebung über die Pensionskasse des Staatspersonals des Kantons Freiburg in Kurzfassung

1. Überblick

Eine der Hauptstärken des geltenden Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals (PKG) liegt darin, dass mit ihm ein Deckungsgrad erreicht wurde, der – in Anbetracht des öffentlichen Kontextes der Pensionskasse des Staatspersonals (nachfolgend: die Pensionskasse) – vom Experten der Pensionskasse als gut bis sehr gut beurteilt wird. Damit ist die Pensionskasse eine gesunde Einrichtung, die der Zukunft gelassen entgegenblicken kann. Abgesehen von einer massvollen Erhöhung des Beitragssatzes sind keine drakonischen Finanzierungsmassnahmen zu ergreifen, um den Betrieb unter normalen Bedingungen weiterführen zu können. Zudem verdienen einige Elemente des PKG ihrer einfachen Anwendung und Verständlichkeit wegen hervorgehoben zu werden, so etwa die einfache Berechnung der Pensionen und die transparenten Rentenprojektionen.

Das PKG ist jedoch nicht mehr vollständig BVG-konform. Das BVG wurde seit seiner Einführung 1985 mehrfach und in teilweise in wichtigen Punkten geändert. Im Rahmen der vorliegenden Revision gilt es, diese Änderungen nachzuvollziehen. 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 Reglementierungsbefugnis anders zu verteilen. Der eidgenössische Gesetzesentwurf 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 Organen 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. Im Weiteren macht sich zunehmend die Notwendigkeit bemerkbar, dem Personal einen bedürfnisgerechten flexiblen Altersrücktritt zu ermöglichen. Schliesslich hat sich aus der Gesamtüberprüfung des geltenden Gesetzes ergeben, dass bestimmte Leistungen neu zu definieren und Abläufe anzupassen sind.

All diese Beweggründe haben zu einer Totalrevision des geltenden Gesetzes geführt. Der Vorentwurf des neuen Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals präsentiert sich als Rahmengesetz, das sich auf die Grundsätze der Finanzierung, die Bestimmung des Primates und die Regelung des flexiblen Altersrücktritts beschränkt. Informationshalber werden jedoch die geplanten Ausführungsbestimmungen, für die der Vorstand der Pensionskasse zuständig sein wird, den konsultierten Organen zusammen mit dem Vorentwurf unterbreitet. Das Inkrafttreten des neuen Gesetzes ist auf den 1. Januar 2012 vorgesehen.

2. Finanzierungssystem

Der Vorentwurf schlägt die Beibehaltung des gemischten Finanzierungssystems vor. Dieses hat sich für die Pensionskasse bewährt und wird deshalb weiterhin als zweckmässig erachtet. Die zahlreichen Debatten, welche in den letzten Jahren durch die Unterdeckung gewisser öffentlich-rechtlichen Kassen hervorgerufen wurden, haben jedoch die Notwendigkeit aufgezeigt, ein Finanzierungssystem anzuwenden, das jederzeit einen ausreichenden Deckungsgrad garantiert. Das neue Gesetz enthält die für diese Garantie notwendigen Elemente, wie:

- die Festlegung eines Mindestdeckungsgrades und von zweckmässigen Sanierungsmassnahmen für den Fall, dass der Mindestdeckungsgrad unterschritten wird. Der vorgeschlagene Mindestdeckungsgrad beträgt 70%;
- die Berücksichtigung der finanziellen Lage der Kasse bei der Teuerungsanpassung der Renten und bei der Aufwertung der Summe der versicherten Löhne;
- die teilweise Neudefinition der Rentenhöhen.

3. Vorsorgepläne

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. Der Pensionsplan wird im Leistungsprimat auf der Grundlage der Summe der aufgewerteten versicherten Löhne geführt. Die Höhe der Pension ergibt sich dabei aus dem durchschnittlichen, aufgewerteten Karriere Lohn. Dieses System vereint die Vorteile des Leistungsprimats (wobei die Rentenberechnung anders als im reinen Leistungsprimat nicht auf der Grundlage des letzten Lohnes erfolgt) mit jenen des Beitragsprimats (finanzielle Stabilität der Pensionskasse). Der BVG-Plan wird im Beitragsprimat geführt.

4. Erhöhung des Beitragssatzes

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 versicherten 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. Der Vorschlag, den Beitragssatz anzuheben, erfolgt aufgrund des letzten versicherungstechnischen Gutachtens 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). Deshalb erweist sich die vorgeschlagene Beitragserhöhung als notwendig, um die Finanzierung der Pensionskasse mittelfristig sicherzustellen. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Beitragserhöhung bei Beibehaltung des geltenden Gesetzes noch dringlicher wäre. Der Vorentwurf bringt auf Leistungsebene Änderungen, die es erlauben, die Beitragserhöhung auf 2% zu beschränken.

5. Flexibler Altersrücktritt

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, wobei allerdings die Vorsorgeeinrichtungen seit der 1. BVG-Revision keinen Altersrücktritt vor dem vollendeten 58. Altersjahr mehr ermöglichen dürfen, es sei denn bei Unternehmensrestrukturierungen, oder wenn aus Gründen der öffentlichen Sicherheit ein tieferes Rentenalter vorgesehen ist (Art. 1i BVV2). Aus all diesen Gründen ist der flexible Altersrücktritt 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 oder gar darüber hinaus weiterführen. Auch seitens des Arbeitgebers entspricht das flexible Rentenalter einem Bedürfnis: Zum einen können Mitarbeitende, die beschwerliche Arbeiten nicht mehr ausführen können, ihren Dienst vorzeitig verlassen. Zum andern gehen Wissen und Erfahrungen von noch voll leistungsfähigem Personal nicht vorzeitig verloren. Der Gesetzesvorentwurf schafft den Rahmen, innerhalb dessen der

Staatsrat und die Pensionskasse den flexiblen Altersrücktritt für alle konkret gestalten können (flexibler Altersrücktritt zwischen 58 und 67 Jahren). Gemäss Gesetzesvorentwurf wird ordentliche Alterspension gleich hoch sein wie die Alterspension, die heute mit 62 Jahren ausgerichtet wird. Bei einem tieferen Rücktrittsalter (zwischen 58 und 62 Jahren) wird die Alterspension versicherungstechnisch gekürzt (mit 60 wird die Pension 1.536% der aufgewerteten Summe der versicherten Löhne betragen), bei einem höheren Rücktrittsalter (zwischen 62 und 67 Jahren) versicherungstechnisch aufgewertet (mit 65 wird die Pension 1.696% der aufgewerteten Summe der versicherten Löhne betragen). Übergangsrechtlich wird die versicherungstechnische Kürzung für Personen, die kurz vor ihrer Pensionierung stehen, abgedeckt. Für all jene, die vor dem ordentlichen AHV-Alter in den Ruhestand treten möchten, ist ein Anspruch auf einen – mit der heute geltenden AHV-Überbrückungsrente vergleichbaren – AHV-Vorschuss vorgesehen, der unter bestimmten Voraussetzungen zum grössten Teil vom Arbeitgeber finanziert wird. Die Beteiligung des Arbeitgebers an der Finanzierung des AHV-Vorschusses wird im Reglement vom 17. Dezember 2002 über das Staatspersonal (StPR) festgelegt. Vorgeschlagen wird eine Arbeitgeberbeteiligung im Umfang von 80% der maximalen AHV-Rente. Die verbleibenden 20% sollen zulasten der versicherten Person gehen, auf Wunsch in Form einer lebenslänglichen Kürzung der Alterspension. Möglich sein soll auch ein Teilaltersrücktritt in Verbindung mit einem Teil-AHV-Vorschuss. Die finanzielle Beteiligung des Arbeitgebers wird wie im geltenden System durch die Lohndifferenz zwischen den in Pension tretenden Versicherten und den Neuangestellten finanziert. In Bezug auf das Höchstalter (obligatorisches Rücktrittsalter) werden im Rahmen der Vernehmlassung zwei Varianten unterbreitet: ein einheitliches Höchstalter für alle Personalkategorien oder ein differenziertes Höchstalter je nach funktionsspezifischen Besonderheiten (so wie derzeit für die Mitglieder der Kantonspolizei).

6. Finanzielle 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 (Anpassung des Koordinationsabzugs ans BVG; 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.

Freiburg, 30. März 2010