

Antwort des Staatsrats

Artikel 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals hält Folgendes fest: "Der Staatsrat kann den Anschluss aller Arbeitnehmer von auswärtigen Institutionen bewilligen. Als auswärtige Institutionen gelten die Gemeinden, die Gemeindeverbände sowie die Einrichtungen, die eine direkt mit dem Staat, den Gemeinden oder den Gemeindeverbänden verbundene gemeinnützige Aufgabe erfüllen oder an der Verwaltung der Pensionskasse mittelbar oder unmittelbar mitwirken, jedoch keine Anstalt des Staates sind. Der Staatsrat legt in einem Beschluss die Anschluss- und Vorsorgebedingungen der auswärtigen Institutionen fest."

Bis Ende 2002 waren nur wenige Anschlussgesuche zu verzeichnen, was insbesondere darauf zurückzuführen war, dass die Leistungen anderer Vorsorgeeinrichtungen damals viel vorteilhafter waren als diejenigen unserer Pensionskasse. Im Laufe des Jahres 2003 nahm die Zahl der Gesuche zu, da sich mit der Verschlechterung der Finanzmärkte die Lage geändert hatte. Die Verschlechterung an den Finanzmärkten änderte den diesbezüglichen Sachverhalt. Seit Ende 2003 resp. Anfang 2004 haben sich die Leistungen der Pensionskasse im Vergleich mit anderen Kassen verbessert, da die Leistungen der Pensionskasse auf einer Projektion der während der gesamten Laufbahn erzielten Gehälter beruhen und nicht auf variablen Überschüssen, Umwandlungssätzen oder Zinssätzen.

Der Vorstand der Pensionskasse beziehungsweise der Staatsrat sah sich nun mit der Frage der den auswärtigen Institutionen gewährten Staatsgarantie konfrontiert, da die Pensionskasse trotz einem im Vergleich zur anderen öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen ausgezeichneten Deckungsgrad dennoch eine Unterdeckung von 15 % aufweist. Es stellte sich nämlich folgende Frage: Wer würde diesen Deckungsfehlbetrag übernehmen müssen, wenn der eidgenössische oder kantonale Gesetzgeber plötzlich eine vollständige Kapitalisierung der Pensionskasse verlangen würde? Um einer solchen Forderung entsprechen zu können, hat die Pensionskasse einen Verordnungsentwurf ausgearbeitet, der demnächst dem Staatsrat unterbreitet wird. Darin soll klar definiert werden, welche Verpflichtungen die auswärtigen Institutionen haben, die der Pensionskasse angeschlossen sind oder sich ihr künftig anschliessen werden.

Aufgrund der immer grösseren Verpflichtungen hinsichtlich der Versicherungsleistungen und in Anbetracht der Schwierigkeiten, das Pensionskassengesetz auch nur in Kleinigkeiten anzupassen (namentlich Auslegungsprobleme bei zahlreichen Artikeln, zu viele Wahlmöglichkeiten für die Versicherten, fehlende Übereinstimmung im Anschluss an Änderungen des BVG), hat der Vorstand Ende 2002 die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Revision des Gesetzes über die Pensionskasse beschlossen. Die Arbeiten schreiten voran und der Vorstand musste bereits gewisse Entscheidungen bezüglich der Varianten treffen, die von der Arbeitsgruppe vorgeschlagen worden waren. Ein erster Bericht zu den Revisionsarbeiten sollte gegen Ende 2004 verfügbar sein. Er wird dann dem Staatsrat und anschliessend den Sozialpartnern zur Diskussion unterbreitet.

Die häufig gestellte Frage nach der vollständigen Öffnung der Pensionskasse wurde noch nicht im Detail geprüft. Mehrere Lösungen sind möglich:

1. Beibehalten des Status quo

Der Betrieb der Pensionskasse wie bisher, mit der Möglichkeit des Anschlusses für auswärtige Arbeitgeber zu den von der Pensionskasse festgelegten Konditionen, namentlich der Unterzeichnung einer Anschlussvereinbarung, in der die Eintritts- und Austrittsbedingungen für auswärtige Arbeitgeber festgelegt sind. Der Staatsrat entscheidet gemäss geltender Gesetzgebung endgültig über einen Anschluss. Hier sind verschiedene Möglichkeiten denkbar:

Option a)

Die Kompetenz für die Gewährung des Anschlusses an die Pensionskasse könnte direkt an den Pensionskassenvorstand delegiert werden. Diese Lösung wäre juristisch gesehen näher beim BVG als die heutige Regelung. Die Verwaltung und insbesondere der Anschluss von auswärtigen Arbeitgebern ist Sache eines paritätischen Vorstandes und nicht ausschliesslich des Arbeitgebers. Der Vorstand könnte so uneingeschränkt über den Anschluss gewisser Arbeitgeber entscheiden (z.B. eine Anschlussverweigerung aufgrund zu hoher Schadenfähigkeit oder aufgrund des finanziellen Risikos bei den Beitragszahlungen).

Option b)

Es handelt sich hier um die vollständige Öffnung für auswärtige Arbeitgeber. Unter der Voraussetzung dass diese Arbeitgeber die vorher erwähnten Bedingungen für einen Anschluss nach Artikel 3 PKG erfüllen, müsste die Pensionskasse diese Arbeitgeber ohne zusätzliche Bedingungen akzeptieren. Dies setzt aber voraus, dass die mit diesen Anschlüssen verbundenen Risiken nicht einfach auf die gegenwärtigen Mitglieder überwältigt werden, deren Risikobeitrag in die Höhe schnellen könnte. Der Gesetzgeber muss sich bewusst sein, dass er mit dieser Variante die Pensionskasse zahlreichen auswärtigen Arbeitgebern öffnen würde, und er muss demzufolge entsprechende Massnahmen treffen, um eine allenfalls erhebliche und sowohl nach oben als auch nach unten mögliche Fluktuation des Deckungsgrads und somit auch der Staatsgarantie aufzufangen. Der Staat könnte auch die von ihm subventionierten Institutionen zum Anschluss an die Pensionskasse verpflichten. Die finanziellen Vor- und Nachteile einer solchen Anschlussverpflichtung müssten untersucht werden (einheitliche Vorsorgeregelung für eine Grosszahl von Arbeitgebern und Erleichterungen für das Personal beim Stellenwechsel zu einem Arbeitgeber, der an die gleiche Personalvorsorgeeinrichtung angeschlossen ist; Skalenerträge bei der Verwaltung und allenfalls Beitragsenkungen, die sich gegebenenfalls auch auf die Arbeitgeber / Gemeinwesen bei der Subventionierung angeschlossener Einrichtungen übertragen würde; Verbleib von Vorsorgekapital im Kanton und vorzugsweise Investition dieses Kapitals im Kanton). Gemäss Versicherungsmathematiker könnte der Anschluss anderer Arbeitgeber positiv für die Pensionskasse sein, da dadurch die Zahl der Versicherten ansteigen würde, was Einsparungen bei der Bearbeitung der Dossiers ermöglichen und möglicherweise auch zu einem niedrigeren Durchschnittsalter der versicherten Personen führen würde.

2. Errichtung einer neuen gemeinsamen öffentlich- oder privatrechtlichen Stiftung

Mit der Errichtung einer neuen Stiftung könnten alle auswärtigen Instanzen oder Arbeitgeber, die sich der gegenwärtigen Pensionskasse anschliessen möchten, unter einem Dach zusammengeschlossen werden. Diese Institution könnte nach den gleichen Regeln funktionieren wie die Pensionskasse (insbesondere Berechnung der Leistungen anhand der Summe der koordinierten Löhne bis zum ordentlichen Pensionsalter), und sie könnte direkt von der Pensionskasse verwaltet werden, und zwar zu für die Versicherten interessanten Kosten (Skalenerträge). Die neue Stiftung wäre zu 100 % kapitalisiert, und somit gäbe es nicht die gleichen Probleme unter anderem in Zusammenhang mit der Unterdeckung, wie sie

die heute an die Pensionskasse angeschlossenen Institutionen kennen. Ein Transfer von an die Pensionskasse angeschlossenen Arbeitgebern zur neuen Stiftung wäre für den Staat sicher von Vorteil, da nur sein Personal bei der Pensionskasse verbleiben und sich der Deckungsfehlbetrag nur auf sein Personal beziehen würde. Es stellt sich allerdings die Frage nach der Finanzierung der neuen Stiftung. Mit einer versicherungsmathematischen Expertise müsste der erforderlichen Beitragssatz ermittelt werden, der aller Wahrscheinlichkeit nach nahe beim gegenwärtigen Beitragssatz der Pensionskasse, d.h. bei 19,5 % liegen dürfte. Mit der Schaffung einer neuen Vorsorgeeinrichtung könnten unter anderem auch die Guthaben der Beitragsleistenden im Kanton behalten werden. Ausserdem würde die Mobilität des Spital- und Pflegepersonals stark gefördert, da in diese Vorsorgeeinrichtung alle Gesundheits- und Sozialeinrichtungen des Kantons integriert werden könnten (Altersheime, Pflegeheime, Behindertenheime, Einrichtungen für Suchtkranke). Mit der Zeit könnten sich auch viele Gemeinden dieser neuen Stiftung anschliessen.

Unabhängig davon, welche Variante letztlich gewählt wird, müssen alle diese Faktoren berücksichtigt werden, das heisst die Schadensfähigkeit, die Zahlungsfähigkeit der Arbeitgeber, die Beiträge an die subventionierten Einrichtungen, die Skalenerträge, eine allfällige Beitragskürzung (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile), der Verbleib des Kapitals im Kanton.

Der Staatsrat beantragt folglich dem Grossen Rat dieses Postulat anzunehmen, da die verlangten Abklärungen bereits in Arbeit sind. Ein Bericht über die Ergebnisse dieser Untersuchungen wird Ihnen grundsätzlich innert der gesetzlichen Frist von einem Jahr oder allenfalls bei der Vorlage eines Entwurfs zur Revision des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals unterbreitet werden.

- Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Postulats finden später statt.

Freiburg, den 7. September 2004