

Diplomarbeit zur höheren Fachprüfung
zum eidg. dipl. Pensionskassenleiter

Führung einer Vorsorgeeinrichtung des öffentlichen Rechts

The collage features several prominent headlines and text snippets:

- Selbstbedienung bei Pensionskasse**: A large headline at the top left.
- Publica-Revision gescheitert**: A large, bold headline in the center.
- Politiker wollen Immunität von Fierz aufheben**: A headline on the right side.
- Die Zürcher BVK verliert 46 Millionen Fr.**: A headline in the lower right area.
- Tiefere Renten, höhere Beiträge**: A headline at the bottom left.
- Der Pensionskasse des Kanton Zürich entgehen Milliarden**: A headline in the middle left.
- Streit um Beamtenpensionskasse**: A headline in the lower right.
- Rentnerkassen für Post und SBB**: A headline in the middle right.

Small text fragments and sub-headlines are interspersed throughout the collage, providing context for the main articles. Some visible text includes 'Entlastung für die kantonale Beamtenversicherungskasse', 'Die Investition in die BT&T-Gruppe', and 'Zürich - Grösster Hypothekargläubiger des Ferienvereins'.

Fachschule für Personalvorsorge, Thun

Verfasser

Urs Pfister
Baumschulstr. 1
8404 Winterthur

Betreuer

Hanspeter Konrad
Schweiz. Pensionskassenverband ASIP
Seefeldstrasse 45
8008 Zürich

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Ausgangslage und Problemstellung	4
1.2	Zielsetzung	5
1.3	Aufbau der Arbeit	5
1.4	Eingrenzung der Arbeit	5
2	Führung	6
2.1	Definition	6
2.2	Führungsaufgabe	7
2.3	Strategische Führung	9
2.4	Operative Führung	11
2.5	Hilfsmittel	13
2.5.1	Delegation	13
2.5.2	Zielvereinbarung	13
2.5.3	Anreizsystem	14
2.5.4	Aus- und Weiterbildung	14
2.5.5	Kontroll- und Arbeitsinstrumente	15
2.5.6	Kennzahlen	15
2.6	Kontrollinstanzen	16
2.6.1	Internes Kontrollsystem (IKS)	16
2.6.2	Kontrollstelle	17
2.6.3	Experte für berufliche Vorsorge	17
2.6.4	Aufsichtsbehörde	18
2.7	Rolle der Politik	18
2.8	Fazit	20
3	Festlegung der Grundlagen	21
3.1	Ausgangslage	21
3.2	Rechtsform und paritätische Verwaltung	21
3.3	Staatsgarantie	22
3.4	Plangestaltung	23
3.5	Entscheidungsfindung	25
3.6	Beispiel aus der Praxis	27

3.7	Technischer Zinssatz	30
3.8	Umwandlungssatz.....	31
3.9	Fazit	32
4	Finanzielle Führung.....	33
4.1	Deckungsgrad	34
4.2	Unterdeckung	36
4.2.1	Gründe	36
4.2.2	Massnahmen	36
4.2.3	Kritische Betrachtung.....	37
4.2.4	Lösungsansatz.....	38
4.3	Finanzplanung	39
4.4	Investitionen	40
4.5	Vermögensanlage	41
4.5.1	Anlageorganisation.....	41
4.5.2	Anlageausschuss.....	43
4.5.3	Beurteilung eines Immobilienprojekts	43
4.6	Wertschwankungsreserve	46
4.7	Kontrolle.....	46
4.8	Fazit	48
5	Kommunikation	49
5.1	Öffentliche Meinung und Wahrnehmung.....	50
5.2	Kommunikationskonzept.....	52
5.3	Interne Kommunikation.....	52
5.4	Externe Kommunikation	53
5.5	Fazit	54
6	Zusammenfassung	55
	Literaturverzeichnis	58
	Abkürzungsverzeichnis	60
	Abbildungsverzeichnis	61
	Anhangverzeichnis	62
	Erklärung	63

1 Einleitung

Die staatlichen Pensionskassen bestanden schon lange vor der Einführung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge BVG, welches auf den 1. Januar 1985 in Kraft trat. Die ältesten Kassen wurde bereits vor über 100 Jahren gegründet.¹ Der Staat als Träger dieser Kassen hatte sich schon früh zum Ziel gesetzt, seine Beamten und Funktionäre gegen die Risiken Alter, Tod und Invalidität abzusichern. Das beamtete Personal konnte deshalb schon lange vor dem Obligatorium mit einer guten Pension beim Ausscheiden aus dem Arbeitsleben rechnen. Ursprünglich wurden diese Renten für die pensionierten Beamten aus den Steuereinnahmen im Umlageverfahren finanziert und aus der Staatskasse bezahlt. Hier bestand ein wesentlicher Unterschied zu den privaten Arbeitgebern, welche ihre freiwilligen Vorsorgewerke über eine selbständige Stiftung oder eine Genossenschaft gestalten mussten, dafür aber von steuerlichen Vergünstigungen profitieren konnten.

Mit der Einführung des Rahmengesetzes über die beruflichen Vorsorge wurde bestimmt, dass die Leistungen im Kapitaldeckungsverfahren zu finanzieren sind und das Vermögen der Vorsorgeeinrichtung getrennt von der Unternehmung des Arbeitgebers durch das paritätische Organ zu verwalten ist. Der Arbeitgeber und die versicherten Angestellten sollten demnach das Vermögen gemeinsam und gleichberechtigt verwalten. Dies widerspricht der traditionellen Funktionsweise der staatlichen Pensionskasse, welche ihre Leistungen im Umlageverfahren finanzierte und aufgrund ihrer rechtlichen Stellung keine gleichberechtigte Mitsprache des Personals kennt. Erst durch die Verselbständigung der Pensionskasse in eine öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung mit eigener Rechtsperson ist die Voraussetzung gegeben, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Sinne der paritätischen Verwaltung gleichgestellt sind. Die Verselbständigung hat jedoch auch zur Folge, dass die finanziellen Risiken von der Vorsorgeeinrichtung selber getragen werden müssen und eine Staatsgarantie damit keine Berechtigung mehr haben kann.

In Fachkreisen wird wegen den unterschiedlichen Voraussetzungen bei der Gestaltung und Finanzierung zwischen den privat- und öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen unterschieden. Solange die Gesetzgebung hier Unterschiede zulässt, sind auch verschiedene Massstäbe anzuwenden. Es ist jedoch ein Trend erkennbar, dass sich öffentlich-rechtliche Kassen in guten finanziellen Verhältnissen, den privatrechtlichen Kassen annähern und vom staatlichen Träger in die Selbständigkeit entlassen werden. Wie die Praxis zeigt, gelingt dies jedoch nur dann, wenn die Leistungen korrekt finanziert sind und die Vorsorgeeinrichtung über die nötigen Reserven verfügt. Sind nicht genügend Reserven vorhanden, besteht die Gefahr, dass die Kasse in eine Unterdeckung gerät und Sanierungsmassnahmen ergriffen werden müssen. Eine Verselbständigung muss deshalb sorgfältig vorbereitet werden und sollte nur dann erfolgen, wenn das finanzielle Gleichgewicht nach den heute geltenden Regeln langfristig gegeben ist. Die aktuelle Situation der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen zeigt, dass die wenigsten über die finanziellen Mittel verfügen, welche für eine selbständige und finanziell unabhängige Pensionskasse notwendig wären.²

¹ Vgl. Swisca, Umfrage, Die Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften 2002, Seite 6

² Vgl. Abbildung 5

Die Abhängigkeit von politischen Einflüssen ist ein wichtiges Merkmal von öffentlich-rechtlichen Kassen. Die Führung der Vorsorgeeinrichtung steht dauernd in einem Spannungsfeld zwischen politischen Interessen, Sparmassnahmen im öffentlichen Haushalt und einer Führungsstruktur, welche die Unabhängigkeit der Führungsorgane besonders bei der Vermögensanlage erfordert.

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Die finanzielle Sicherheit der Pensionskassen gibt immer wieder Anlass zu Diskussionen. Nicht zuletzt mit der Revision des BVG und dem Ruf nach Transparenz ist die berufliche Vorsorge in der Öffentlichkeit auf immer grösseres Interesse gestossen. Die Thematik wird deshalb von den Medien seit längerem aufmerksam verfolgt. Dabei wurden verschiedene Vorkommnisse bei den öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen dokumentiert, was wiederum die Exponenten der Politik veranlasste, sich vermehrt mit der Problematik im Bereich der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung zu befassen. Dies hatte unter anderem bei der Pensionskasse des Bundespersonals zur Folge, dass eine Totalrevision des PUBLICA-Gesetzes³ eingeleitet wurde, welches im 2006 durch die Räte behandelt wird.

Ausserdem stellte sich die Frage, wie auf die grossen Unterschiede bei den Deckungsgraden der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen der Kantone und generell des Gemeinwesens reagiert werden soll. Die parlamentarische Initiative von Nationalrat Serge Beck ging beispielsweise auf diese Fragestellung ein. Die Initiative verlangt, dass das BVG so geändert wird, dass die Vorsorgeeinrichtungen der öffentlich-rechtlichen Körperschaften künftig nicht mehr vom Grundsatz der Bilanzierung in geschlossenen Kassen abweichen dürfen. Denn heute ist es möglich, dass öffentliche Kassen, im Gegensatz zu den privat-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, aufgrund von Garantien nicht voll ausfinanziert sein müssen.

Die öffentlichen Kassen haben dadurch die Möglichkeit ein gemischtes Finanzierungssystem anzuwenden, welches eine Unterdeckung ausdrücklich zulässt.⁴ Dies hatte zur Folge, dass einzelne Kassen einen Deckungsgrad von unter 50 Prozent erreichten und sofortige Sanierungsmassnahmen einleiten mussten. Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, die Ursachen und die Folgen für die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen zu untersuchen und daraus Schlüsse für die Zukunft zu ziehen.

Ab 1. Januar 2005 ist die Bestimmung des Deckungsgrades und die Darstellung der Jahresrechnung gesetzlich geregelt. Viele öffentliche Kassen verfügen jedoch über keine oder nur geringe Schwankungsreserven, welche notwendig wären, um einen Deckungsgrad von deutlich über 100 Prozent auszuweisen. Es wird deshalb einen politischen Entscheid bedürfen, welcher eine klare Aussage darüber macht, wie der Zieldeckungsgrad bei der Vorsorgeeinrichtung zu bestimmen ist und wie die Sanierungsmassnahmen im Falle einer Unterdeckung aussehen würden.

Das zuständige Führungsorgan der Vorsorgeeinrichtung ist gefordert, klare Grundlagen zu schaffen, um eine sachliche Diskussion zu ermöglichen und eine konstruktive Lösung für die offenen Fragen zu finden. Der Weg dorthin wird jedoch von den gegebenen Umständen und vom politischen Willen der staatlichen Instanzen abhängen.

³ Der Bundesrat hat am 23. September 2005 der Botschaft über die Pensionskasse des Bundes zugestimmt und an die Räte überwiesen.

⁴ Vgl. Pittet Meinrad, Die öffentlichen Pensionskassen in der Schweiz, Seite 99 ff.

1.2 Zielsetzung

Ich möchte mit dieser Diplomarbeit dem Praktiker aus dem Umfeld der 2. Säule einen Einblick in die Eigenheiten der Vorsorgeeinrichtung des öffentlichen Rechts verschaffen. Dazu werde ich auf die wesentlichen Punkte bei der Führungstätigkeit hinweisen und die Grundlagen und Strukturen der Vorsorgeeinrichtung darstellen. Die Erkenntnisse aus der Arbeit sollen mithelfen, gute Lösungen bei der Reform der Grundlagen für die öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung zu finden.

1.3 Aufbau der Arbeit

Zuerst werden in einem theoretischen Teil die Grundlagen erläutert. Hervorgehoben werden dabei die Besonderheiten, welche sich aufgrund der öffentlich-rechtlichen Stellung der Vorsorgeeinrichtung ergeben. Der Hauptteil behandelt die Schwerpunkte der Führungsaufgabe: die Führungstätigkeit im Rahmen der Gesetzesgrundlagen, die finanzielle Führung und die Kommunikation.

Die Arbeit ist in 5 Kapitel aufgeteilt:

Kapitel 1 zeigt auf, was Führung einer Vorsorgeeinrichtung des öffentlichen Rechts bedeutet und welche Hilfsmittel zur Verfügung stehen.

Kapitel 2 befasst sich mit den Grundlagen über die Tätigkeiten der Vorsorgeeinrichtungen. Welche Fragen stellen sich bei der Gestaltung der Organisationsstrukturen und welche Bedeutung hat die Wahl der Rechtsform der Vorsorgeeinrichtung.

Kapitel 3 befasst sich mit der finanziellen Führung der Vorsorgeeinrichtung. Ein Beispiel zeigt auf, wie wichtig klare Bestimmungen für die Vermögensverwaltung sind.

Kapitel 4 befasst sich mit der Kommunikation bei den öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen. Anhand von Presseartikeln wird untersucht, was die Medien zum Thema öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen berichten und wie die Öffentlichkeit die staatlichen Vorsorgeeinrichtungen wahrnimmt.

Das **5. Kapitel** fasst die Erkenntnisse zusammen und zieht ein Fazit.

1.4 Eingrenzung der Arbeit

Weil die Gestaltungsmöglichkeit bei der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung eine Vielzahl von Möglichkeiten zulässt und auch die Aufsichtsbehörden keine einheitlichen Regelungen kennen, beschränkt sich die Arbeit auf vier Themen der Führung nämlich: die Führungsgrundlagen der Vorsorgeeinrichtung nach öffentlichem Recht, die Festlegung der Grundlagen für die berufliche Vorsorge, die finanzielle Führung und die Kommunikation der Kasse.

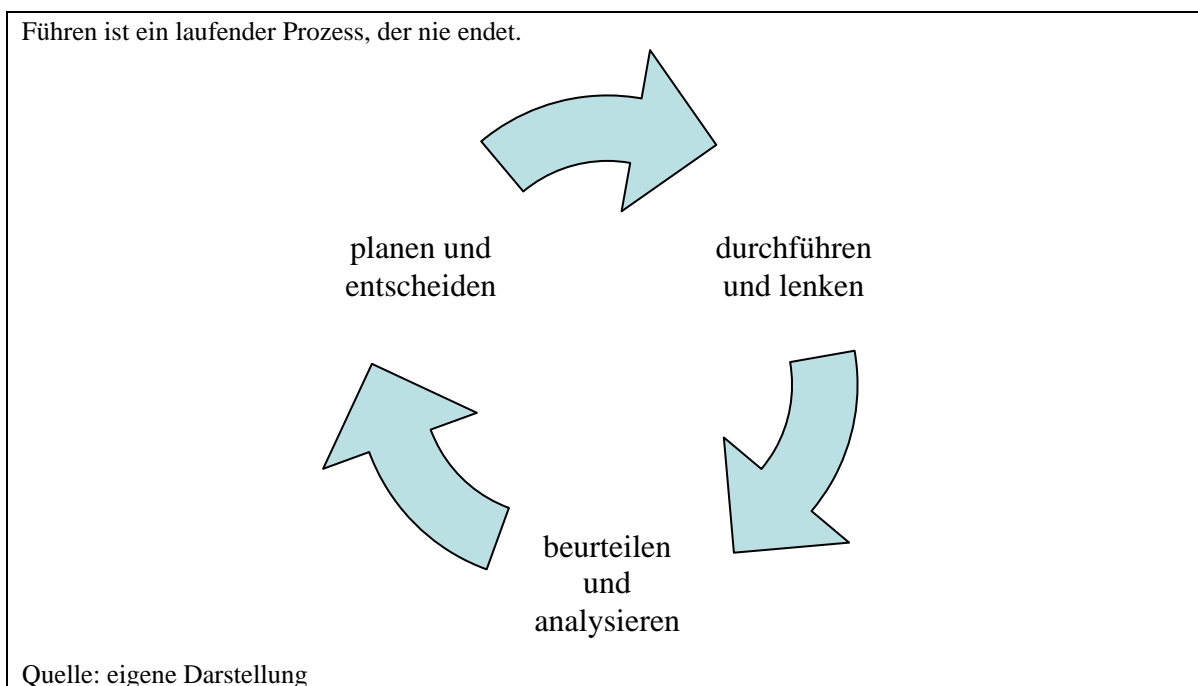
2 Führung

2.1 Definition

Führen heisst Entscheidungen treffen und diese durchsetzen. Ausgangslage dazu sind die Geschäftsziele die durch den Zweck der Unternehmung und die Strategie vorgegeben sind. Die öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung verfolgt das Ziel, ihren Versicherten möglichst gute Vorsorgeleistungen anzubieten und im Vorsorgefall eine sichere Leistung zu erbringen. Der Rahmen für die Erfüllung dieser Aufgabe ergibt sich aus den gesetzlichen Vorgaben und den Möglichkeiten auf den Geld- und Kapitalmärkten.

Weil sich die Situation unter den Marktbedingungen schnell ändern kann und auch die Vorsorgeeinrichtung sich laufend neuen Bedingungen anpassen muss, sind die Führungsverantwortlichen gezwungen ihre Vorkehrungen zu treffen. Das erfordert Planung und ein Risiko-Management, um möglichen Gefahren zu begegnen und rechtzeitig reagieren zu können.⁵ In diesem Sinne sind Aktivitäten gefordert, welche möglichst zielgerichtet und effizient umgesetzt werden. Damit die Wirksamkeit der Führungstätigkeit überprüft und ihre Qualität beurteilt werden kann, muss das Ergebnis ermittelt und bewertet werden. Die Analyse dieser Kontrollen erlaubt es dem Führungsorgan, Schlüsse zu ziehen und auf die nachfolgenden Ereignisse Einfluss zu nehmen. Dieser ständige Führungsprozess⁶ ermöglicht den Verantwortungsträgern ihre Aufgabe vollumfänglich wahrzunehmen und die Geschäfte in die gewünschte Richtung zu lenken.

Abbildung 1: Führungsprozess



⁵ Büchi Pierre-Alain, Graf René, Krüttli Bruno, Roa Claudio, Nachhaltiges Risiko-Management für Pensionskassen

⁶ Vgl. Schweizer Personalvorsorge, Hanspeter Konrad, Seite 57, Sonderausgabe 2006

Konkret heisst Führen auch, die Strukturen für die Vorsorgeeinrichtung zu schaffen, welche für eine gute und zweckmässig Durchführung der beruflichen Vorsorge nötig sind. Dazu sind Funktionen zu bezeichnen und entsprechende Aufgaben und Verantwortung zu übertragen. Dieses Gerüst wird in der Fachsprache als Aufbauorganisation⁷ bezeichnet. Für die eigentliche Arbeit sind Richtlinien zu erstellen und die Leistungsansprüche der versicherten Personen zu definieren. Die Vorgaben dafür sind weitgehend durch die gesetzlichen Vorschriften gegeben. Die Verantwortung für diese Führungsaufgabe ist nach Gesetz ausdrücklich dem obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung übertragen⁸.

2.2 Führungsaufgabe

Die gesetzlichen Bestimmungen nach Artikel 49a BVV2 verpflichten die Vorsorgeeinrichtung, ihre Ziele und Grundsätze festzulegen und die Durchführung und Überwachung der Vermögensanlage nachvollziehbar zu regeln. Das paritätische Organ soll mit diesen Grundlagen seine Führungsaufgabe vollumfänglich wahrnehmen.

Für eine öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung sind diese Voraussetzungen nur gegeben, wenn sie über eine eigene Rechtsperson verfügt und der Erlass des Gemeinwesens die paritätische Verwaltung nach den Bestimmungen von Artikel 51 BVG als oberstes Organ der Vorsorgeeinrichtung vorsieht. Enthält der Erlass keine entsprechende Bestimmung, bleibt die oberste Führungsverantwortung beim Staat und die Mitsprache des paritätisch besetzten Organs ist auf das Anhörungsrecht beschränkt. Das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung ist somit der Gesetzgeber bzw. der Staat⁹ selber. Weil in diesem Fall die Gesetzgebung über die berufliche Vorsorge keine organisatorischen Bestimmungen kennt, liegt es am jeweiligen Gemeinwesen, die notwendigen Strukturen zu schaffen.

Durch einen Erlass sind die Führungsaufgaben festzulegen und die verantwortlichen Personen und Gremien zu bestimmen. Weil sich die Gesetzgebung laufend weiterentwickelt, besteht hier die Gefahr, dass die öffentliche Hand ihre eigene Gesetzgebung, und somit die Rechtsgrundlagen, für die Vorsorgeeinrichtung verspätet oder gar nicht anpasst. Das kann dazu führen, dass organisatorische Mängel auftreten und notwendige Massnahmen mangels Rechtsgrundlage nicht getroffen werden können. In den meisten Fällen ist jedoch eine Rechtsgrundlage vorhanden oder die Verantwortlichen können entsprechende Massnahmen treffen. Die Regeln für die Ausübung der Aktionärsrechte können beispielsweise von der Anlagekommission vorgeschlagen und von der Verwaltungskommission der Vorsorgeeinrichtung in Kraft gesetzt werden.

Es ist heute bei vielen öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen noch üblich, dass die Vorsorgeeinrichtung eng mit der Finanzverwaltung des Gemeinwesens verbunden ist und einzelne Geschäfte über die Verwaltung abgewickelt werden. Weil dadurch keine klare Trennung der Institutionen innerhalb der Verwaltung gegeben ist, muss der Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich klar festgelegt werden.

⁷ Vgl. Thommen Jean-Paul, Betriebswirtschaftslehre, Seiten 1016 – 1017 und 1028 - 1029

⁸ Vgl. Artikel 51 BVG

⁹ Unter dem Begriff Staat ist der Bund, der Kanton, die Gemeinde oder allgemein das Gemeinwesen zu verstehen.

Eine Besonderheit stellt dabei die Unterschriftenregelung dar, weil hier unter Umständen kein Eintrag ins Handelsregister möglich ist und deshalb bei Vertragsabschlüssen die Unterschriften durch das Gemeinwesen beglaubigt werden müssen. Dies ist besonders bei Vertragsverhältnissen im Ausland mit grossem Aufwand verbunden.

Bei der Ausübung einer Führungsaufgabe im öffentlichen Recht ist es üblich, dass ein Antrag zu einem Geschäft an die Exekutivbehörde gestellt und dieser durch die Behörde genehmigt oder zurückgewiesen wird. Die Entscheidungsfindung und der Dienstweg benötigen dadurch entsprechend Zeit, bis ein Beschluss vorliegt. Muss ein Geschäft zusätzlich über das Gesetzgebungsverfahren abgewickelt werden, können Monate vergehen. Dieser Umstand erklärt, weshalb wesentliche Veränderungen der Statuten einer Vorsorgeeinrichtung nicht rasch umgesetzt werden können. Das Gesetzgebungsverfahren kann sich weiter verzögern, wenn eine Volksabstimmung durchgeführt werden muss.

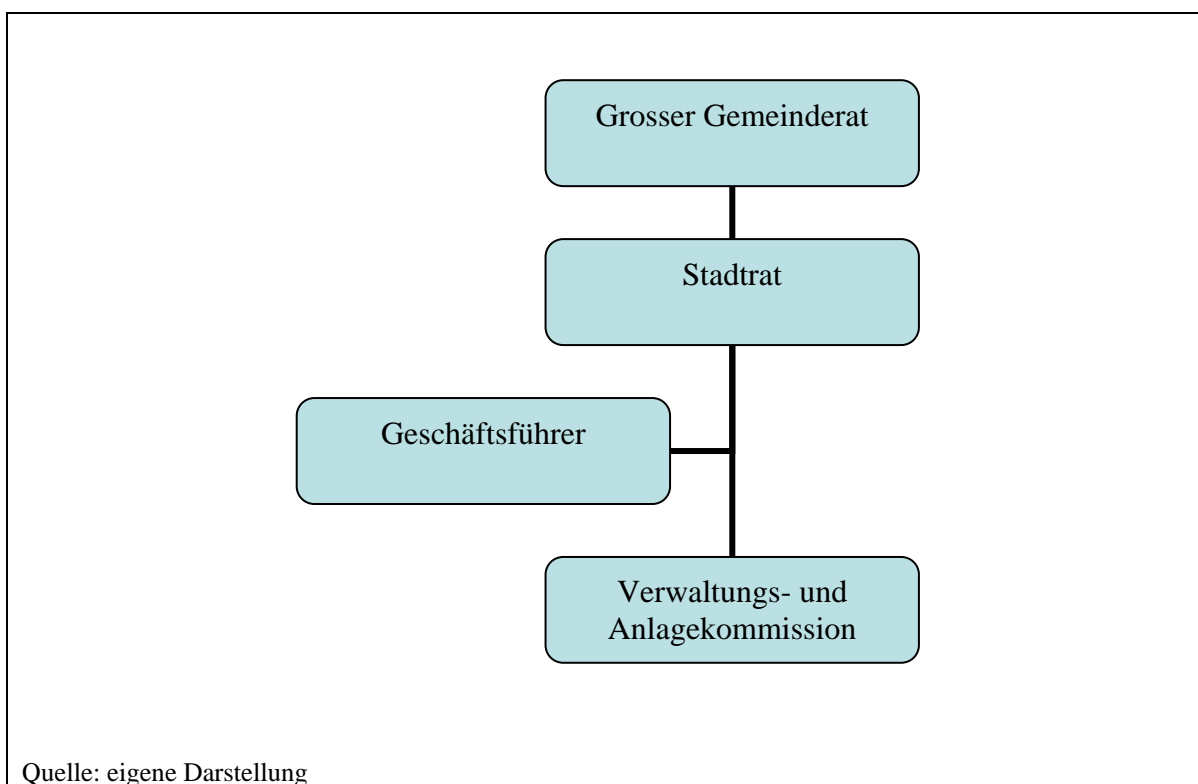
Das beschriebene Verfahren zeigt, dass die Führungsaufgaben bei der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung auf verschiedene Ebenen verteilt sind. Je nach Führungsebene kann zwischen strategischer oder operativer Führung unterschieden werden.

2.3 Strategische Führung

Für die strategische Führung zuständig ist das oberste Organ, welches nach den gesetzlichen Grundlagen die Ziele festlegt und die dafür notwendigen Mittel bereitstellt, um diese zu erreichen. Bezogen auf eine öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung muss dazu folgendes festgehalten werden:

Die Bezeichnung öffentlich-rechtlich drückt bereits aus, dass unter diesem Titel die Öffentlichkeit und somit die staatliche Gewalt mit seinen Institutionen gemeint ist. Im öffentlichen Recht ist das Parlament die höchste gesetzgebende Instanz. Es bestimmt durch gesetzlichen Erlass die Strukturen und Ausführungsbestimmungen seiner Institutionen. Dies gilt auch für eine Vorsorgeeinrichtung des öffentlichen Rechts. Das Parlament kann Kompetenzen delegieren oder Aufgaben an Dritte übertragen.

Abbildung 2: Organigramm der Pensionskasse der Stadt Winterthur



Es ist somit ein wesentlicher strategischer Entscheid, wie viel Freiheit die staatliche Vorsorgeeinrichtung erhält. Die Einrichtung kann als unselbständige Verwaltungseinheit innerhalb der staatlichen Verwaltung ohne eigene Rechtsperson oder als vollständig unabhängigen Vorsorgeeinrichtung mit eigener Rechtsperson ausgestaltet werden. Artikel 50 BVG Absatz 2 weist auf diese Besonderheit bei einer Einrichtung des öffentlichen Rechts hin.

Entscheidet sich das Parlament für die selbständige Vorsorgeeinrichtung mit eigener Rechtsperson, überträgt es alle Rechte und Pflichten auf diese. Unter dieser Voraussetzung ist die Situation vergleichbar mit einer privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtung. Wird die

beruflichen Vorsorge über eine unselbständige Vorsorgeeinrichtung durchgeführt, ist die Exekutive, in der Regel die Regierung als Gremium, zuständig und erhält die notwendigen Befugnisse. Für grundlegende Änderungen der Statuten und Reglemente muss die Regierung jedoch weiterhin das Einverständnis des Parlaments einholen. Ein solcher Grund kann eine Änderung bei den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen oder generell im Finanzierungssystem der Vorsorgeeinrichtung sein.

Unabhängig davon, ob die Vorsorgeeinrichtung über eine eigene Rechtsperson verfügt, ist sie wie eine privat-rechtliche Vorsorgeeinrichtung nach Artikel 50 BVG verpflichtet, reglementarische Bestimmungen zu erlassen über

- a die Leistungen;
- b die Organisation;
- c die Verwaltung und Finanzierung;
- d die Kontrolle;
- e das Verhältnis zu den Arbeitgebern, zu den Versicherten und zu den Anspruchsberechtigten.

Diese Bestimmungen können in der Gründungsurkunde, in den Statuten, im Reglement oder bei einer Einrichtung des öffentlichen Rechts in den vom Bund, vom Kanton oder von der Gemeinde erlassenen Vorschriften enthalten sein.

Weitere strategische Entscheide betreffen folgende Gebiete:

- Festlegen der Ziele
- Leitbild
- Finanzierungssystem (Leistungs- oder Beitragsprimat)
- Organisationsform
- Versicherungspläne
- Verwaltungskommission
- Anlagekommission

Der wichtigste strategische Entscheid für die Vorsorgeeinrichtung des öffentlichen Rechts sind wohl die Bestimmungen über die Organisation der Vermögensanlagen und des Rechnungswesens. Die strikte Trennung der Vermögenswerte und die Bestimmungen über die Anlagen beim Arbeitgeber, welche die Gesetzgebung die berufliche Vorsorge vorschreibt, sind nur für die privaten Vorsorgeeinrichtungen massgebend. Es ist deshalb möglich, dass eine staatliche Vorsorgeeinrichtung ohne eigene Rechtsperson ausgestaltet wird und somit Teil der Verwaltung ist. Damit die Bestimmungen der beruflichen Vorsorge dennoch erfüllt und die Jahresrechnung der Kasse erstellt werden kann, wird innerhalb der Staatsrechnung eine separate Rechnung für die Vorsorgeeinrichtung geführt. Die Vorsorgeeinrichtung verfügt in dieser Konstellation beispielsweise auch über kein eigenes Postkonto oder eigene Bankverbindungen. Der gesamte Zahlungsverkehr wird über das Rechnungswesens des Gemeinwesens abgewickelt und auf den Konten der Vorsorgeeinrichtung verbucht.

Der geschilderte Umstand erklärt, weshalb die Finanzverwaltung des Gemeinwesens einen grossen Einfluss auf die Anlagestrategie der Vorsorgeeinrichtung ausübt. Die Vermögensstruktur der Pensionskasse des Bundes wies zum Beispiel im Jahr 1995 zwei Typen von

Anlagen auf: Die Hypothekendarlehen an die Versicherten betragen ca. 13 Prozent und das Guthaben beim Bund ca. 87 Prozent des PKB-Vermögens.¹⁰

Die Fragen, was den Staat veranlasste, die berufliche Vorsorge eng an sich zu binden und weshalb nach der Einführung des BVG keine sofortige Verselbständigung angestrebt wurde, kann durch folgende drei Thesen beantwortet werden.

These 1

Es war üblich, das Vermögen der beruflichen Vorsorge mündelsicher anzulegen. Als mündelsicher gelten Anlagen beim Staat. Es bestand deshalb keine Notwendigkeit, eine Änderungen in der Anlagepolitik vorzunehmen.

These 2

Der Staat übernahm gegenüber seiner Arbeitnehmern, welche meist im Beamtenstatus beschäftigt waren, die Verpflichtung, für die Risiken Invalidität, Alter und Tod aufzukommen. Eine Delegation an Dritte bzw. eine Versicherung war somit nicht notwendig.

These 3

Die Gesetzgebung ermöglichte es den staatlichen Pensionskassen, ihre Strukturen beizubehalten und es bestand dadurch kein dringender Handlungsbedarf, organisatorische Änderungen durchzuführen.

2.4 Operative Führung

Die Gesetzgebung der beruflichen Vorsorge lässt für die Gestaltung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung einen grossen Spielraum zu. Dies zeigt sich auch bei der Bestimmung der Geschäftsführung. Ist die Vorsorgeeinrichtung eine selbständige Rechtsperson, ist die Situation vergleichbar mit derjenigen einer privaten Vorsorgestiftung oder Genossenschaft. Verfügt die öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung über keine eigene Rechtsperson, ist die Regierung des Gemeinwesens für die Geschäftsführung zuständig. Dazu bestimmt sie eine zuständige Person und überträgt ihr die Aufgabe, die Geschäfte für die Vorsorgeeinrichtung zu führen.

¹⁰ Vgl. Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission PUK betreffend Pensionskasse des Bundes, Seite 53

Abbildung 3: Auszug aus den Statuten der Pensionskasse der Stadt Winterthur**Organisation, Ziffer 34**

Der Stadtrat führt die Vorsorgeeinrichtung unter Mitwirkung der Verwaltungskommission und vertritt sie nach aussen. Die Regierung bezeichnet diejenigen Personen, welche für die Pensionskasse rechtsverbindlich zeichnen und setzt die Art der Unterschriftsberechtigung fest.

Aufgaben und Kompetenzen des Stadtrates, Ziffer 37

Der Stadtrat regelt Fälle, welche in diesen Statuten nicht vorgesehen sind, im Rahmen der Gesetze und im Sinne des Vorsorgezwecks.

Der Stadtrat entscheidet alle Geschäfte, welche die Pensionskasse betreffen. Vorbehalten bleiben die Entscheidungen, die in die Zuständigkeit der Pensionskasse, der Verwaltungskommission oder des grossen Gemeinderates fallen.

Der Stadtrat überträgt den Vollzug dieser Statuten einer geschäftsführenden Person.

Der Stadtrat setzt die versicherungstechnischen Grundsätze der Pensionskasse sowie die Zinssätze nach Konsultation der Verwaltungskommission und der Expertin oder des Experten fest.

Der Stadtrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

Quelle: Statuten der Pensionskasse der Stadt Winterthur, Stand 1. Januar 2005

In den Zuständigkeitsbereich des Geschäftsführers gehören folgende Bereiche:

- Personalwesen
- Rechnungswesen
- Vermögensanlage (Koordination)
- Berichterstattung
- Koordinationsaufgaben

Werden durch die Gesetzgebung Änderungen notwendig, ist es die Aufgabe des Geschäftsführers, die erforderlichen Schritte einzuleiten. Zusammen mit dem Experten für berufliche Vorsorge und einer Arbeitsgruppe werden die Grundlagen erarbeitet und als Vorschlag den zuständigen Gremien zur Genehmigung vorgelegt. Das gleiche Vorgehen ist bei der Änderung der Anlagestrategie vorgesehen. Zusammen mit den Finanzexperten und der Anlagekommission werden die neuen Grundlagen erarbeitet und dem zuständigen Organ zur Verabschiedung unterbreitet.

Für die tägliche Arbeit und die Aufgaben innerhalb der Vorsorgeeinrichtung sind der Geschäftsführer, seine Mitarbeiter oder beauftragte Stellen verantwortlich. Die Aufgaben

sind namentlich: die Versicherten- und Rentnerverwaltung, die Leistungsfestsetzung, die Buchführung, die Vermögensverwaltung, die Koordinationsaufgaben mit einem oder mehreren Arbeitgebern und die Zusammenarbeit mit dem Führungsorgan der Kasse. Diese Arbeiten teilen sich in Prozesse bzw. Arbeitsabläufe auf und werden in der Fachsprache als Ablauforganisation¹¹ bezeichnet.

2.5 Hilfsmittel

Auf jeder Stufe ist die Führungskraft auf Unterstützung angewiesen. Das ist zum Beispiel eine gut vorbereitete Sitzung, gute und verständliche Entscheidungsgrundlagen oder generell eine gute Arbeitsplanung. Viele Grundlagen müssen zuerst erarbeitet werden und können erst dann als sinnvolle Hilfsmittel eingesetzt werden. Die Ausgangslage dafür sind die bestehenden Voraussetzung in der Unternehmung selber. Es muss mit den vorhandenen Regelungen und Konzepten gearbeitet werden. Es gilt dabei zu erkennen, welche Voraussetzungen gegeben sind und was verbessert werden kann.

Ausgangspunkt ist dabei immer, mit welchen Mitteln das Ziel erreicht werden kann und welcher Weg am einfachsten und sichersten dort hin führt.

2.5.1 Delegation

Die Führungskräfte haben meistens nur begrenzte Mittel zur Verfügung. Weil gewisse Aufgaben nicht selber oder mit eigenem Personal bewältigt werden können, muss geprüft werden, ob diese nicht durch Dritte oder eine andere Abteilung ausgeführt werden können. Dabei ist auch abzuklären, welche Tätigkeiten zum Kerngeschäft gehören und wer die Aufgaben am günstigsten und zweckmässigsten ausführen kann.

Die Vergabe von Aufträge an Dritte für unterstützende Aufgaben oder zur Entlastung der Kader kann ein geeignetes Mittel sein. Gerade für fachspezifische Aufgaben müssen vermehrt Spezialisten beauftragt werden. Dieses Spezialwissen ist vor allem in der Vermögensverwaltung, im Rechnungswesen, bei der Immobilienverwaltung, bei der Rechtsberatung und bei EDV-Projekten erforderlich.

Die Delegation von Aufgaben und die Erteilung von Aufträgen an Dritte ermöglicht ausserdem, dass Wissen und Fähigkeiten rasch und kostengünstig zur Verfügung stehen. Diese projektbezogene Arbeit ermöglicht es den Führungspersonen, neben dem Tagesgeschäft auch anspruchsvolle Projektarbeiten durchzuführen.

2.5.2 Zielvereinbarung

Um die Wirksamkeit der Führungstätigkeit beurteilen zu können, muss vorher ein Massstab festgelegt werden. Weil Führen immer mindestens zwei Personen betrifft, muss klar sein, was für Ziele erreicht werden sollen, welche Verantwortung und Kompetenzen

¹¹ Vgl. Thommen Jean-Paul, Betriebswirtschaftslehre, Seiten 1018, 1028 - 1029

der zu beurteilenden Person übertragen werden und welche Mittel zur Verfügung stehen. Dies kann bei einem so genannten Zielvereinbarungsgespräch schriftlich festgehalten werden. Wichtig dabei ist, dass realistische Ziele vereinbart werden, welche auch von beiden Seiten klar wahrgenommen werden.

2.5.3 Anreizsystem

Bei öffentlich-rechtlichen Anstellungen ist ein finanzielles Anreizsystem nur schwer vorstellbar. Einem solchen System stehen die starren Strukturen der Besoldungsordnung des staatlichen Arbeitgebers entgegen. Auch wenn heute vermehrt Lohnanteile nach Leistungsprinzip zur Anwendung kommen, ist die Entlohnung mit derjenigen in der Privatwirtschaft nicht vergleichbar. Auch Beförderungen sind nur im Rahmen eines vorgegebenen Stellenplans möglich.

Neben der eigentlichen Entlohnung sind deshalb auch die Sozialleistungen näher zu betrachten. Sie bilden neben der Arbeitszeit und der Ferienregelung ein wichtiger Bestandteil des Entlohnungssystems. Es ist deshalb auch von Bedeutung, wie sich die berufliche Vorsorge bei der öffentlichen Hand entwickelt, weil auch die Arbeitsplatzsicherheit in der heutigen Zeit nicht mehr als gewichtiges Argument gelten kann.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist auch die berufliche Aus- und Weiterbildung, die auf dem Gebiet der beruflichen Vorsorge sicher einen hohen Stellenwert hat. Die vielfältigen Aufgaben auf diesem Gebiet machen die Arbeit interessant und abwechslungsreich. Vorgesetzte haben deshalb guten Grund, die Vorteile auf diesem Gebiet hervorzuheben und die Möglichkeit, den Untergebenen eine interessante Arbeit anzubieten.

2.5.4 Aus- und Weiterbildung

Wird die Aus- und Weiterbildung als Hilfsmittel der Führung betrachtet, können folgende Feststellungen gemacht werden:

- Es werden spezifische Fähigkeiten und Kenntnisse erworben.
- Das bestehende Wissen kann gefestigt und erweitert werden.
- Der Kontakt mit Gleichgesinnten erhöht den Lerneffekt und fördert den Gemeinschaftssinn.
- Die erworbenen Kenntnisse erleichtern die tägliche Arbeit.
- Wissen erhöht die Lebensqualität und hat damit einen positiven Einfluss auf die Umgebung.

Treffen diese Aussagen zu, kann die Leistungsfähigkeit des einzelnen gesteigert und das Team dadurch positiv beeinflusst werden.

Die berufliche Vorsorge ist ein Bereich, in welchem vielfältiges Wissen gefragt ist. Von den grossen Vorsorgeeinrichtungen abgesehen, sind es meist kleine Teams, welche für die Durchführung verantwortlich sind. Neben dem täglichen Umgang mit der Informatik sind auch Anfragen zu beantworten und Beratungsgespräche zu führen. Werden in den Medien aktuelle Themen behandelt, gilt es darauf korrekt und kompetent zu reagieren.

Gerade die Vielfalt der gesetzlichen Bestimmungen in und um die berufliche Vorsorge erfordern, dass sich die Führungsverantwortlichen mit der Frage der Aus- und Weiterbildung aller mit der Kassenführung betrauten Personen befassen. Erfahrung und Fachwissen spielen eine wichtige Rolle bei der Entscheidungsfindung und im Tagesgeschäft.

2.5.5 Kontroll- und Arbeitsinstrumente

Die berufliche Vorsorge ist ein Gebiet, welches viel mit Zahlen, Reglementen und nicht zuletzt mit Vertrauen zu tun hat. Es werden deshalb besondere Anforderungen an die Mitarbeiter im Bereich der beruflichen Vorsorge gestellt. Für Angestellte in einer öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung gelten neben den Bestimmungen über die Schweigepflicht im Artikel 86 BVG auch die Bestimmungen über das Amtsgeheimnis nach Personalstatut. Es ist deshalb Sache der Vorgesetzten, hier die geeigneten Massnahmen zu treffen und diese zu überwachen.

Das wichtigste und nützlichste Instrument ist der Einsatz der EDV. Sie dient nicht nur als Arbeitsmittel für die Pensionskassenverwaltung, sondern liefert auch Daten für die verschiedensten Statistiken. Diese Auswertungen bilden neben der Buchhaltung die Grundlagen für die Erstellung des Jahresberichts der Vorsorgeeinrichtung.

Die EDV ist auch erforderlich für das Beitragsinkasso beim Arbeitgeber. Beim Beitragsprimatsystem werden die Beiträge vom Lohnsystem mittels elektronischer Schnittstelle ins Pensionskassensystem übertragen und auf dem Konto der versicherten Person gutgeschrieben. Weiter werden Rentenauszahlungen und die Leistungsausrichtung auf dem elektronischen Weg ausgeführt. Dies zeigt auf, wie wichtig ein gut funktionierendes EDV-System ist.

Bei Anfragen von Versicherten sind die Mitarbeiter ebenfalls auf ein Auskunftssystem angewiesen, dass es erlaubt, innert nützlicher Frist Anfragen zu beantworten und die erforderlichen Dokumente zu erstellen.

2.5.6 Kennzahlen

Die Erhebung von Kennzahlen ist ein wichtiges Führungs- und Kontrollinstrument. Die Analyse der Kennzahlen über verschiedene Perioden ermöglicht es, eine Beurteilung und Interpretation zu deren Entwicklung zu machen. Die Gesetzgebung verlangt deshalb, dass die verschiedensten Daten zu erheben und auszuwerten sind.¹² Ohne diese Grundlagen wäre die Durchführung der beruflichen Vorsorge nicht möglich.

¹² Erhebungsbogen für die Pensionskassenstatistik

Zusätzlich geben die Zahlen den Verantwortlichen der Vorsorgeeinrichtung einen Hinweis über den Erfolg der Geschäftsführung, den Personalbedarf und bilden allgemeine Grundlagen für die Führungstätigkeit. Die wichtigsten Kennzahlen der Vorsorgeeinrichtung sind:

- Deckungsgrad
- Technischer Zins
- Verzinsung der Sparguthaben bei der Beitragsprimatkasse
- Deckungskapital der Aktiven und Rentner
- BVG Altersguthaben
- Bilanzsumme
- Vermögenszusammensetzung
- Lohnsumme der Aktiven
- Bestand der Aktiven
- Bestände der Rentner
- Ein- und Austritte
- Ausgerichtete Leistungen
- Vorbezüge für Wohneigentum
- Vorbezüge bei Scheidungen

Obwohl die Zahlen einen guten Einblick in die jeweilige Vorsorgeeinrichtung geben, sind sie nicht geeignet, um aussagekräftige Vergleiche zwischen verschiedenen Pensionskassen zu machen.

2.6 Kontrollinstanzen

Die Kontrollinstanzen sind im BVG geregelt. Die Vorsorgeeinrichtung wird jedoch zusätzlich zu diesen Bestimmungen weitere Weisungen erlassen, um die Prozesse zu unterstützen und sinnvolle Arbeitsabläufe zu gestalten. Die jährliche Revision durch die Kontrollstelle findet ihren Abschluss im Jahresbericht der Geschäftsführung, welche Rechenschaft ablegt über das abgelaufene Rechnungsjahr. Mit der BVG-Revision ist die Berichterstattung wesentlich ausführlicher geworden, um die erforderliche Transparenz zu gewährleisten.¹³

2.6.1 Internes Kontrollsystem (IKS)

Hier handelt es sich um die vom Arbeitgeber bzw. der Organisation festgelegten Abläufe und Kontrollen, welche als Standard gelten. Neben der Kontrolle durch den Vorgesetzten können auch solche über technische Abläufe oder vorgegebene Kontroll-Listen erfolgen. Über das Vorhandensein und die Wirksamkeit wird sich ausserdem die Kontrollstelle bei ihren Prüfungen äussern. Ein Vorteil bei einem funktionierenden Kontrollsystem ist, dass

¹³ Nach Artikel 47 BVV2 Absatz 2 haben die Vorsorgeeinrichtungen die Jahresrechnung nach den Fachempfehlungen zur Rechnungslegung Swiss GAAP FER 26 in der Fassung vom 1. Januar 2004 aufzustellen und zu gliedern.

sich die verantwortlichen Mitarbeiter mit den Prozessen befassen und von sich aus reagieren können, wenn Abweichungen oder Unklarheiten bestehen. Die Eigenverantwortung steigt dadurch und kommt in einer besseren Arbeitsqualität zum Ausdruck.

2.6.2 Kontrollstelle

Nach Artikel 53 BVG prüft die Kontrollstelle jährlich die Geschäftsführung, das Rechnungswesen und die Vermögensanlagen. Zudem überwacht sie die Einhaltung der Loyalität in der Vermögensverwaltung. Die Vorsorgeeinrichtung muss dazu die nötigen organisatorischen Massnahmen treffen, um Fehlentwicklungen und Missbräuche in der Vermögensverwaltung zu verhindern. Sie kann dafür eigene Vorschriften erlassen oder sich auf Normen und Regelwerke von anerkannten Organisationen und Verbänden beziehen.¹⁴ Die Kontrollstelle verlangt deshalb, dass die Mitglieder der Anlagekommission eine Erklärung unterzeichnen, dass von den entsprechenden Bestimmungen Kenntnis genommen wurde.

Bei der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung ist es möglich, dass die kantonale oder eidgenössische Finanzkontrollstelle als Kontrollstelle tätig sein kann. Auch hier lässt die Gesetzgebung¹⁵ eine Ausnahme zu, indem die üblicherweise geforderte Unabhängigkeit vom Arbeitgeber hier nicht gilt. Die zunehmende Regeldichte in der beruflichen Vorsorge erfordert jedoch zusätzliches Spezialwissen auf diesem Gebiet. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die staatlichen Kontrollstellen die notwendigen Voraussetzungen dafür erfüllen können.

Die Expertenkommission Strukturreform hat sich mit der Verstärkung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge befasst und ist der Ansicht, dass dem Erfordernis der Unabhängigkeit nicht nachgekommen wird, wenn eine kantonale oder kommunale Finanzkontrolle Revisionsstelle einer kantonalen Vorsorgeeinrichtung ist. Sie empfiehlt daher, kantonale und kommunale Finanzkontrollen nicht mehr als Revisionsorgan zuzulassen.¹⁶

Die Praxis zeigt, dass heute beide Varianten angewendet werden. Die Pensionskasse der Stadt Zürich verfügt über eine externe unabhängige Kontrollstelle. Bei der Beamtenversicherungskasse des Kantons Zürich ist die Finanzkontrolle des Kantons Zürich für die Prüfung zuständig. In diesem Fall dürfte die rechtliche Gestaltung der Vorsorgeeinrichtung eine entscheidende Rolle bei der Wahl der Kontrollstelle spielen.¹⁷

2.6.3 Experte für berufliche Vorsorge

Der Experte ist zuständig für die Überwachung des Gleichgewichts zwischen den versicherungstechnischen Verpflichtungen und dem Vermögen der Vorsorgeeinrichtung. Bei einer Unterdeckung erstellt der Experte jährlich einen versicherungstechnischen Bericht. Weiter äussert er sich über die vom zuständigen Organ getroffenen Massnahmen zur Behebung der Unterdeckung und orientiert über deren Wirksamkeit. Ausserdem ist er

¹⁴ Kodex, Stiftung Verhaltenskodex in der beruflichen Vorsorge, Luzern

¹⁵ BVV2, Artikel 33, Absatz b

¹⁶ Vgl. Expertenbericht zur Verstärkung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge, Seite 27

¹⁷ Die Beamtenversicherungskasse (BVK) ist eine unselbständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts.

Ansprechpartner für den Geschäftsführer bei Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Versicherungsplans und berät das oberste Organ bei der Gestaltung der beruflichen Vorsorge.

2.6.4 Aufsichtsbehörde

Die Aufsichtsbehörde ist dafür zuständig, dass die bundesrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden. Bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen können jedoch Schwierigkeiten auftreten, weil Abweichungen zugelassen sind, jedoch keine oder ungenügende Ausführungsbestimmungen erlassen wurden. Das laufende Projekt „Strukturreform in der beruflichen Vorsorge“ beschäftigt sich neben anderen Themen mit der Verbesserung des Aufsichtssystems.¹⁸

Dem Bericht der Kommission ist zu entnehmen, dass bei den öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen die politische Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden gegenüber den kantonalen Regierungen und Parlamenten nur zum Teil gewährleistet ist. Sanierungsmassnahmen können beispielsweise nur mit Zustimmung der kantonalen Regierung und allenfalls des Parlaments an die Hand genommen werden.¹⁹ Die Frage der Aufsicht über öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen des Bundes und der Kantone wird im Zusammenhang mit der Ausfinanzierung später von einer separaten Expertenkommission geprüft.

2.7 Rolle der Politik

Die Grundlage für die Vorsorgeeinrichtung des öffentlichen Rechts bildet ein gesetzlicher Erlass durch das Parlament des Gemeinwesen. Dieser regelt die Organisationsstruktur der Pensionskasse und erlässt die reglementarischen Bestimmungen nach Artikel 50 BVG. Im Gegensatz zu privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen haben die Staatsangestellten bei der Festlegung dieser Bestimmungen kein Mitspracherecht. Dafür müssen sich die politischen Parteien einigen und in der Mehrheit der Vorlage zustimmen.

Weil der Staat dabei als Gesetz- und Arbeitgeber auftritt, ist eine Trennung der beruflichen Vorsorge zwischen Arbeitgeber und unabhängiger Vorsorgeeinrichtung, wie sie nach BVG grundsätzlich verlangt wird, nicht gegeben. Das Parlament hat deshalb einen grossen Spielraum bei der Gestaltung der Strukturen. Die engste Beziehung besteht dann, wenn die Vorsorgeeinrichtung über keine eigene Rechtsperson verfügt und die Vermögensanlage durch die Finanzverwaltung der Körperschaft erfolgt. Ist auch noch die Aufsichtsbehörde mit der staatlichen Institution verflochten, können erhebliche Interessenkonflikte entstehen. Das Beispiel der ehemaligen Bundespensionskasse dokumentiert einen solchen Fall.²⁰

Es ist deshalb die Aufgabe der politischen Akteure, solche organisatorischen Mängel frühzeitig zu erkennen und nicht zuzulassen. In der Praxis hat sich gezeigt, dass immer dort, wo keine klaren Strukturen vorhanden waren und der Grundsatz der Gewalten-

¹⁸ Bern, 5.7.2006 (EDI) – Der Bundesrat hat einen Entwurf für eine Strukturreform in der beruflichen Vorsorge in die Vernehmlassung geschickt.

¹⁹ Vgl. Expertenbericht zur Verstärkung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge, Seite 36

²⁰ Vgl. Bericht der PUK über die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) und über die Rolle des Eidgenössischen Finanzdepartements in bezug auf die PKB, Seite 232 ff.

trennung nicht eingehalten wurde, erhebliche Probleme entstanden sind. Es wurde in der Vergangenheit deshalb in mehreren Fällen eine parlamentarische Untersuchungskommission beauftragt, um Vorkommnisse bei der Pensionskasse abzuklären. Die Ergebnisse dieser Untersuchung eröffnet dann die Möglichkeit, die notwendigen gesetzlichen Korrekturen vorzunehmen und neue Grundlagen zu schaffen.

In der Regel liegt die Führungsaufgabe nach dem Erlass der Rechtsgrundlagen für die Vorsorgeeinrichtung bei der Exekutive bzw. Regierung, welche dann für die Führung zuständig ist. Das Parlament wird sich erst wieder mit der Vorsorgeeinrichtung beschäftigen, wenn eine entsprechende Vorlage behandelt werden muss. Hier ergibt sich ein weiterer Widerspruch zur Gesetzgebung der beruflichen Vorsorge. Die Regierung kann sich oft nicht mit der notwendigen Aufmerksamkeit der Vorsorgeeinrichtung zuwenden, weil die Legislaturziele dies nicht vorsehen und andere Prioritäten gesetzt werden. Eine paritätisch besetzte Verwaltungskommission mit Vorschlags- und Anhörungsrecht kann dieser Führungsverantwortung auch nur bedingt wahrnehmen. Unter der Voraussetzung, dass die Führung ein ständiger Prozess ist und die Führungsaufgaben vollumfänglich wahrzunehmen sind, ergibt sich erneut ein Widerspruch.

Die zentrale Frage für die Politik und die betroffene Vorsorgeeinrichtung ist deshalb, wie solche Interessenkonflikte vermieden werden können und die von der Gesetzgebung geforderte Führungsverantwortung am besten wahrgenommen werden kann. Leider scheint es oft der Fall zu sein, dass erst nachdem offensichtliche Fehler aufgetreten sind, und im äussersten Fall eine parlamentarische Untersuchungskommission eingesetzt wurde, Massnahmen ergriffen werden. Bei politischen Lösungen besteht zudem die Gefahr, dass Experimente gemacht werden und die Folgen erst nachträglich klar ersichtlich werden.

2.8 Fazit

Führen hängt nicht nur von der Organisationsform ab, sondern wird auch massgebend von äusseren Einflüssen geprägt. Es zeigt sich erst im Ernstfall, wie gut eine Organisation funktioniert und wie sich die Verantwortlichen ihren Aufgaben stellen. Das Resultat zeigt dann, wie gut die Führungsaufgabe wahrgenommen wurde.

Zur Führung gehört auch, dass das Ergebnis hinterfragt werden soll. Nicht nur von Kritikern, sondern auch von den Entscheidungsträgern selber. Dadurch kann das Vorgehen und die Entscheidungsfindung beurteilt und die Führungsfähigkeit verbessert werden. Führung verlangt auch, dass sich die Entscheidungsträger ihrer Funktion bewusst sind und die damit verbundene Verantwortung tragen bzw. wahrnehmen.

Neben den üblichen technischen und methodischen Hilfsmitteln ist auch die Aus- und Weiterbildung ein wichtiges Element, um erfolgreich Führen zu können. Das Ergebnis hängt deshalb wesentlich von den Fähigkeiten jedes Einzelnen innerhalb eines Gremiums ab. Zu diesen Fähigkeiten gehören beispielsweise das erforderliche Fachwissen, um Lösungsvarianten auf ihre Zweckmässigkeit und Wirkung beurteilen und Entscheidungen darüber fällen zu können. Eben gerade auf dieser Grundlage baut das Konzept der Führungsverantwortung des obersten Organs in der beruflichen Vorsorge auf.

Gute Führung zeichnet sich dadurch aus, dass sie die getroffenen Entscheide nachvollziehbar erklären kann. Ausserdem ist es notwendig, dass über die Tätigkeit regelmässig Rechenschaft abgelegt wird, was die Transparenz erhöht und die Beurteilung und Kontrolle der Führung ermöglicht. Die Kontrollinstanzen stellen zudem sicher, dass die gesetzlichen Vorgaben und die von der Vorsorgeeinrichtung erlassenen Bestimmungen eingehalten werden.

Weil die Gesetzgebung den Körperschaften der öffentlichen Hand heute keine einheitlichen Regeln für die Führung ihrer Vorsorgeeinrichtung vorgibt, ist es um so wichtiger, dass sich die Entscheidungsträger auf allen Ebenen über ihre Verantwortung bewusst sind und nicht Einzelinteressen und auf den ersten Blick einfache Lösungen im Vordergrund stehen. Denn eine wirksame Kontrolle durch das Volk ist auf dem komplexen Gebiet der beruflichen Vorsorge nicht möglich.

Das Vertrauen der Versicherten in die Führung der Vorsorgeeinrichtung ist deshalb wichtigste Voraussetzung für die Durchführung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge. Der Bundrat hat dies erkannt und mit der Projekt „Strukturreform in der beruflichen Vorsorge“ einen wichtigen Schritt eingeleitet.

3 Festlegung der Grundlagen

3.1 Ausgangslage

Die Grundlage für die Vorsorgeeinrichtung des öffentlichen Rechts bildet ein Erlass des Parlaments, dieser ist vergleichbar mit der Urkunde einer privaten Vorsorgeeinrichtung.

Ein weiterer wesentlicher Punkt ist die Wahl des Finanzierungssystems. Artikel 69 BVG erlaubt Vorsorgeeinrichtungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, unter dem vom Bundesrat festgesetzten Bedingungen, vom Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse abzuweichen. Das Bundesrecht lässt somit zu, dass diese Kassen anstelle des Kapitaldeckungsverfahrens ein gemischtes Finanzierungssystem anwenden können. Das hat zur Folge, dass nur ein Teil des Kapitals vorhanden ist, welches für die Deckung der gesamten Verpflichtungen notwendig wäre. Die öffentlich-rechtliche Körperschaft muss dafür eine Garantie leisten, dass ihre Vorsorgeeinrichtung die Leistungen erbringen wird.

Beim gemischten Finanzierungssystem besteht zudem die Gefahr, dass bei Leistungsverbesserungen der zusätzliche Finanzierungsbedarf nicht vollumfänglich erkannt wird. Solche Leistungsverbesserungen können auf Änderungen im BVG aber auch auf eine freiwillige Revision des Reglements bei der Vorsorgeeinrichtung zurück zu führen sein.

3.2 Rechtsform und paritätische Verwaltung

Das BVG geht vom Grundsatz aus, dass die Vorsorgeeinrichtung rechtlich getrennt vom Arbeitgeber besteht. Wie bereits erwähnt, lässt das Gesetz für öffentlich-rechtliche Körperschaften hier eine Ausnahme zu. Um dem Grundsatz dieser Trennung nachzuleben, wird den Kantonen und Gemeinden empfohlen, auf die im BVG eingeräumte Möglichkeit, die Pensionskasse als unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt zu führen, zu verzichten.

Diese Empfehlung ist wie folgt begründet:²¹

Ist eine Pensionskasse eine unselbständige Einrichtung des öffentlichen Rechts, ist sie samt ihres Vermögens Teil des staatlichen Trägers (Kanton oder Gemeinde). Dieser muss zwar für die Kasse Sonderrechnung führen, Dennoch kann bei Versicherten oder politischen Instanzen (Legislative, Exekutive oder Stimmberechtigten) der Eindruck aufkommen, der Staat habe Zugriff auf das Kassenvermögen, was bei Versicherten und politischen Instanzen zu unnötiger Verunsicherung führen kann.

Auch bei der öffentlich-rechtlichen Kasse soll das paritätische Organ in gleicher Weise paritätisches Organ sein wie bei der privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtung. Die Arbeitsverhältnisse des öffentlichen Personals gleichen sich denjenigen der Privatwirtschaft immer mehr an. Damit entfällt die ursprüngliche Begründung für eine Sonderlösung wie z.B. derjenigen, dass im öffentlich-rechtlichen Bereich die Leitung der Pensionskasse beim Staat liegt, während dem paritätischen Organ lediglich ein Anhörungsrecht zusteht.

²¹ Vgl. Meinrad Pittet, die öffentlichen Pensionskassen in der Schweiz, Seite 116 ff.

Die Versicherten und Arbeitgeber öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Vorsorgeeinrichtungen sind gleichermaßen daran interessiert, dass die Kasse optimal organisiert und geführt wird. Eine eigenverantwortliche Kassenführung ermöglicht eine grössere Effizienz, was sich zugunsten der Versicherten wie auch der Steuerzahler auswirkt.

Die Vorsorgeeinrichtungen haben Leistungs- und Beitragssystem festzulegen und mit der Vermögensanlage abzustimmen. Dabei müssen sie die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen einhalten. Die Verantwortung hierfür kann nur von einem Führungsorgan mit umfassenden Kompetenzen wahrgenommen werden.

Die gesetzlichen Bestimmungen und deren Entwicklung geht von der Voraussetzung aus, dass die Gesamtverantwortung für die Vorsorgeeinrichtung vom paritätischen Organ ausgeübt wird. Was in den Bestimmungen über die Verantwortlichkeit gemäss Artikel 52 BVG zum Ausdruck kommt.

Ist der Leistungsauftrag klar definiert und durch die politischen Behörden festgelegt, muss sich die Behörde nicht mehr mit fachtechnischen Belangen befassen und kann im Rahmen der paritätischen Verwaltung ihren Einfluss geltend machen.

3.3 Staatsgarantie

Entscheidend für die Wahl des Finanzierungssystems ist, ob die öffentlich-rechtliche Körperschaft eine Garantie für ihre Vorsorgeeinrichtung gewährt. Die Rechtsgrundlage für diese Garantie ist in den Artikel 65 und 69 BVG sowie in Artikel 45 BVV2 gegeben. In der Praxis müssen diese Artikel in den Statuten der Vorsorgeeinrichtung noch näher beschrieben werden. Konkret handelt es sich um folgende Punkte²² :

- Es ist zu präzisieren, dass sich die Staatsgarantie nicht nur auf die Leistungen nach BVG beziehen.
- Weil sich die Garantieleistung nicht nur auf einen Liquiditätsmangel bezieht, muss definiert werden, zu welchem Zeitpunkt sie zum Tragen kommt.
- Es gilt festzuhalten, auf welche Weise diese Garantie in der Rechnung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft aufzuführen ist. Eine Bilanzanmerkung scheint dazu am besten geeignet.
- Es gilt einen Unterschied zu machen für den Fall, dass ein Teil der Versicherten aus der Vorsorgeeinrichtung austritt und damit die Perennität des Versichertenbestandes gefährden könnte.
- Es ist festzuhalten, in welchen Fällen von Teilliquidation die öffentlich-rechtliche Körperschaft eingreifen müsste, um Mittel der Vorsorgeeinrichtung zu vervollständigen.
- Die Höchstgrenze der Garantie muss bestimmt werden und es ist festzulegen, ob diese Maximalgarantie lediglich den im Umlageverfahren finanzierten Anteil umfasst (100% abzüglich des Zieldeckungsgrades der Vorsorgeeinrichtung) oder die volle Unterdeckung gemessen am 100%-igen Deckungsgrad.

²² Vgl. PRASA Hewitt, Studie zur Refinanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, BSV VW Nr. 775, Dezember 2003

- Ferner sind die Fragen zu regeln, die mit der Kommunikation und mit der Tragweite dieser Garantie für alle Beteiligten (Versicherte, Arbeitgebende, Steuerzahler) zusammenhängen.

Garantie und Perennität sind eng miteinander verbunden. Die Perennität des Versichertenbestandes auf der einen und die finanzielle Perennität auf der anderen Seite. Die Tatsache dass beide nicht garantiert sind, stellt auch die Garantie selbst in Frage. Deshalb ist es um so wichtiger, die oben angeführten Punkte zu klären.

Die Perennität einer öffentlichen Kasse kann drei Ausprägungen haben:²³

1. Die Perennität der Kasse als solche: Diese Perennität besteht für eine öffentliche Kasse, weil sie im Allgemeinen Beamte versichert. Solange also die öffentliche Körperschaft besteht, wird sie immer auf Beamte und Beamtinnen für die Bewältigung ihrer Aufgaben angewiesen sein, um funktionieren zu können. Die Aufhebung des Beamtenstatus ändert nichts an der Tatsache. Es ist unerheblich, ob das Personal als „Beamte“ oder „Angestellte“ bezeichnet wird.
2. Die Perennität der Versichertenbestände: Diese Perennität besteht sicher für die meisten Bereiche einer öffentlichen Körperschaft, kann aber für einige Bereiche, die möglicherweise aufgehoben werden, in andere Verwaltungen oder in die Privatwirtschaft verschoben werden, weniger gesichert sein.
3. Die finanzielle Perennität: Wenn die erworbenen Rechte nur zum Teil durch Kapitalisierung sichergestellt sind, hängt die Deckung der heutigen und der zukünftigen Ansprüche von der Fähigkeit künftiger Generationen (inkl. Arbeitgeber) ab, mit ihren Beiträgen die für die Ausrichtung der Leistungen und das finanzielle Gleichgewicht der Vorsorgeeinrichtung notwendigen Beträge zu finanzieren.

3.4 Plangestaltung

Nachdem die Strukturen festgelegt sind, muss sich das ausführende Organ mit der Gestaltung der eigentlichen beruflichen Vorsorge befassen. Bei einer öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung ist es üblich, dass sich eine Kommission mit diesen Fragen beschäftigt.²⁴ Das Resultat ist ein Vorschlag, der dem Entscheidungsträger zur Genehmigung vorgelegt wird. Die Kommission setzt sich aus verschiedenen Interessengruppen zusammen. Es ist auch durchaus üblich, dass über eine konkrete Frage ein Vernehmlassungsverfahren mit verschiedenen betroffenen Gruppen und Verbänden durchgeführt wird.

²³ Vgl. Meinrad Pittet, die öffentlichen Pensionskassen in der Schweiz, Seite 58

²⁴ Vgl. Gesetz über die Zuger Pensionskasse, Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 1. Februar 2006, www.zug.ch/kantonsrat/pict/vorlagen/pdoc_1210_1.pdf

Die eigentliche Festlegung des Vorsorgeplans oder eine Totalrevision ist eine höchst anspruchsvolles Projekt. Neben den Grundsatzfragen müssen sich die Verantwortlichen auch mit den verschiedensten Fragen im Zusammenhang mit der beruflichen Vorsorge befassen:

- Wie lautet die aktuelle Gesetzgebung?
- Welche Entwicklungen müssen berücksichtigt werden?
- Wie steht es um die Finanzierung?
- Welcher finanzielle Spielraum steht zur Verfügung?
- Handelt es sich um eine Sanierung?
- Was ist ein ausgewogener Vorsorgeplan, welcher möglichst sämtliche Interessen gebührend berücksichtigt?

Der eigentliche Vorsorgeplan ist das Resultat der von den Sozialpartnern bestimmten Anforderungen an die berufliche Vorsorge. Konkret werden diese bestimmt durch die Personalpolitik des Arbeitgebers und die im Umfeld des Arbeitgebers massgebenden Regelungen. Ausserdem müssen die Mindestanforderungen der Gesetzgebung berücksichtigt werden.

Nachfolgend einige wesentliche Punkte bei der Plangestaltung:

Wer ist der versicherte Personenkreis?

Es muss festgehalten werden, ob verschiedene Versichertenkategorien bestehen und wie diese behandelt werden sollen. Auch bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung muss diese Frage gestellt werden. Es können unterschiedliche Arbeitsverhältnisse (z.B. für Lehrer gilt kantonales Recht) bestehen. Auch für Regierungsmitgliedern müssen, aufgrund ihrer Stellung als Magistratspersonen, besondere Regelungen getroffen werden.

Wie wird das Finanzierungssystem geregelt?

Hier stellt sich die Frage, welches Primat massgebend ist. Es ist auch möglich, eine Mischform zu wählen. Beispielsweise werden die Altersleistungen nach dem Beitragsprimat und die Risikoleistungen nach dem Leistungsprimat finanziert. Ein weiterer Punkt ist das Verhältnis der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge.

Welche Leistungen sind versichert?

Der Leistungskatalog ist im Wesentlichen durch das BVG und die Gesetze vorgegeben. Es lohnt sich, bei der Bearbeitung des Leistungskatalogs die möglichen gesellschaftlichen Entwicklungen zu berücksichtigen und einen fortschrittlichen Versicherungsplan mit flexiblen Leistungen zu gestalten. Auch das Verhältnis der Versicherten untereinander ist für die Gestaltung der Leistungen massgebend:

- Gleichstellung der Geschlechter
- Invaliditätsbegriff
- neue Lebensformen, z.B. Begünstigung im Todesfall
- neue Gesetze, z.B. Partnerschaftsgesetz, Freizügigkeitsabkommen Schweiz - EU

An dieser Stelle ist es angebracht, sich auch über mögliche künftige Revisionen des Leistungskatalogs Gedanken zu machen. Es wäre durchaus nützlich, wenn die Überlegungen zur konkreten Leistungsausgestaltung schriftlich festgehalten werden. Dadurch könnte die damalige Entscheidungsfindung überprüft und mit der aktuellen Situation abgestimmt werden. Auch wäre die Voraussetzung gegeben, um Änderungen besser zu begründen.

Grundsätzlich gilt für die Leistungsausrichtung das massgebende Reglement beim Eintreffen des Ereignisses. Unter den heute geltenden Voraussetzung wäre es möglich laufend neue Verbesserungen und Anpassungen im Leistungskatalog vorzunehmen. Es besteht dabei jedoch die Gefahr, dass die Bedürfnisse einzelner Interessengruppen vorrangig behandelt werden und damit das Prinzip der kollektiven beruflichen Vorsorge darunter leidet. Auch erschwert eine Vielzahl von Reglementen die Durchführung und beeinträchtigt die Anforderung an die Transparenz bei der Finanzierung.

Besonders bei der Gestaltung der Pläne im Bereich des öffentlichen Rechts muss darauf geachtet werden, dass Versicherungsleistungen so gestaltet werden, dass sie den heutigen und den vorhersehbaren, künftigen Bedürfnissen entsprechen. Der festgelegte Plan sollte für einige Zeit die Bedürfnisse abdecken und den Anspruchsgruppen entsprechend gestaltet sein. Denn eine Revision der Bestimmung wird nachträglich nicht mehr so leicht durchgeführt werden können. Die Erfahrung zeigt ausserdem, dass eine Revision erst durchgeführt wird, wenn ein Ereignis stattfindet, welches diese dringend notwendig erscheinen lässt.

3.5 Entscheidungsfindung

Wie die Entscheidungsfindung einer Statutenänderung der Vorsorgeeinrichtung ablaufen könnte, zeigt das Beispiel der Pensionskasse der Stadt Winterthur:

In der ersten Phase werden die Grundlagen von einem Fachgremium unter der Leitung des Geschäftsführers erarbeitet. Dem Gremium gehören an: der Geschäftsführer, der Personalchef, der Finanzchef und zwei Angehörige der Verwaltungskommission als Vertreter der Arbeitnehmenden. Ausserdem nimmt der Experte für berufliche Vorsorge als externes Mitglied und Fachspezialist an den Besprechungen teil. Zweck und Aufgabe der Arbeitsgruppe ist es, der Verwaltungskommission einen Konzept zu unterbreiten, wie die neue Vorsorgelösung aussehen soll und wie allfällige Übergangsbestimmungen ausgestaltet werden. Als Grundsatzfragen gelten die Finanzierung und die Ausgestaltung des Versicherungsplanes. Für die Analyse werden Statuten und Reglemente anderer öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen miteinbezogen und zusätzliche Abklärungen gemacht. Als Argumentarium, und um den Entscheidungsfindungsprozess zu unterstützen, werden die Überlegungen zu wichtigen Punkten festgehalten.

- Beitragsprimat, Leistungsprimat, Duoprimat
- Beitragsaufteilung Arbeitgeber und Arbeitnehmer
- Risikoversicherung und Risikobeiträge
- Technischer Zinssatz
- Spargutschriften
- Umwandlungssatz
- Ausgestaltung der Kasse: BVG und Überobligatorium oder umhüllende Kasse

- ordentliches Rentenalter
- Invaliditätsbegriff
- Leistungsziele

Nach dem Abschluss der Arbeiten liegt ein Entwurf der neuen Statuten als Grundlage vor.

In der zweiten Phase wird der Entwurf in der Verwaltungskommission vorgestellt und das weitere Vorgehen bestimmt. Ist die Verwaltungskommission mit dem Vorschlag grundsätzlich einverstanden werden weitere Interessierte zur Vernehmlassung eingeladen. Dazu gehören vor allem die Verbände von verschiedenen Berufsgruppen. Nach dem Vernehmlassungsverfahren werden die eingebrachten Anträge in der Verwaltungskommission besprochen. Die Kommission bestimmt über Korrekturen und verabschiedet danach den definitiven Entwurf und stellt Antrag an den Stadtrat für die Statutenänderung.

In der dritten Phase behandelt der Stadtrat das Geschäft über die Statutenänderung. Er kann dabei das Geschäft verabschieden oder weitere Abklärungen treffen. Bei einer grundlegenden Änderung und für den Erlass der Statuten ist der Grosse Gemeinderat der Stadt Winterthur zuständig. Stimmt der Stadtrat den neuen Statuten zu, stellt er Antrag an den Grossen Gemeinderat, die geänderten Statuten zu genehmigen.

In der vierten Phase wird das Geschäft über das Büro des Grossen Gemeinderates in den Rat gegeben und als Traktandum aufgenommen. Nun haben die politischen Parteien die Gelegenheit, das Geschäft in ihren Fraktionen zu besprechen und können bei Bedarf zusätzliche Informationen anfordern. Dazu wird der Geschäftsführer der Vorsorgeeinrichtung und weitere Fachleute eingeladen, konkrete Fragen zu beantworten. Bei der Behandlung im Grossen Gemeinderat präsentiert der für das Geschäft zuständige Sprecher die Vorlage und gibt seine Empfehlung ab. Im Rat wird die Vorlage zur Statutenänderung diskutiert und durch die Abstimmung verabschiedet. Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum, d.h. mit 500 Unterschriften von Stimmberechtigten wird eine Volksabstimmung über die Vorlage endgültig entscheiden.

In der fünften Phase gehen die genehmigten Statuten zurück an den Stadtrat. Dieser setzt dann die Statuten in Kraft. Nach den Bestimmungen des BVG wird darauf die Aufsichtsbehörde über den Erlass der neuen Statuten informiert. Die Aufsichtsbehörde ihrerseits prüft, ob alle gesetzlichen Bestimmungen eingehalten wurden.

In der sechsten und letzten Phase werden die neuen Statuten eingeführt. Dazu gehört die Information an die Versicherten durch die Vorsorgeeinrichtung, die notwendigen Anpassungen der EDV und die Schulung des Personals.

Zum Schluss muss festgestellt werden, dass der Zeitbedarf vom Projektbeginn bis zur Verabschiedung und Einführung von neuen Statuten nur schwer abgeschätzt werden kann. Das dargestellte Prozedere bezieht sich hier auf eine umfassende Revision der Statuten und nicht um eine durch die Gesetzgebung der berufliche Vorsorge vorgegebene Änderung. Insbesondere die Änderung der Beitragsgestaltung oder des Finanzierungssystems erfordert eine Behandlung im Parlament bzw. eine Volksabstimmung. Zudem können die Statuten vom Grossen Gemeinderat unter Vorbehalt des fakultativen Referendums jederzeit geändert werden.

3.6 Beispiel aus der Praxis

Wie komplex und umfangreich eine Totalrevision einer öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung sein kann, zeigt das Beispiel der ehemaligen Pensionskasse des Bundes, welche am 1. Juni 2003 unter dem Namen PUBLICA verselbständigt wurde. Dies war der Abschluss einer acht Jahre dauernden Übergangszeit nach dem Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1995 über dem Einsatz einer parlamentarischen Untersuchungskommission. Während dieser Zeit wurden folgende Massnahmen getroffen:

- Lösung von organisatorischen Problemen durch die Aufstockung des Personalbestandes
- Einführung einer zeitgemässen EDV-Lösung
- Abspaltung von Versichertenbeständen von eigenständigen Betrieben (SBB, Post, RUAG)
- Verselbständigung und Überführung des Versichertenbestandes in die PUBLICA
- Totalrevision des PUBLICA-Gesetzes
- Prüfung von Lösungsvorschlägen für die Sanierung der Vorsorgeeinrichtung SBB und Post

Abbildung 4: Ereignisse bei der Bundespensionskasse von 1995 bis heute

Die Pensionskasse des Bundes hat eine bewegte Geschichte hinter sich. Zusammenfassend kann dazu folgendes festgestellt werden:

Mit Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1995 wurde eine parlamentarische Untersuchungskommission mit der Untersuchung der Organisation und der Amtsführung der Pensionskasse des Bundes (PKB) und der Amtsführung des Eidgenössischen Finanzdepartements in Bezug auf die PKB beauftragt.

In ihrem Bericht über die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) und über die Rolle des Eidgenössischen Finanzdepartements in Bezug auf die PKB vom 7. Oktober 1996 empfiehlt die parlamentarische Untersuchungskommission neben der bestehenden Organisationsform der PKB folgende Lösungen zu prüfen:

- a) eine Stiftung des Privatrechts, die vom Bund einen Leistungsauftrag erhält;
- b) eine selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts, welche über eine Rechtspersönlichkeit verfügt und welcher der Bund einen Leistungsauftrag erteilt.

Die Pensionskasse des Bundes war damals eine öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung ohne eigenen Rechtspersönlichkeit. Gemäss Artikel 61 Absatz 2 der PKB-Statuten war die Rechnung vom übrigen Rechnungswesen des Bundes getrennt zu führen.

Im Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission wurde verschiedene Mängel festgestellt und Massnahmen zu deren Behebung vorgeschlagen. Als wichtigsten Grund wurde die ungenügende Datenverarbeitung genannt, welche zur Folge hatte, dass tausende von Versichertendossiers nicht korrekt verarbeitet werden konnten.

Wechsel von der PKB zu PUBLICA auf den 1. Juni 2003 festgesetzt

Am 1. Juni 2003 wurden alle Personen, die bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) versichert waren, in die neue Pensionskasse des Bundes PUBLICA transferiert. Auf dieses Datum hatte das Eidg. Finanzdepartement den Zeitpunkt für diese „Migration der Versichertenbestände“ der PKB in die PUBLICA festgelegt. Rund 90'000 versicherte Personen mit einem Deckungskapital von ca. 28 Milliarden Franken hatten somit die Pensionskasse gewechselt. Mit der Migration wurde die grösste Reorganisation einer schweizerischen Pensionskasse abgeschlossen.

Botschaft über die Pensionskasse des Bundes (PUBLICA-Gesetz und Änderungen des PKB-Gesetzes) vom 23. September 2005

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

1. Finanzierung und Konsolidierung PUBLICA

Die Summe der jährlichen Arbeitgeberbeiträge des Bundes zur Finanzierung des neuen Vorsorgekonzepts darf nicht höher aber auch nicht geringer sein, als die bisherigen Aufwendungen des Bundes gemessen an der versicherbaren Lohnsumme.

Mit der Einführung des Beitragsprimats wird der technische Zinssatz für die aktiven Versicherten und die Neurentnerinnen und Rentner auf 3.5 Prozent gesenkt.

Der hohe Rentneranteil bei PUBLICA und die ständig zunehmende Lebenserwartung stehen einer nachhaltigen Konsolidierung von PUBLICA entgegen. Mit der beantragten Totalrevision des PKB-Gesetzes wird deshalb für die bei Inkrafttreten des neuen PUBLICA-Gesetzes vorhandenen Bestände der Alters- und Hinterlassenenrentnerbestände von PUBLICA ein geschlossenes Vorsorgewerk mit einer Leistungsgarantie des Bundes gebildet. Im Gegenzug zur Bildung einer geschlossenen Rentnerkasse mit Leistungsgarantie des Bundes verzichtet PUBLICA auf die im geltenden Recht vorgesehene Wertschwankungsreservegarantie des Bundes sowie auf die vom Bund im Rahmen der Eröffnungsbilanz bei der Fehlbetragsfestlegung zu Gunsten von PUBLICA übernommenen Garantieverpflichtungen.

2. Erhöhung der Kongruenz zwischen Personalpolitik und Vorsorge

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass mit der vorgesehenen Senkung des technischen Zinssatzes für die aktiven Versicherten auf 3.5 Prozent, die Verschiebung des Beginns der Versicherungsdauer von heute 22 auf 25 Jahre, dem neuen technischen Rücktrittsalter von 65 Jahren sowie der – namentlich ab Alter 45 – zusätzlich steigenden Beitragsbelastung bei gleichzeitig kleinerem Rentenanspruch das Mass erreicht ist, welches den Versicherten gerade noch zugemutet werden kann.

Auch die Rentenbeziehenden leisten ihren Beitrag zur langfristigen Konsolidierung, da in absehbarer Zeit keine freien Mittel erwirtschaftet werden können, die eine Anpassung der Renten an die Teuerung ermöglichen würden. Vor dem aktuellen finanziellen Hintergrund kann das Ziel nur darin bestehen, eine Altersvorsorge zu konzipieren, die für alle Beteiligten auch längerfristig finanziell tragbar ist und keine Solidaritäten zwischen den Aktiven und Rentenbeziehenden beinhaltet.

Mit dem Wechsel zum Beitragsprimat wird zudem sichergestellt, dass die jeweils von der versicherten Person bezogenen Altersleistungen, unabhängig vom gewählten Rücktrittszeitpunkt, voll finanziert sind. Um den vorzeitigen freiwilligen Altersrücktritt auch Angeestellten mit kleineren Einkommen zu ermöglichen, wird eine sozialverträglich finanzierte Überbrückungsrente vorgesehen.

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

3. Organisatorische und strukturelle Neuausrichtung von PUBLICA

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

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

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

4. Pensionskassen der bundesnahen Unternehmen

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

5. Verlängerung der Geltungsdauer der dringlichen PKB-Gesetz Revision

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

Quelle: Zusammenfassung aus der Botschaft über die Pensionskasse des Bundes (PUBLICA-Gesetz und Änderung des PKB-Gesetzes) vom 23. September 2005

3.7 Technischer Zinssatz

Der technische Zinssatz²⁵ entspricht dem für die Diskontierung der zukünftigen Leistungen und Beiträge angewendeten Zinssatz bei der Vorsorgeeinrichtung. Beim technischen Zinssatz handelt es sich somit um eine angemessene rechnerische Grösse mit der sich die künftigen Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtung bestimmen lassen. Die „richtige Höhe kann nicht aufgrund eines mathematischen Modells bestimmt werden. Erst im Nachhinein kann die adäquate Höhe aufgrund der erzielten Kapitalerträge überprüft werden. Der technische Zinssatz beeinflusst insbesondere die folgenden Grössen:

- Umwandlungssatz und Risikobeiträge in Beitragsprimatplänen
- Austrittsleistungen, Einkaufssummen und Beiträge in Leistungsprimatplänen
- Deckungskapital der Rentenbezüger

Nach der Definition muss der technische Zins so festgelegt werden, dass er etwa der langfristigen Ertragsentwicklung der Vermögensanlagen entspricht. Es handelt sich hier um eine Annahme über zukünftiger Erträge, welche bei der Finanzierung der Leistungen mit berücksichtigt werden können.

Bei einer Senkung des technischen Zinses steigen die Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtung und der Deckungsgrad wird sich verschlechtern. Eine Faustregel besagt, dass die Reduktion des Bewertungszinssatzes um 1 Prozent das notwendige Vorsorgekapital der Rentner um 10 Prozent erhöht.²⁶ Eine Herabsetzung des technischen Zinses kann deshalb nur vorgenommen werden, wenn die entsprechenden finanziellen Mittel vorhanden sind oder beschafft werden können.

²⁵ Vgl. Stellungnahme zum technischen Zinssatz bei Vorsorgeeinrichtungen der Schweizerischen Kammer der Pensionskassen-Experten vom 6.1.2005.

²⁶ BVS, Dokumentation, Informationstage 2006 zur beruflichen Vorsorge, Beitrag von O. Deprez, Seite 50

Die Frage um den technischen Zins hängt stark vom gewählten Primat und der finanziellen Lage der Vorsorgeeinrichtung ab. Beispielsweise besteht bei der Umstellung vom Leistungs- auf das Beitragsprimat die Möglichkeit, Korrekturen anzubringen und die notwendige Akzeptanz von den Versicherten zu erhalten. Es liegt jedoch auf der Hand, dass dies mit Leistungskürzungen vor allem bei der jüngeren Generation verbunden ist. Die Übergangsgeneration kann damit rechnen, dass sie mit entsprechenden Übergangsbestimmungen nur moderate Einbussen in Kauf nehmen muss.

3.8 Umwandlungssatz

Bei einer Vorsorgeeinrichtung, welche nach dem Beitragsprimat finanziert wird, ist der Umwandlungssatz zusammen mit dem vorhandenen Alterskapital die massgebende Grösse für die Höhe der Rentenleistung. Der Umwandlungssatz ist der Prozentsatz mit dem das Alterskapital multipliziert und in eine jährliche Altersrente umgewandelt wird. Jede Vorsorgeeinrichtung kann den für sie gültigen Umwandlungssatz selber festlegen und ist grundsätzlich nur für die BVG-Mindestleistungen an die gesetzlichen Vorgaben gebunden.

Wegen der zunehmenden Lebenserwartung und der dadurch längeren Bezugsdauer der Renten, wird die Senkung des Umwandlungssatzes vermehrt gefordert. Das laufende Vernehmlassungsverfahren des Bundesrates über die erneute Herabsetzung des Umwandlungssatzes zeigt die Brisanz dieser Frage.

Weil eine Reduktion des Umwandlungssatzes bei den Betroffenen eine Kürzung der Rente zur Folge hat, wird diese nur widerwillig akzeptiert oder führt dazu, dass Pensionierungen vorgezogen werden. In der Praxis ist es deshalb bereits heute üblich, dass Übergangsbestimmungen festgelegt werden und der Umwandlungssatz schrittweise reduziert wird. Eine andere Möglichkeit besteht darin, dass der Umwandlungssatz sofort gesenkt und das Altersguthaben der Betroffenen aufgewertet wird. Die betroffenen Jahrgänge erhalten dann eine einmalige Gutschrift auf den individuellen Altersguthaben. Diese Aufwertungen können von der Vorsorgeeinrichtung durch die Auflösung von Reserven für das Risiko der Langlebigkeit finanziert werden.

3.9 Fazit

Weil staatliche Vorsorgeeinrichtungen bereits lange vor der in Kraftsetzung des BVG bestanden, wurden auf den bestehenden Grundlagen aufgebaut. Es wurde damals darauf verzichtet, bei der Gesetzgebung auch für die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen einheitliche Regeln festzulegen. Der Staat als Arbeit- und Gesetzgeber hat deshalb auch heute noch weitgehende Freiheiten bei der Gestaltung seiner Pensionskasse und kann insbesondere die Mitsprache der Versicherten auf ein Anhörungsrecht beschränken. Auch zeigt sich immer mehr, dass die Staatsgarantie in viele Fällen nicht klar definiert und im schlechtesten Fall nur als moralische Verpflichtung des Gemeinwesens verstanden wird.²⁷ Unter der Annahme, dass der Staat immer besteht und nicht Konkurs gehen kann, wurde bei der Ausgestaltung der Leistungspläne keine volle Finanzierung verlangt. Das Gleichgewicht der Leistungen und der Beiträge war somit bewusst nicht gegeben. Die Entwicklung der beruflichen Vorsorge und der zunehmende Ausbau der Leistungen zeigen deshalb immer mehr, dass die gewachsenen Strukturen auch im öffentlichen Recht nicht mehr zeitgemäss und somit reformbedürftig sind. So musste beispielsweise die ehemalige Bundespensionskasse total umgebaut werden.

Die versicherungstechnischen Grundlagen, welche ursprünglich für die Tarifgestaltung der Leistungspläne bei den meisten Vorsorgeeinrichtung massgebend waren, stehen langfristig in der bisherigen Form nicht mehr zur Verfügung. Die für die Zukunft massgebenden Grundlagen werden deshalb bereits heute von grösseren privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen selber erarbeitet.²⁸ Das Gegenstück für die öffentlich-rechtlichen Kassen wird unter der Leitung der Pensionskasse der Stadt Zürich bereitgestellt. Die versicherungstechnischen Grundlagen haben einen wesentlichen Einfluss auf die Höhe des zukünftigen Umwandlungssatzes und der Renten bei den Beitragsprimatkassen bzw. der Barwerte bei den Leistungsprimatkassen.

Neben den technischen Grundlagen hat aber vor allem auch die finanzielle Beteiligung der staatlichen Arbeitgeber einen grossen Einfluss auf die Ausgestaltung der Versicherungspläne und somit auf die Rentenleistungen bei den öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen. Durch die angespannte Lage der öffentlichen Haushalte wächst bei vielen Arbeitgebern der Druck, auch bei den Personalkosten und der beruflichen Vorsorge des Staatspersonals zu sparen.

Unter dem Aspekt der Gleichbehandlung der Generationen wird sich zeigen, welche ausgewogenen Lösungen gefunden werden können. Weil die Verwaltungskommission der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung zum Teil nur beschränkte Befugnisse hat und eine Verselbständigung der Vorsorgeeinrichtung nur bei guter finanzieller Lage in Frage kommt, wird es am zuständigen Parlament liegen, eine politisch tragbare Lösung zu finden. Es zeigt sich dabei immer wieder, dass für den Entscheidungsprozess, bis zum Beschluss im Parlament, viel Zeit beansprucht wird und das Ergebnis bis zum Schluss offen bleibt.

²⁷ Vgl. PRASA Hewitt, Studie zur Refinanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, BSV VW Nr. 775, Dezember 2003

²⁸ Technische Grundlagen BVG 2000 und BVG 2005

4 Finanzielle Führung

Die Grundsatzfrage bei der finanziellen Führung lautet: mit welcher Strategie werden die erforderlichen Vermögenserträge erzielt und mit welchen Risiken muss dabei gerechnet werden. Zudem stellt sich die Frage, welche Voraussetzungen gegeben sind und ob zukünftige Entwicklungen bei der Vorsorgeeinrichtung mit berücksichtigt werden müssen.

Bei der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung ist zudem die Frage des Risikoträgers grundsätzlich abzuklären. Wurde eine Staatsgarantie gewährt, bedeutet das nicht automatisch, dass eine unbegrenzte Risikofähigkeit vorliegt und demnach eine für die Verhältnisse der Pensionskasse sehr risikoreiche Anlagestrategie verfolgt werden kann. Neben einer möglichen Staatsgarantie ist auch die Perennität des Versichertenbestandes ein möglicher Aspekt bei der Beurteilung der Risikofähigkeit. Massgebend sind jedoch die gesetzlichen Grundlagen, auf denen eine Garantie beruht. Sind diese nicht vorhanden, besteht per Definition auch keine Garantie des Staates gegenüber der Vorsorgeeinrichtung. Es liegt deshalb am Führungsorgan der betreffenden Vorsorgeeinrichtung, hier eine Lagebeurteilung vorzunehmen und die entsprechenden Konsequenzen zu ziehen.

Im Zusammenhang mit der Privatisierung und Ausgliederung von grossen Einrichtungen (SBB, Post, Swisscom) aus der Pensionskasse des Bundes ist eine Diskussion um die Finanzierung von aufgedeckten Deckungslücken und deren Behebung entbrannt. Aus diesem Grund wurde in einer Studie des Wirtschafts-wissenschaftlichen Zentrums der Universität Basel (WWZ)²⁹ sechs kantonale Vorsorgeeinrichtungen über den Prozess der Ausfinanzierung befragt. Dabei wurde festgestellt, dass eine Staatsgarantie dazu führen kann, dass zu hohe Anlagerisiken eingegangen werden und der Anlageprozess nicht genügend Beachtung findet. Zwei Drittel der befragten Kassen haben zudem vor der Ausfinanzierung einen Primatwechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat vorgenommen. Fast alle befragten Pensionskassen beabsichtigen, langfristig rechtlich selbständig zu werden und auf die Staatsgarantie zu verzichten.

Die Hauptaufgabe bei der finanziellen Führung besteht darin, dass die festgelegte Anlagestrategie umgesetzt wird und die zuständigen Vermögensverwalter bzw. deren Mandate bezüglich der Zielerreichung überwacht werden. Weil diese Tätigkeit sehr gute Kenntnisse auf diesem Fachgebiet erfordert, wird die zuständige Anlagekommission durch Fachleute unterstützt. Durch das monatliche Reporting über die Performance des gesamten Vermögens wird sichergestellt, dass die Überwachung kontinuierlich stattfindet und somit der Führungsprozess gewährleistet ist.

Regelmässig durchgeführte Erhebungen³⁰ über die Anlagetätigkeit bei vielen Pensionskassen ermöglichen es auch der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung, sich einen Überblick zu den Trends bei der Vermögensanlage zu verschaffen und allenfalls Erfahrungen auszutauschen.

²⁹ Vgl. Schweizer Personalvorsorge, Heinz Zimmermann, Simone Aebersold, Gesina U. Lüthje, Seite 65, Ausgabe 11 - 05

³⁰ Vgl. 6. Swisscanto-Pensionskassenstudie, Schweizer Pensionskassen 2006 und Umfrage Swissca, Die Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften 2002

4.1 Deckungsgrad

Am 1. Januar 2005 wurde die Bestimmung zur Berechnung des Deckungsgrades in Kraft gesetzt. Vor diesem Datum bestand keine eindeutige Regelung, wie dieser zu berechnen sei. Mit dieser Bestimmung wurde ebenfalls festgelegt, dass ein Ergebnis von unter 100 Prozent eine Unterdeckung bei der Vorsorgeeinrichtung ausweist. Die Formel zur Ermittlung des Deckungsgrades befindet sich im Anhang B1.

Bei dieser Gelegenheit muss wieder darauf hingewiesen werden, dass öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen häufig nur knapp diese Anforderung erfüllen und nach Artikel 44 BVV2 sich ständig in einer Unterdeckung befinden und deshalb Massnahmen treffen müssten, um diese zu beheben.

Nach einer Erhebung von Ende 2004 wiesen 53 der 105 öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen Unterdeckungen auf.³¹ Der Fehlbetrag betrug damals rund 18 Mrd. Franken. 45 Kassen verfügen über eine Staatsgarantie. Von 38 kantonalen Pensionskassen wiesen Ende 2003 folgende 10 einen Deckungsgrad von weniger als 80 Prozent auf, nämlich (sinkend von 78 Prozent bis 41 Prozent): Jura (78 Prozent), Solothurn, Basel-Stadt, Tessin, Neuenburg, Graubünden, Waadt, Genfer Beamtenkasse, Walliser Lehrerkasse (41 Prozent).

Der gesetzlich festgelegte Deckungsgrad von mindestens 100 Prozent verlangt nun theoretisch eine Ausfinanzierung dieser Vorsorgeeinrichtungen. Weil es jedoch bis vor etwa 10 Jahren die ständige Praxis war, dass ein Deckungsgrad von zwei Dritteln wegen der Perennität der öffentlichen Kassen genüge, wurde dies in den Reglementen als Zieldeckungsgrad aufgenommen. Im Rahmen der Strukturreform der beruflichen Vorsorge soll das Projekt „Sanierung öffentlich-rechtlicher Kassen“ noch in diesem Jahr bearbeitet werden.

Bis auf weiteres gilt der Deckungsgrad von 100 Prozent als Massstab für das finanzielle Gleichgewicht der Kasse. Für die Führungsverantwortlichen bedeute dies, Massnahmen zu treffen, um ein allfällige Unterdeckung in einem bestimmten Zeitraum zu beseitigen und Deckungslücken auszufinanzieren.

³¹ Vgl. Schweizer Personalvorsorge, Carl Helbling, Seite 17, Ausgabe 07 - 05

Abbildung 5: Aufstellung der Deckungsgrade und Fehlbeträge

Pensionskassen-Umfrage		
Kanton	Deckungsgrad inkl., in % (Stichtag 31.12.2004)	Fehlbetrag zu 100% in Mio. (Stichtag 31.12.2004)
Aargau	81.70	1442.00
Appenzell-Ausseroden	104.60	0.00
Appenzell-Inneroden	114.50	0.00
Basel-Landschaft	82.90	826.20
Basel-Stadt	72.30	2378.00
Bern, Staatspersonal	100.00	0.00
Bern, Lehrer	79.80	1083.00
Freiburg	84.77	347.00
Genf	70.00	3600.00
Glarus	103.50	0.00
Graubünden	70.40	549.60
Jura	76.90	245.00
Luzern	96.60	151.00
Neuenburg	71.80	820.00
Nidwalden	96.00	15.80
Obwalden	106.34	0.00
St. Gallen	93.44	155.00
Schaffhausen	94.17	88.00
Solothurn	74.60	689.00
Tessin	69.80	1157.00
Thurgau	104.00	0.00
Uri	93.20	37.70
Waadt	70.57	2600.00
Wallis, Staatspersonal	53.30	758.30
Wallis, Lehrer	41.00	607.00
Zug	100.70	0.00
Zürich	91.40	1041.30
Total		18590.90

Quelle: ZVInfo April 2006

Die Formel³² für die Ermittlung des Deckungsgrades ist seit 1. Januar 2005 in Kraft.

³² Vgl. BVV2, Anhang zum Artikel 44, Absatz 1

4.2 Unterdeckung

4.2.1 Gründe

Ursprünglich war es üblich, dass die öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung ihr Vermögen beim eigenen Gemeinwesen bzw. Staat anlegen musste. Dieses Vermögen wurde dann von der Finanzverwaltung des Gemeinwesens verwaltet und trug Zinsen. Weil viele Kassen nach dem Leistungsprimat geführt wurden, war eine Verzinsung von Guthaben nur für die BVG-Schattenrechnung von Bedeutung. Auch die Maximierung der Rendite stand nicht im Vordergrund.

Mit der Einführung des Freizügigkeitsgesetzes, und auch mit zunehmender Teilzeitbeschäftigung bei der öffentlichen Hand, wurde die Durchführung des Leistungsprimats immer schwieriger. Deshalb hatten im Laufe der Zeit viele Vorsorgeeinrichtungen auf das Beitragsprimat umgestellt. Mit dieser Entwicklung mussten auch die Vermögensstrukturen der Vorsorgeeinrichtungen angepasst werden. Die Anlagen beim Gemeinwesen wurden deshalb laufend reduziert und auf dem Kapital- oder Immobilienmarkt investiert.

Wie wichtig der richtige Zeitpunkt für diese Umstellung war, zeigte die Börsenbaisse der Jahre 2001 bis 2003. Kassen welche bereits ein gutes Polster an Reserven aufbauen konnten und die Voraussicht hatten, Schwankungsreserven zu bilden, waren in der Lage, die erlittenen Vermögensverluste aufzufangen und ihre Anlagestrategie durchzuhalten. Andere haben bis heute mit grösseren Problemen zu kämpfen und mussten Sanierungsmaßnahmen ergreifen.

Eine weiterer Grund für eine Unterdeckung besteht darin, dass durch die aktuell tiefen Zinsen und dem Spardruck, der auf einigen Gemeinden lastet, der Druck wächst, langfristige Darlehen der Vorsorgeeinrichtung an das Gemeinwesen zu kündigen. Dadurch spart das Gemeinwesen Zinskosten und kann sich über den Kapitalmarkt mit günstigem Geld verschulden. Bei diesem Vorgehen muss sich die Vorsorgeeinrichtung zusätzlich dem Marktrisiko aussetzen und es besteht die Gefahr, dass die ursprüngliche Anlagestrategie auf Druck geändert und die Vermögensanlage destabilisiert wird.

4.2.2 Massnahmen

1. Massnahme: Damit die Verpflichtungen reduziert werden können, wird die Verzinsung der Altersguthaben im Beitragsprimat gesenkt und jährlich neu festgelegt. Der Vorteil dieser Massnahme ist, dass sie sofort umgesetzt werden kann.
2. Massnahme: Der Rentenumwandlungssatz wird reduziert oder das Rentenalter nach oben angepasst. Dabei können Reserven, welche für das Langleberisiko gebildet wurden, teilweise aufgelöst werden.
3. Massnahme: Die Indexierung der Renten wird aufgehoben. Ein automatischer Teuerungsausgleich der bestehenden Renten wird nicht mehr garantiert und ist abhängig von

der finanziellen Lage der Vorsorgeeinrichtung. Der Ausgleich der aufgelaufenen Teuerung wird jährlich neu beurteilt und festgelegt.

4. Massnahme: Der Leistungskatalog wird überprüft und angepasst. Vorzeitige Altersrücktritte sind nur noch mit dem rechnerisch korrekten Umwandlungssatz möglich. Der Invaliditätsbegriff wird demjenigen der Invalidenversicherung angepasst.

5. Massnahme: Als Ausgleich werden besondere Versicherungspläne angeboten, welche erlauben, individuelle Risiken innerhalb eines Kollektivs abzusichern. Die Leistungen müssen nach versicherungstechnischen Grundsätzen finanziert sein und vom Versichertenkollektiv getragen werden. Folgende Leistungen sind möglich: Übergangsrrente bei vorzeitigem Altersrücktritt, teilweiser Teuerungsausgleich von Renten, usw..

4.2.3 Kritische Betrachtung der Massnahmen

Zu Massnahme 1: Bei einer öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung, welche eine Unterdeckung ausweist und damit rechnen muss, dass sie über Jahre einen Deckungsgrad um 100 Prozent haben wird, tragen die Aktiven das volle Risiko und finanzieren zusätzlich den Leistungstransfer zu den Rentnern. Durch eine tiefere Verzinsung fallen die späteren Renten tiefer aus und der Rentensatz³³ sinkt unter das Rentenziel von beispielsweise 60 Prozent.

Zu Massnahme 2: Die Massnahme muss in der Regel mit einer Übergangsbestimmung durchgesetzt werden. Sie ist deshalb nur langfristig wirksam und trifft eine spätere Generation. Es stellt sich zudem die Frage, ob eine Erhöhung des Rentenalters nicht durch den Bezug von höheren Invalidenleistungen kompensiert wird.

Zu Massnahme 3: Das ist zur Zeit die einzige Möglichkeit, Rentenbezüger wirksam an Sanierungsmassnahme zu beteiligen. Diese Massnahme wird jedoch nur durchgesetzt werden können, wenn eine Vorsorgeeinrichtung sich in gravierenden Schwierigkeiten befindet. Verständnis für diese Massnahme wird bei den Rentenbezügern nicht vorhanden sein.

Zu Massnahme 4: Bezüglich des vorzeitigen Altersrücktritts werden Personen mit hohen Löhnen bevorzugt. Leute mit tieferen Einkommen werden sich einen vorzeitigen Altersrücktritt nicht leisten können. Würden die Invalidenleistungen auf das Minimum reduziert, würden für das Gemeinwesen höhere Fürsorgeleistungen anfallen.

Zu Massnahme 5: Das Angebot von Versicherungsplänen widerspricht dem Grundsatz der Gleichbehandlung. Die Personalverbände würden individuelle Lösungen nicht akzeptieren. Eine Lösung, welche die Bedürfnisse von Vollzeitbeschäftigten und Teilzeitbeschäftigten gleichermassen abdeckt und für alle finanziell tragbar ist, wird nicht möglich sein.

³³ Der Rentensatz ist das Verhältnis der Rente zum versicherten Verdienst.

4.2.4 Lösungsansätze

1. Massnahme: Die Verzinsung soll flexibel gestaltet werden, wenn sichergestellt ist, dass ein langfristiges Leistungsziel auch für die Verzinsung definiert ist und entsprechende Rückstellungen für Tiefzinsphasen vorhanden sind. Ist diese Voraussetzung nicht gegeben, muss mindestens festgehalten werden, welche Einbussen in Bezug auf das Leistungsziel resultieren. Bei besserer Finanzlage müssen dann zuerst diese Einbussen ausgeglichen werden. Ausserdem muss sichergestellt sein, dass keine andere Anspruchsgruppe von dieser Massnahme profitieren kann, ohne dass in Zukunft ein Ausgleich möglich ist.

2. Massnahme: Die Renten sollen grundsätzlich nach korrekten versicherungstechnischen Kriterien festgelegt werden. Auch hier stellt sich die Frage nach der Gleichbehandlung der einzelnen Gruppen. Der Rentensatz muss auch bei den Rentnern überprüft werden. Werden zu grosse Unterschiede bei den Rentnergruppen festgestellt, muss auch hier bei einer allfälligen Teuerung ein Ausgleich geschaffen werden.

3. Massnahme: Der garantierte Teuerungsausgleich der Renten hat für Staatsangestellte durchaus seine Berechtigung. Weil die Lohnstrukturen beim Staatspersonal nicht mit denjenigen der Privatwirtschaft vergleichbar sind, ist der Ausgleich der Teuerung ein wesentlicher Lohnbestandteil. Für den Arbeitgeber bedeutet dies, dass er die Lohnstrukturen glätten kann und nicht mit massiven Lohnschwankungen, je nach Konjunkturlage, rechnen muss. Der Teuerungsausgleich auf den Renten ist daher berechtigt. Weil die Renten nach Artikel 65d Absatz 3 d BVG durch das Gesetz geschützt sind und nur die freiwilligen Teuerungsanpassungen bei Sanierungsmassnahmen berücksichtigt werden können, muss der Teuerungsausgleich im Sinne der Gleichbehandlung aller Anspruchsgruppen miteinbezogen und die Teuerung allenfalls nur verzögert oder reduziert ausgeglichen werden.

4. Massnahme: Der vorzeitige Altersrücktritt soll mit dem rechnerisch korrekten Umwandlungssatz möglich sein. Weil auch der Arbeitgeber von einer flexiblen Lösung profitiert, soll er sich finanziell an einer Überbrückungsrente beteiligen. Aus sozialpolitischer Sicht muss verhindert werden, dass anstelle von Invalidenleistungen Fürsorgeleistungen ausgerichtet werden.

5. Massnahme: Individuelle Lösungen für einzelne Anspruchsgruppen sind bei einem öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber nicht durchführbar. Es fehlt die Zustimmung der Gewerkschaften und Personalverbände. Nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung muss eine möglichst gute Vorsorgelösung gestaltet werden, welche die Bedürfnisse aller abdeckt und dem öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis entspricht. Für den zusätzlichen Vorsorgebedarf muss auf die Möglichkeit der 3. Säule verwiesen werden. Hier kann zweckmässig für eine vorzeitige Pensionierung gespart werden.

4.3 Finanzplanung

Artikel 52 BVV2 hält fest, dass die Vorsorgeeinrichtung darauf achten muss, dass Sie ihre laufenden Verpflichtungen bei Fälligkeit erbringen kann. Sie muss deshalb ihr Vermögen in kurz-, mittel- und langfristige Anlagen aufteilen. Diese Vorgaben haben einen unmittelbaren Einfluss auf die Festlegung der Anlagestrategie, welche im Anlagereglement zum Ausdruck gebracht wird.

Die Planung der Finanzen gehört zur Verwaltungstätigkeit, welche durch die Geschäftsführung sichergestellt wird. Für diese Aufgabe werden zahlreiche Auswertungen und zweckmässige Kontrollinstrumente benötigt. Die Verantwortlichen müssen jederzeit im Bild sein, welche Leistungsverpflichtungen bestehen und in der Regel monatlich ausbezahlt werden müssen.

Regelmässige Auszahlungen betreffen:

- Rentenzahlungen
- Freizügigkeitsleistungen
- Auszahlungen als Vorbezug für Wohneigentum
- Auszahlungen als Ausgleich bei Scheidung

Das Auszahlungssystem muss sicherstellen, dass die Renten und Leistungen bei Fälligkeit überwiesen werden können. Eine Störung der Rentenauszahlungen hätte sehr unangenehme Folgen und würde das Vertrauen in die Vorsorgeeinrichtung massiv beeinträchtigen. Die Reaktionen auf ein solches Ereignis würden zudem die Kassenverwaltung für längere Zeit zusätzlich beschäftigen und die laufenden Geschäfte beeinträchtigen.

4.4 Investitionen

Unter Investitionen ist die Beschaffung von Sachwerten zu verstehen.³⁴ Im Unterschied zu den privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen kommt bei Einrichtungen des öffentlichen Rechts für die Vergabe von Aufträgen die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) sowie des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt zur Anwendung. Es besteht somit die Verpflichtung, bei grösseren Beschaffungen ein Submissionsverfahren durchzuführen.

Abbildung 6: Submission der Pensionskasse der Stadt Winterthur

Angaben zum Projekt:

Mit dem Projekt „PK 2005“ musste eine Standardsoftware für die Pensionskasse der Stadt Winterthur beschafft werden. Im Projektteam waren 6 Personen beteiligt, davon 3 Personen von der Pensionskasse. Zudem war ein 3 Personen umfassender Lenkungsausschuss und eine Spezialistin für Ausschreibungsverfahren mitbeteiligt. Die Grundlage für die Ausschreibung bildete ein detaillierter Anforderungskatalog, welcher Bestandteil war der 38 Seiten umfassenden Ausschreibungsunterlagen. Die Unterlagen wurden den interessierten Anbietern auf Anfrage elektronisch zur Verfügung gestellt.

Zeitlicher Ablauf und Termine:

Versand der Ausschreibungsunterlagen	19. März 2004
Frist für Fragen zu den Ausschreibungsunterlagen	31. März 2004
Eingabetermin der Angebote	13. April 2004
Öffnung der Angebote	14. April 2004
Präsentation des Anbieters	Mai 2004
Prüfung der Angebote	Mai / Juni 2004
Systemwahlempfehlung durch das Projektteam	Juni 2004
Vergabe, Vertragsunterzeichnung	Ende Juni 2004
Installation, Parametrierung, Schnittstellen und Migration (Detailkonzept)	Juli bis November 2004
Testbetrieb, Schulung, Entscheid der Aufnahme Produktivbetrieb	Dezember 2004
Aufnahme produktiver Betrieb	1. Januar 2005
Definitive Abnahme	März 2005

Das Projekt konnte im 2005 erfolgreich abgeschlossen werden.

Quelle: Pensionskasse der Stadt Winterthur

Die laufenden Submissionen werden im Informationssystem³⁵ über das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz veröffentlicht.

³⁴ Das können Immobilien für Anlagezwecke oder Infrastruktur für die Verwaltung wie zum Beispiel EDV-Anlagen sein.

³⁵ Informationssystem, www.simap.ch

4.5 Vermögensanlage

In der Verantwortung des obersten Organs liegt es, eine Anlagestrategie festzulegen, welche der Risikofähigkeit der Vorsorgeeinrichtung entspricht. Die Vorsorgeeinrichtung muss zudem ihr Vermögen so verwalten, dass Sicherheit und genügender Ertrag der Anlagen gewährleistet sind. Um dieses Konzept³⁶ zu erarbeiten, wird meistens ein Anlageausschuss oder eine Anlagekommission eingesetzt. Dabei wird mit Hilfe des Experten für berufliche Vorsorge und von Anlagespezialisten eine Soll-Rendite des Vermögens bestimmt. Diese Soll-Rendite und die Risikofähigkeit der Vorsorgeeinrichtung bilden dann die Grundlage für die Festlegung der massgebenden Anlagestrategie. Es ist dann die ständige Aufgabe des Anlageausschusses, die vorgegebene Strategie umzusetzen und zu überwachen.

Die Vorsorgeeinrichtung wird gemäss den Transparenzbestimmungen jährlich über die Vermögensanlage berichten und Rechenschaft über den Erfolg der Vermögensanlagen ablegen.

Vor einer besonderen Herausforderung steht die Vorsorgeeinrichtung wenn die öffentlich-rechtliche Körperschaft aufgrund von politischen Entwicklungen auf die Anlagestruktur und die Anlagentätigkeit der Kasse Einfluss nimmt.³⁷ Beispielsweise wird als Sparmassnahme im Parlament die Frage aufgeworfen, ob ein Darlehen, mit einer fix vereinbarten Verzinsung und einer mehrjährigen Laufzeit, bei der Vorsorgeeinrichtung nicht vorzeitig gekündigt und durch eine kostengünstigere Lösung über den Kapitalmarkt ersetzt werden könnte.

4.5.1 Anlageorganisation

Für die Anlageorganisation stehen der Vorsorgeeinrichtung grundsätzlich zwei Strategien offen.

Die eine Strategie verfolgt die Kapitalanlage zusammen mit der Finanzverwaltung des Gemeinwesens. Dazu werden entsprechende Vereinbarungen getroffen und die Bedingungen vereinbart. Die Finanzverwaltung ist dann zuständig für die Vermögensanlage, welche sie gemäss den Richtlinien der Vorsorgeeinrichtung zu gestalten hat.

Die zweite Strategie geht von der vollständigen Trennung der Vermögensverwaltung aus. Die Kapitalanlage wird von der Vorsorgeeinrichtung festgelegt und durch einen unabhängigen Vermögensverwalter durchgeführt. Dieser führt die Wertschriftenbuchhaltung und ist für die Performanceüberwachung zuständig.

Die erste Strategie wird vor allem bei einer Vorsorgeeinrichtung angewendet, die über keine eigene Rechtsperson verfügt und aus strategischen Überlegungen eng an die Körperschaft gebunden ist. Der Vorteil liegt hier darin, dass nicht ständig Kapital transferiert werden muss. Die Zahlungen werden über ein Kontokorrent abgewickelt und

³⁶ Konzept der Asset & Liability-Analyse

³⁷ Vgl. Schweizer Personalvorsorge, Pensionskasse der Stadt Zürich, Seite 11, Ausgabe 01 - 06

erleichtern die Liquiditätsplanung. Selbstverständlich muss dieses Konto auch verzinst werden und einen entsprechenden Ertrag erzielen. Je nachdem wie gut die Verzinsung ausfällt, können sich auf diesem Kontokorrent namhafte Beträge ansammeln. Durch die Steuerung dieser Zinsen wird eine Umschichtung in andere Vermögensanlagen erfolgen. Hier entsteht auch ein gewisser Interessenkonflikt. Weil der Wert dieses „Darlehens“ in der Regel nicht grossen Schwankungen unterworfen ist, gibt es dem ganzen Portefeuille eine Stabilität, welche bei anderen Anlagekategorien durch die Marktschwankungen nicht gegeben sind. Wenn die Vermögensverwaltung bei der öffentlichen Hand nur in dieser Form stattfindet und beispielsweise die Wertschriftenverwaltung durch Dritte durchgeführt wird, können optimale Synergien genutzt werden. Wird die Wertschriftenverwaltung aber ebenfalls durch die Finanzverwaltung abgewickelt, können Probleme bei der Überwachung entstehen.³⁸

Zuerst stellt sich die Frage, ob die Finanzverwaltung in der Lage ist, Wertschriften-geschäfte zu tätigen und die erforderlichen Dienstleistungen zu erbringen. Bezüglich der Performanceüberwachung und dem damit verbundenen Reporting ist eine hohe Professionalität gefragt. Weil dieses Fachwissen bei der Finanzverwaltung in der Regel nicht vorhanden ist und günstiger von Dritten erbracht werden kann, scheint eine solche Lösung nicht zweckmässig zu sein. Weiter ist eine Kündigung dieser Dienstleistung und damit eine Vertragsauflösung durch die enge Verbindung der Vorsorgeeinrichtung mit der Finanzverwaltung nur schwer möglich. Auch wenn sie im Interesse der Vorsorgeeinrichtung dringend notwendig wäre.

Wird die zweite Strategie verfolgt und die Vermögensverwaltung aufgrund eines Verwaltungsmandates durch einen Vermögensverwalter durchgeführt, ist eine klare Trennung zwischen der Führungsaufgabe und der Durchführung der Vermögensverwaltung gegeben. Voraussetzung hierfür ist, dass eine Anlagestrategie festgelegt wurde, die der Risikofähigkeit der Vorsorgeeinrichtung entspricht und die nötigen Kontrollinstrumente vorhanden sind. Der zuständige Anlageausschuss kann sich dann auf seine eigentlichen Aufgaben konzentrieren. Falls Probleme mit dem Vermögensverwalter entstehen, können diese in der Regel besser gelöst und wenn nötig mit einem anderen Partner weitergeführt werden.

Weil die Gesetzgebung von einer eigenverantwortlichen Vermögensanlage durch die Vorsorgeeinrichtung ausgeht und diese immer grössere Anforderungen an die Verantwortlichen stellt, ist es dringend notwendig über geeignete Strukturen für die Vermögensverwaltung zu verfügen und diese professionell durchzuführen. Auch werden die Finanzinstrumente immer komplexer, was eine ständige Unterstützung und Betreuung durch Finanzspezialisten notwendig macht. Aus diesen Gründen ist für die erfolgreiche und zeitgemässe Vermögensverwaltung eine hohe Professionalität erforderlich. Ob diese Anforderungen durch die Finanzverwaltung einer Körperschaft erfüllt werden können, ist daher fraglich.

³⁸ Vgl. PUK-Bericht zur Aufklärung der Vorkommnisse bei der Pensionskasse des Basler Staatspersonals vom 20. Dezember 2004

4.5.2 Anlageausschuss

Der Anlageausschuss oder die Anlagekommission dient dem obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung als Führungsinstrument für Fragen, welche sich im Zusammenhang mit der Vermögensverwaltung stellen. Mit der Festlegung des Anlagereglements und des Reglements zur Bildung von Rückstellungen und Schwankungsreserven³⁹ werden die Grundlagen geschaffen, um die Anlagestrategie der Vorsorgeeinrichtung nachvollziehbar und fachmännisch umzusetzen. Der Anlageausschuss als Gremium ist dann stellvertretend für das paritätische Organ verantwortlich für die korrekte operative Umsetzung der vorgegebenen Strategie. Der Ausschuss wird dabei meistens von einem externer Investment Controller unterstützt, welcher die Vermögensverwaltung überwacht und das Anlagekonzept weiterentwickelt. Zum Pflichtenheft des Anlageausschusses gehören:

- Periodische Berichterstattung an den Stiftungsrat
- Regelmässige Überprüfung der Anlagetätigkeit
- Erarbeitung von Strategien für die Immobilien- und Wertschriftenanlagen
- Überprüfung von Vermögensverwaltungsmandaten
- Überwachung der Vermögensverwaltungskosten
- Auswahl von Portfoliomanagern

Weiter liegt es in der Verantwortung des Anlageausschusses im Rahmen der vorgegebenen Strategie eine marktgerechte Rendite zu erzielen. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei die Überwachung der eingegangenen Risiken im Hinblick auf die Risikofähigkeit der Vorsorgeeinrichtung und die Sicherstellung der notwendigen Liquidität. Erfordert die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtung wegen einer veränderten Risikofähigkeit eine Anpassung der Strategie, ist es Aufgabe des Anlageausschusses, geeignete Massnahmen abzuklären und dem nach Artikel 49a BVV2 zuständigen paritätischen Organ Vorschläge zu unterbreiten.

Weil der Ausschuss mit operativen Aufgaben betraut ist und auch einen wesentlichen Einfluss auf die erfolgreiche Vermögensanlage ausübt, muss das Gremium mit Personen besetzt sein, welche über das notwendige Fachwissen verfügen.

4.5.3 Beurteilung eines Immobilienprojekts

Üblicherweise wird bei der Vermögensanlage auch ein Teil des Vermögens in Immobilien investiert. Diese Anlagekategorie kann in Wohn- und Geschäftsimmobilien aufgeteilt werden. Diese Renditeliegenschaften zeichnen sich dadurch aus, dass sie einen regelmässigen Ertrag einbringen und in der Regel nicht grossen Wertschwankungen unterworfen sind. Bei der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung stellt sich nun die Frage, ob eine Liegenschaft erworben werden soll, welche dann von der kommunalen Verwaltung als Mieterin genutzt wird. Das Angebot wird dem Anlageausschuss unterbreitet, welcher dieses Geschäft zu beurteilen und einen Entscheid zu fällen hat.

³⁹ Artikel 48e BVV2

Die Ausgangslage präsentiert sich wie folgt:

Das Objekt erfüllt heute alle Anforderungen, welche der künftigen Mieter stellt. Es sind keine zusätzlichen Umbauten oder Investitionen mehr zu tätigen und ein langjähriger Mietvertrag mit den heute üblichen Konditionen wurde in Aussicht gestellt. Die Liegenschaft ist zentral gelegen und mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erschlossen. Ein unabhängigen Immobilienspezialisten hat den Marktwert geschätzt und den Kaufpreis als korrekt bezeichnet. Die Mehrheit der Exekutive begrüsst das Projekt und wünscht einen Entscheid des Anlageausschusses.

Es ist offensichtlich, dass der Anlageausschuss nur mit sehr guten Argumenten seine Zustimmung zu diesem Geschäft verweigern kann und vermutlich dem Projekt zustimmen wird. Unter welchen Bedingungen kann diese Konfliktsituation entstehen und wie wäre unter idealen Bedingungen vorzugehen?

Bei der geschilderten Situation ist ersichtlich, dass der politische Einfluss auf die Vorsorgeeinrichtung und damit auf deren Entscheid erheblich ist. Die Mitbestimmung der Versicherten ist dadurch nur beschränkt oder gar nicht gegeben. Dennoch ist das oberste Organ, und hier stellvertretend der Anlageausschuss, gefordert seine Führungsaufgabe wahrzunehmen. Dazu werden die Argumente für und gegen einen Kauf einander gegenübergestellt.

Argumente für einen Kauf:

- Das Liegenschaftenportefeuille kann erweitert werden.
- Es ist schwierig gute Liegenschaften zu erwerben.
- Ein langfristiger Mietvertrag ist gesichert und die Rendite entspricht den aktuellen Marktbedingungen.
- Sowohl die Gemeinde wie auch die Vorsorgeeinrichtung können von der Situation profitieren.
- Es ist ein geeignetes Objekt auf dem Markt und die Gelegenheit für einen Kauf ist gegeben.
- Das Gutachten eines Liegenschaftenspezialisten bestätigt den Marktwert bzw. beurteilt den Kaufpreis als günstig.

Argumente gegen einen Kauf:

- Das Liegenschaftenportefeuille hat nicht die erforderliche Grösse für eine direkte Bewirtschaftung.
- Das Kaufobjekt wäre mit Abstand die grösste Liegenschaft und bildet den Hauptteil des Portefeuilles.
- Eine klare Strategie bezüglich der Immobilienanlagen wurde noch nicht festgelegt.
- Es besteht eine Unsicherheit, ob die Immobilie langfristig die notwendige Rendite erzielt.
- Die Verwaltung einer Immobilie in dieser Grössenordnung ist noch nicht geregelt.
- Die allgemeine Haltung der Versicherten spricht für eine Ablehnung eines Kaufs.

Eine Analyse des Sachverhaltes zeigt, dass die Vorsorgeeinrichtung über kein Konzept für den Immobilienbereich verfügt. Auch ist nicht klar, wer die direkt bewirtschafteten

Immobilien verwalten soll und wie allfällige Anstellungsbedingungen für einen vollamtlichen Hauswart eines Verwaltungsgebäudes geregelt werden. Nach geltendem Recht müsste die Anstellung durch die Gemeinde erfolgen. Es stellt sich weiter die Frage, ob eine Anpassung des Mietvertrages später möglich ist, wenn sich die Rendite als ungenügend erweist und notwendigen Investitionen vorgenommen werden müssen. Es wird sich erst dann zeigen, welchen Einfluss die finanzielle Lage des Gemeinwesens auf das bestehende Mietverhältnis hat. Hier besteht eine Konfliktsituation, welche zu Ungunsten der Vorsorgeeinrichtung ausfallen kann, wenn sie bei den Mieteinnahmen Zugeständnisse machen muss, welche nichts mit den Marktverhältnissen zu tun haben.

Die Situation zeigt auf, dass sich die politisch Verantwortlichen bewusst sein müssen, dass sie mit ihrer Einflussnahme einen gewissen Druck ausüben und der Anlageausschuss nicht mehr unbefangen und frei über ein solches Dossier entscheiden kann. Die eigenverantwortliche Vermögensanlage durch die Vorsorgeeinrichtung ist auf diese Weise nicht gewährleistet. Der Konflikt zeigt sich auch in den unterschiedlichen Interessen der Institutionen. Das Gemeinwesen ist gezwungen, zu möglichst günstigen Bedingungen seine Leistungen zu erbringen und muss die Kosten senken. Im Gegensatz dazu ist die Vorsorgeeinrichtung verpflichtet eine marktgerechte Rendite zu erzielen, damit sie ihre eingegangenen Verpflichtungen erfüllen kann. Dieser Interessengegensatz spricht dafür, dass möglichst keine finanziellen Verbindungen eingegangen werden, damit ein Interessenkonflikt nicht zu nachteiligen Folgen für die Vorsorgeeinrichtung führt. Wie akut dieses Problem ist, zeigen die verschärften, gesetzlichen Bestimmungen für Anlagen beim Arbeitgeber.⁴⁰ Es geht hier nicht nur um die Sicherheit der Vermögensanlage, sondern auch um die Erträge, welche den Marktbedingungen entsprechen sollten. Auch wird die Verfügbarkeit der Immobilien eingeschränkt und der Marktwert kann nicht korrekt bestimmt werden.

Weiter handelt es sich bei einem Immobilienkauf um ein Geschäft, das weit reichende Folgen für die Vorsorgeeinrichtung hat. Die Liegenschaft muss unterhalten werden und langfristig eine gute Rendite erzielen. Zudem muss sie durch eine professionelle Liegenschaftsverwaltung bewirtschaftet werden. Sind die Voraussetzungen aus den genannten Gründen nicht gegeben, ist grundsätzlich von einem Kauf abzuraten, auch wenn auf den ersten Blick eine einmalige Gelegenheit besteht.

Vor einem Kauf müssten folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Es muss ein Konzept für die Immobilienanlagen vorhanden sein.
- Die einzelne Immobilie muss regelmässig auf ihre Rentabilität geprüft, und falls nötig, veräussert werden.
- Die Vorsorgeeinrichtung muss über die notwendigen Instrumente für die Immobilienverwaltung verfügen, wenn sie Direktanlagen tätigt.
- Es muss sichergestellt sein, dass sich der Anlageausschuss nicht nur mit der Immobilienfrage beschäftigen muss, sondern seine eigentlichen Aufgaben bei der Vermögensanlage wahrnehmen kann.
- Immobilien müssen zum Marktwert in die Bilanz aufgenommen werden, deshalb muss eine marktgerechte Bewertung möglich sein.
- Der Anlageausschuss muss über einen Kauf oder Verkauf frei entscheiden können.

⁴⁰ Artikel 57 BVV2

4.6 Wertschwankungsreserve

Mehrheitlich war es bisher das Ziel der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, nicht übermässig Kapital zu schaffen. Mit der neuen Regel der Marktwertbewertung ist das jedoch nicht mehr möglich, weil sich die finanzielle Situation der Vorsorgeeinrichtung wegen der Wertschwankungen bei den Vermögensanlagen innert kurzer Zeit massiv verändern kann. Das ist dann gravierend, wenn über mehrere Jahre keine ausgeglichene Rechnung ausgewiesen werden kann und die Verzinsung der Alterguthaben der aktiven Versicherten wegen der finanziellen Lage der Vorsorgeeinrichtung auf das Minimum beschränkt ist.

Dieses Vorgehen ist aus heutiger Sicht nicht mehr vertretbar. Die Vorsorgeeinrichtung ist deshalb gezwungen, zur Frage der Wertschwankungsreserve in Form eines Reglementes Stellung zu beziehen und eine der Risikofähigkeit der Kasse angepasste Strategie zu formulieren.

4.7 Kontrolle

Nach Artikel 71 BVG verwaltet die Vorsorgeeinrichtung ihr Vermögen so, dass Sicherheit und genügender Ertrag der Anlagen, eine angemessene Verteilung der Risiken sowie die Deckung des Bedarfs an flüssigen Mitteln gewährleistet ist. Ferner verlangen die Bestimmungen über die Loyalität in der Vermögensverwaltung, dass Interessenkonflikte vermieden und allfällige persönliche Vermögensvorteile zu deklarieren sind.

Interne Kontrollmechanismen sollen sicherstellen, dass Mängel bei der Durchführung der Vermögensverwaltung rechtzeitig erkannt und behoben werden. Die Kontrolle ist jedoch nur gewährleistet, wenn die geeigneten organisatorischen Massnahmen getroffen wurden und die Verantwortlichen darauf reagieren können.

Leider muss immer wieder festgestellt werden, dass öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen nicht in der Lage sind, organisatorische Mängel aus eigener Kraft zu beheben, sodass erst mit dem Einsatz einer Parlamentarischen Untersuchungskommission das Mittel zur Verfügung steht, die erforderlichen Korrekturen durchzusetzen. Das nachfolgende Beispiel dokumentiert einen solchen Fall.

Abbildung 7: Auszug aus dem PUK-Bericht**Massnahmen der Regierung auf Empfehlung der PUK**

Mit dem neuen Anlagereglement, das am 1. Januar 2004 in Kraft gesetzt wurde, sowie dem neuen Organisationsreglement konnten die Mängel weitgehend behoben werden. Der Anlageausschuss wurde neu besetzt. Externe, nicht zur Finanzverwaltung gehörende Mitglieder sind in der Mehrzahl und haben auch das Präsidium inne. Der Vermögensverwaltung wird seit Mitte 2004 von einem externen Investment Controller überwacht.

Die PUK empfiehlt:

Die Fachkommission für Vermögensanlage in Zukunft ausschliesslich mit Personen zu besetzen, die das notwendige Fachwissen mitbringen.

Die PUK ist der Meinung, dass es nicht Sache der Anlagegremien sein kann, das Problem der Unterfinanzierung und der Unterdeckung zu lösen. Der Vermögensverwalterin sind klare Abweichungsleitplanken von einem definierten Benchmark zu setzen. Der Aktienportfoliomangager muss daran gemessen werden.

Feststellung der PUK:

Die Transaktionslisten, welche von der Finanzverwaltung dem Anlageausschuss in Form einer Excel-Tabelle zur Verfügung gestellt wurden, waren nicht vollständig. Mit diesen unvollständigen Dokumenten war der Anlageausschuss, vor allem aber seine externen Mitglieder, nicht in der Lage, die Finanzverwaltung zu kontrollieren und eventuelle Unregelmässigkeiten aufzudecken. Jede Transaktion hätte aufgeführt werden müssen.

Die PUK empfiehlt:

Das Mandat des Global Custodian zu überprüfen, die Anforderungen genau zu formulieren und bei Nichterfüllen das Mandat anzupassen und neu auszuschreiben.

Quelle:

Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission PUK zur Aufklärung der Vorkommnisse bei der Pensionskasse des Basler Staatspersonals vom 20. Dezember 2004, Zusammenfassung der Seiten 175 bis 180

Das Beispiel der Pensionskasse des Basler Staatspersonals zeigt, dass nachdem im Juni 2003 eine Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) beauftragt wurde, bereits auf den 1. Januar 2004 ein neues Organisations- und Anlagereglement in Kraft gesetzt wurde, welche die Situation bei der Vermögensverwaltung durch die Finanzverwaltung klärte.

4.8 Fazit

Die Anforderungen und Erwartungen an die finanzielle Führung der Vorsorgeeinrichtung nehmen laufend zu. Die Vermögensanlage soll einen guten Ertrag erzielen und das finanzielle Gleichgewicht der Pensionskasse langfristig sicherstellen. Die Messlatte dafür ist der Deckungsgrad der Vorsorgeeinrichtung. Wird der Wert von 100 Prozent unterschritten, besteht eine Unterdeckung und die Risikofähigkeit der Vorsorgeeinrichtung ist eingeschränkt. Ist dies der Fall, müssen Massnahmen zur Behebung der Unterdeckung ergriffen und die Aufsichtsbehörde informiert werden.

Die Verantwortlichen müssen sich deshalb mit der Unterstützung von Spezialisten vor allem mit den Risiken der Anlagestrategie auseinandersetzen und falls nötig, Korrekturen einleiten. Die Wertschwankungsreserve bildet dabei ein Sicherheitspolster, um Vermögensverluste auszugleichen, und gibt der Führung die notwendige Sicherheit ihr Anlagekonzept auch in schlechteren Zeiten durchzuhalten. Leider sind diese Voraussetzungen bei vielen öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen nicht gegeben. Sie sind mit der Ausfinanzierung von Deckungslücken beschäftigt und müssen danach erst die notwendigen Schwankungsreserven aufbauen.

Die Grundlage für eine erfolgreiche Vermögensanlage ist die transparente und von politischen Einflüssen unabhängige Entscheidungsfindung sowie wirksame Kontrollinstrumente. Bei der Vorsorgeeinrichtung ohne eigene Rechtsperson müssen zudem klare Richtlinien gelten, welche Interessenkonflikte der verantwortlichen Personen ausschliessen und die Interessen der Vorsorgeeinrichtung wahren. Organisatorische Massnahmen müssen sicherstellen, dass Mängel bei der Durchführung der Vermögensverwaltung sofort erkannt und behoben werden können. Die Trennung von Kontrolle und Durchführung bei der Vermögensverwaltung muss klar gegeben sein.

Entscheidend für den Erfolg bei der Vermögensanlage ist die Unabhängigkeit der Anlageverantwortlichen von den Interessen der Arbeitgeberseite. Darunter versteht der Verfasser, dass die Möglichkeit bestehen muss, einen Vorschlag des Arbeitgebers abzulehnen, wenn er nicht im Interesse der Vorsorgeeinrichtung liegt.

5 Kommunikation

Für die Führung ist die Kommunikation ein Instrument, um die angestrebten Ziele und die damit verbundenen Handlungen den Betroffenen und der Umwelt verständlich zu machen. Voraussetzung dafür ist, dass ein Konzept vorliegt, wie mit den verschiedenen Zielgruppen⁴¹ kommuniziert wird und wer dafür zuständig ist. Das Konzept stellt sicher, dass die Kommunikation geplant wird. Ausserdem wird festgelegt, in welcher Form und wie regelmässig informiert wird und was bei besonderen Ereignissen für Massnahmen vorgesehen sind. Je nach Situation können dann bereits festgelegte Prozesse ablaufen. Dazu werden mögliche Ereignisse analysiert und das Vorgehen bei verschiedenen Szenarien festgehalten. Diese Vorbereitungen helfen dann den Führungsverantwortlichen, im Bedarfsfall ihre Entscheidungen möglichst rasch und zeitgerecht zu treffen.

Tritt das Ereignis ein, auf welches die Verantwortlichen reagieren müssen, werden die erforderlichen Informationen aufbereitet und entweder schriftlich oder mündlich weitergeleitet. Je nachdem wie viel Zeit für die Abklärungen benötigt wird, muss allenfalls eine Stellungnahme zum Vorgehen oder ein Zwischenbericht abgegeben werden. Es ist dabei zu vermeiden, dass bei den Empfänger der Informationen der Eindruck entsteht, dass Tatsachen verheimlicht werden oder eine Verzögerungstaktik angewandt wird. Eine offene Kommunikation fördert das Vertrauen in die Verantwortlichen und lässt auch zu, dass gemachte Fehler eher auf Verständnis stossen.

Bei der Reaktion auf ein Ereignis kann weiter unterschieden werden, ob freiwillig oder aufgrund einer Informationspflicht kommuniziert wird. Die Informationspflicht besteht dann, wenn die Gesetzgebung entsprechende Vorschriften enthält oder das öffentliche Interesse eine Stellungnahme verlangt. Die Gesetzgebung der beruflichen Vorsorge regelt die Informationspflichten der Vorsorgeeinrichtung gegenüber den Versicherten und Rentnern ausführlich. Es gehört deshalb zum Tagesgeschäft der Vorsorgeeinrichtung, mit diesen Zielgruppen empfängergerecht zu kommunizieren.

Ganz andere Anforderungen werden an die Kommunikation einer öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung gestellt, wenn beispielsweise die Frage der Finanzierung in der Öffentlichkeit diskutiert wird. Weil es hier in erster Linie um eine politische Frage geht, ist eine Aufgabenteilung um so schwieriger. Die Vorsorgeeinrichtung hat grundsätzlich ihre Rechtsgrundlagen und muss sich innerhalb dieser bewegen. Die Sicherheit der Pensionskasse und die richtige Finanzierung sind politische Fragen und müssen auch als solche beantwortet werden. Weil hier die unterschiedlichsten Interessen aufeinander treffen, müssen die Anliegen ebenfalls aus den verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden. Für eine glaubwürdige Kommunikation bedeutet dies meistens, dass Fragen in diesem Zusammenhang von externen Fachleuten, welche keine direkten Interessen verfolgen, beantwortet werden sollten.

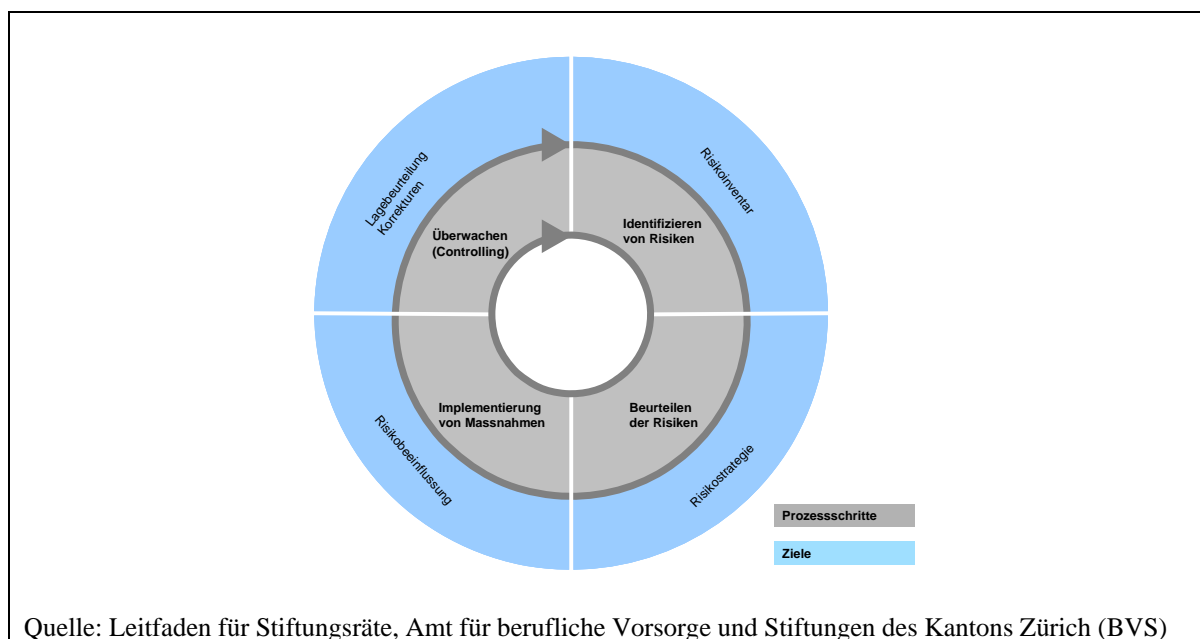
⁴¹ Unter dem Begriff Zielgruppe sind z. B. aktive Versicherte, Rentner und die Medien zu verstehen.

5.1 Öffentliche Meinung und Wahrnehmung

Die staatlichen Vorsorgeeinrichtungen stehen im Blickfeld der Öffentlichkeit. Besonders negative Schlagzeilen verunsichern nicht nur die direkt betroffenen Versicherten, sondern auch die politisch Verantwortlichen. Diese Art von Schlagzeilen haben dann nicht selten weit reichende Auswirkungen auf die betroffene Kasse. Besonders wenn sich das zuständig Gemeinwesen veranlasst sieht, wegen gravierender Vorkommnisse und offensichtlich schwerer Mängel das Instrument einer parlamentarischen Untersuchungskommission einzusetzen. Diese Untersuchungen können Monate dauern und das Interesse der Medien besonders stark und regelmässig wiederkehrend auf sich ziehen. Der dadurch steigende Druck auf die Politik ermöglicht es dann, bei der betroffenen Vorsorgeeinrichtung geeignete Massnahmen zu treffen, um die aufgedeckten Mängel zu beheben.

Die gezielte Information der Öffentlichkeit könnte die Notwendigkeit von Massnahmen überzeugend darstellen. Für die Durchführung eines Projekts, wie zum Beispiel die Vorlage des Publica-Gesetzes, stellt eine negative Meinung der Öffentlichkeit ein Risiko dar. Bei einem solchen Projekt sind deshalb auch die Risiken bei der Kommunikation abzuschätzen und positiv zu beeinflussen. Bei der Beurteilung der Risiken sind folgende Prozessschritte zu beachten:

Abbildung 8: Prozessschritte beim Umgang mit Risiken



Auch in den letzten Monaten haben die Medien über Themen im Umfeld der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen berichtet. Die nachfolgenden Beispiele sollen einen Überblick verschaffen und die kurze Analyse die behandelten Themen beleuchten.

Abbildung 9: Schlagzeilen

Medium	erschienen am	Schlagzeile
TA	23.6.2006	Selbstbedienung bei Pensionskasse (BVK)
TA	16.6.2006	Streit um Beamtenpensionskasse (BVK)
Landbote	10.6.2006	Publica-Revision gescheitert
TA	9.6.2006	Nationalrat lehnt Publica-Revision ab
Landbote	2.6.2006	Die Zürcher BVK verliert 46 Millionen Franken
TA	17.5.2006	Kanton Neuenburg setzt auf Frühpensionierungen
TA	30.3.2006	Der Pensionskasse des Kantons Zürich entgehen Milliarden
TA	20.2.2006	BVK unter der Lupe
Teletext	15.2.2006	Bund lässt Daten der IV-Fälle erheben
TA	6.2.2006	Versäumnisse bei der PK der Stadt Freiburg
TA	4.1.2006	Spitzenleistungen der Zürcher Kasse
NZZ	12.12.2005	Kostspielige Bewältigung der Vergangenheit (PK Kanton Wallis)
TA	23.11.2005	Rentnerkasse: Bund prüft Alternativen
TA	11.11.2005	Ungenügendes Fachwissen und mangelhaftes Controlling bei der SUVA
TA	11.10.2005	PK der Stadt Freiburg erhält 26.6 Millionen Franken
TA	30.9.2005	Der Rentenklau
TA	29.9.2005	Pensionskassen erholen sich
NZZ	24.9.2005	Offene Fragen zur Risikofähigkeit der PUBLICA-Rentnerkasse
NZZ	23.9.2005	Aus für vorteilhafte Frühpension beim Bundespersonal
TA	23.9.2005	Vorschläge zur PUBLICA-Sanierung für Gewerkschaften inakzeptabel
NZZ	22.9.2005	SVP-Rezept für Bundes-PK
NZZ	12.9.2005	Berner Lehrerkasse-Debakel mit Folgen
TA	10.9.2005	Tiefere Renten, höhere Beiträge für das Bundespersonal
NZZ	5.9.2005	Von Sünden der Vergangenheit belastete Vorsorge, Aargauer Pensionskasse
TA	18.8.2005	Verluste wegen riskanter Anlagen, Bernische Lehrerversicherungskasse
NZZ	18.8.2005	Kassenleitung am Debakel schuld, Bernische Lehrerpensionskasse
NZZ	11.8.2005	Verhandlungen um Umbau der Bundes-PK gescheitert
NZZ	9.8.2005	PUBLICA-Bilanz als heisses politisches Eisen
TA	26.7.2005	Ost-West-Gefälle bei Kantonalen Pensionskassen

Legende:

TA = Tages Anzeiger
NZZ = Neue Zürcher Zeitung

Quelle: eigene Erhebung

Die Themen der Beiträge befassen sich:

- mit der finanzielle Situation der Kasse
- mit den Vorkommnissen und Mängeln in der Organisation bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen
- mit möglichen Sanierungsvorschlägen und deren Umsetzung
- mit der politischen Auseinandersetzung

Die Analyse der Zeitungsartikel zeigt auf, dass oft Vorsorgeeinrichtungen von einer negativen Berichterstattung betroffen waren, welche unter einer politischen Führung standen und offensichtlich nicht über die geeigneten Strukturen verfügen, um innerhalb ihrer Organisation rechtzeitig geeignete Korrekturen vorzunehmen.

Die einzige positive Schlagzeile erhielt die Pensionskasse der Stadt Zürich, welche über sehr gute Ergebnisse berichten konnte.

5.2 Kommunikationskonzept

Das wichtigste Ziel der Kommunikation ist es, auf einen Sachverhalt rechtzeitig mit dem nötigen Wissen und Kompetenz zu reagieren. Dazu dient das Kommunikationskonzept, dass die Grundlagen für eine planbare und gezielte Informationsvermittlung bildet.

Abbildung 10: Kommunikationskonzept

Inhalt des Kommunikationskonzepts:

- Einleitung mit Zielsetzung und Rahmenbedingungen
- Kommunikationsziele
- Konkrete Ziele und Massnahmen
- Wirkungskontrolle
- Kommunikationsstrategie
- Interne und Externe Dialoggruppen
- Botschaften
- Kommunikationsmittel
- Kommunikationsorganisation

Quelle: Pensionskasse der Stadt Zürich, Kommunikationskonzept, www.pkzh.ch

5.3 Interne Kommunikation

Besonders bei grösseren Kassen ist die Bedeutung der Kommunikation innerhalb der Verwaltung nicht zu unterschätzen. Je nach Organisation ist der Personalbereich und allenfalls mehrere Lohnbüros mit Aufgaben betraut, welche unmittelbar auf die

Pensionskasse Auswirkung haben. Zum Beispiel muss die Vorsorgeeinrichtung rechtzeitig über Personen informiert werden, welche über längere Zeit arbeitsunfähig sind. Die interne Kommunikation findet statt über:

- E-mail
- Arbeitssitzungen
- Telefonkontakt
- Pausengespräche
- elektronische Schnittstellen, Datenaustausch

5.4 Externe Kommunikation

Bei der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung ist es üblich, dass die Abnahme des Jahresberichts in einer Pressemitteilung veröffentlicht wird. Im Normalfall ist das eine Formsache und hat keine weiteren Auswirkungen. Für Anfragen von der Presse ist in der Regel der Geschäftsführer der Pensionskasse zuständig. Er muss auch, bei der Behandlung von Pensionskassen-Vorlagen im Parlament, das zuständige Regierungsmitglied unterstützen und falls nötig, Fragen beantworten. Die externe Kommunikation findet statt über:

- Telefon
- E-mail
- Personalzeitung
- Referate
- Schulungsangebote für angehende Rentner
- öffentliche Veranstaltungen

Bei vielen grossen Vorsorgeeinrichtungen ist es auch möglich, Informationen über das Internet zu erhalten. Hier können zum Beispiel der Geschäftsbericht und andere nützliche Informationen abgerufen werden.

Abbildung 11: Öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen im Internet

Vorsorgeeinrichtung:	Internetadresse:
Aargauische Pensionskasse, 5001 Aarau	www.agpk.ch
Basellandschaftliche Pensionskasse, 5001 Aarau	www.blpk.ch
Bernische Pensionskasse, 3000 Bern 25	www.bpk.ch
Bernische Lehrerversicherungskasse, 3072 Ostermundigen 2	www.blvk.ch
Luzerner Pensionskasse, 6002 Luzern	www.lupk.ch
Caisse de Prévoyance des établissements publique de l'administration du Canton de Genève (CIA), 1211 Genève 8	www.cia.ch
Caisse de Pension de l'Etat de Vaud (Retaites Populaires), 1001 Lausanne	www.lesrp.ch
Beamtenversicherungskasse des Kantons Zürich, 8090 Zürich	www.bvk.ch
Pensionskasse der Stadt Zürich, 8026 Zürich	www.pkzh.ch
Quelle: eigene Darstellung	

5.5 Fazit

Die Vorsorgeeinrichtung muss in ihrer Organisation über ein Instrument verfügen, das ihr ermöglicht, rechtzeitig zu kommunizieren und auf die verschiedenen Informationsbedürfnisse einzugehen. Die Analyse der Zeitungsberichte lässt den Schluss zu, dass vor allem die heute nicht mehr zeitgemässen Strukturen der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen ein Grund für die tendenziell negativen Schlagzeilen sind. Die politischen Vorgaben sind deshalb durch die Verantwortlichen zu überprüfen und geeignete Massnahmen vor der Eskalation der Ereignisse umzusetzen.

6 Zusammenfassung

Die Führungsverantwortlichen bei der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung müssen vermehrt feststellen, dass der Druck auf den öffentlichen Haushalt auch zunehmend einen Einfluss auf die Durchführung der beruflichen Vorsorge ausübt. Die bestehenden Rechtsgrundlagen und die teilweise noch traditionellen Strukturen erschweren es, rechtzeitig die notwendigen Korrekturen bei der Vorsorgeeinrichtung durchzuführen. Besonders bei der Vermögensanlage war es bis vor kurzem üblich, dass der grösste Teil des Vermögens innerhalb der Körperschaft angelegt wurde. Mit dieser Anlagestrategie konnten jedoch keine überdurchschnittlichen Vermögenserträge erzielt werden, was auch erklärt, weshalb der Deckungsgrad bei den meisten korrekt finanzierten Kassen um 100 Prozent liegt. Das ist für eine selbständige Vorsorgeeinrichtung ohne staatliche Garantie und ohne genügend Wertschwankungsreserven, keine gute Voraussetzung ihre Leistungsverpflichtung auch in Zukunft zu erfüllen.

Es ist jedoch erklärtes Ziel der meisten öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, nach der Ausfinanzierung von Deckungslücken und der Bildung von Wertschwankungsreserven rechtlich selbständig zu werden und dafür auf eine Staatsgarantie zu verzichten. Hier ist das kantonale oder kommunale Parlament gefordert seine Führungsaufgabe wahrzunehmen.

Zur Führungsfrage der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung und zu deren Lösung könnten zwei Wege beschritten werden:

1. Lösungsweg: Die Vorsorgeeinrichtung wird verselbständigt und der Staat zieht sich von seiner Verantwortung zurück. Die Vorsorgeeinrichtung könnte dann wie eine privatrechtliche Vorsorgeeinrichtung in eigener Verantwortung handeln und wäre unabhängiger von politischen Einflüssen.

2. Lösungsweg: Die Politik befasst sich ständig mit der Personalpolitik in ihrem Bereich und im Besonderen mit der beruflichen Vorsorge. Eine ständige Kommission müsste sich mit den Fragestellungen befassen und neben dem paritätischen Organ eine Führungsrolle bei strategischen Fragen einnehmen. Weil die heutige Gesetzgebung für die Führung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft keine einheitlichen Regeln kennt, wäre dies ein politisch machbarer Weg. Die parlamentarische Kommission könnte, je nach Zusammensetzung, eine gewisse Stabilität und Berechenbarkeit in politischen Fragen sicherstellen. Zudem wäre der ständige Informationsfluss an die politischen Instanzen sichergestellt.

Die aktuellen Diskussionen um die Ausfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen und die Gesetzgebung der beruflichen Vorsorge sprechen dafür, dass die Vorsorgeeinrichtung rechtlich selbständig sein muss und unter eigenverantwortlicher Führung stehen sollte. Unabhängig davon, ob mit oder ohne eigene Rechtsperson, müssen für die Wahrnehmung der Führungsaufgabe bei der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

- Der Gesetzgeber muss den Leistungsauftrag für die Vorsorgeeinrichtung vorgeben und eine allfällige Staatsgarantie exakt festlegen.
- Es müssen klare gesetzliche und reglementarische Grundlagen vorhanden sein.
- Das oberste Organ soll paritätisch zusammengesetzt sein und abschliessend entscheiden können.
- Die Strukturen der Vorsorgeeinrichtung dürfen keine Interessenskonflikte zulassen und müssen die Führungsaufgabe unterstützen.
- Die Anlagestrategie, muss der Risikofähigkeit der Vorsorgeeinrichtung entsprechen.
- Für die Vermögensanlagen beim Staat sollen grundsätzlich marktübliche Bedingungen gelten.

Um den Schritt zur Verselbständigung einzuleiten, muss die Gesetzgebung für die Vorsorgeeinrichtung von der Körperschaft geändert werden. Die Praxis zeigt, dass dies mit viel Aufwand verbunden ist, und der Ausgang der parlamentarischen Auseinandersetzung bis zur Verabschiedung ungewiss bleibt. Die beste Voraussetzung für eine Zustimmung des Parlaments und die Verselbständigung ist, wenn die Vorsorgeeinrichtung ausfinanziert ist und über die notwendigen Reserven verfügt.

Damit dieser Prozess unter guten Bedingungen ablaufen kann, ist es nötig, dass die öffentliche Meinung positiv beeinflusst wird und keine negativen Meldungen die politischen Gremien verunsichert. Die rechtlich unselbständige Vorsorgeeinrichtung kann hier nur beschränkt Einfluss nehmen, weil die staatliche Körperschaft für die berufliche Vorsorge zuständig ist und deshalb auch die Vorsorgeeinrichtung nicht eigenständig wahrgenommen wird.

Eine weitere wichtige Voraussetzung ist, dass die übergeordneten staatlichen Bedingungen für die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen stimmen. Die Aufsichtsbehörde ist beispielsweise verpflichtet, die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen über die berufliche Vorsorge zu überwachen. Bei staatlichen Vorsorgeeinrichtungen ist sie jedoch nur beschränkt handlungsfähig. Besonders bei den kantonalen Behörden ist diese Situation unbefriedigend. Der Finanzdirektor ist zum Beispiel zuständig für die Sanierung der Staatsfinanzen und gleichzeitig oberste Chef der Pensionskasse und des Personalwesens. Auch wenn dieses Amt von einem anderen Regierungsmitglied ausgeübt würde, wäre der Interessenkonflikt wegen des Kollegialitätsprinzips der gleiche. Dazu kommt, dass die heutige BVG-Aufsichtsbehörde ebenfalls ein kantonales Amt ist. Auch hier muss der Grundsatz der Gewaltentrennung gelten.

Die Forderungen an den Gesetzgeber lautet deshalb:

- Einheitliche Grundlagen für die Überwachung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen zu schaffen.
- Die Gewaltentrennung von Durchführung und Kontrolle muss gewährleistet sein.
- Die Gestaltungsfreiheit des Gemeinwesens soll eingeschränkt und die Anforderungen an die öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung sollen in der ganzen Schweiz einheitlich festgelegt werden.
- Die Anforderungen an eine Staatsgarantie soll mittels eines übergeordneten Gesetzes unter Berücksichtigung der kommunalen und kantonalen Gesetzgebung (Finanzausgleich) geregelt werden.

Die Entwicklung der beruflichen Vorsorge bei der öffentlichen Hand hat auch eine Signalwirkung auf die übrigen Vorsorgeeinrichtungen. Der Gesetzgeber muss sich bei der Umsetzung der beruflichen Vorsorge dieser Vorbildfunktion bewusst sein. Vorstösse auf politischer Ebene und Vorschläge von den Verbänden helfen, die Verantwortlichen in der Politik zu sensibilisieren. Die so vorliegenden Lösungsansätze erleichtern das Erkennen des Reformbedarfs und unterstützen das Bestreben, sinnvolle Korrekturen vorzunehmen und den Erneuerungsprozess einzuleiten. Die öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung hat dann die geeigneten Voraussetzungen, um das verfassungsmässige Ziel der Sicherstellung des bisherigen Lebensstandards der Arbeitnehmenden im Rentenalter zu verfolgen.

Literaturverzeichnis

Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons Zürich (BSV), Dokumentation, Informationstage 2006 zur beruflichen Vorsorge

ASIP, Schweizerische Vorsorgeeinrichtungen des öffentlichen Rechts, Thesen und Empfehlungen, Dezember 2001

ASIP, Schweizerische Vorsorgeeinrichtungen des öffentlichen Rechts, Beitrag zur Diskussion über Sanierungsmassnahmen, Juni 2004

ASIP, Konzept für eine Revision des Bundesrechts über die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Pensionskassen, 7. Dezember 2005

Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommission PUK zur Aufklärung der Vorkommnisse bei der Pensionskasse des Basler Staatspersonals vom 20. Dezember 2004

Bericht über die parlamentarische Untersuchungskommission über die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) und über die Rolle des Eidgenössischen Finanzdepartements in Bezug auf die PKB, Bern 1996

Botschaft über die Pensionskasse des Bundes (Publica-Gesetz und Änderungen des PKB-Gesetzes vom 23. September 2005

BSV, Mitteilung über die berufliche Vorsorge Nr. 78, 9. Dezember 2004

Büchi Pierre-Alain, Graf René, Krüttli Bruno, Roa Claudio, Nachhaltiges Risiko-Management für Pensionskassen, Ein Leitfaden für Stiftungsräte, vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, 2005

Bundesgesetz und Verordnungen über die berufliche Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge (Stand 1.1.2006)

BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich, Geschäftsbericht 2005

Der Landbote, Winterthur (zitiert nach Erscheinungsdatum)

Expertenbericht zur Verstärkung der Aufsicht der Beruflichen Vorsorge, Bern, 17. März 2006

Gesetz über die Zuger Pensionskasse, Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 1. Februar 2006

Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB)

Neue Zürcher Zeitung, Zürich (zitiert nach Erscheinungsdatum)

Pensionskasse der Stadt Winterthur, Statuten, Stand vom 1. Januar 2005

Pensionskasse Stadt Zürich, Geschäftsbericht und Rechnung 2005

Pensionskasse Stadt Zürich, Kommunikationskonzept vom 10. November 2005

Pittet Meinrad, Die öffentlichen Pensionskassen in der Schweiz, Bern 2005

PRASA Hewitt, Studie zur Refinanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, BSV VW Nr. 775, Dezember 2003

Schweizerische Kammer der Pensionskassen-Experten, Stellungnahme zum technischen Zinssatz bei Vorsorgeeinrichtungen, Basel 2005

Schweizer Personalvorsorge, Luzern (zitiert nach Autor, Jahr und Seite)

Stiftung Verhaltenskodex in der beruflichen Vorsorge, Kodex, Luzern, 4. Mai 2000

Swissca, Umfrage, Die Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften 2002

Swisscanto, Schweizer Pensionskassen 2006, 6. Swisscanto-Pensionskassenstudie, Zürich, 4. Mai 2006

Tages-Anzeiger, Zürich (zitiert nach Erscheinungsdatum)

Thomann Jean-Paul, Betriebswirtschaftslehre, 6. Auflage, Versus Verlag AG, Zürich, 2004

Zentralverband Staats- und Gemeindepersonal Schweiz (ZV), ZV Info, April und Mai 2006

Abkürzungsverzeichnis

AKP	Aargauische Pensionskasse
ASIP	Schweizerischer Pensionskassenverband
BPG	Bundespersonalgesetz
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
BVK	Beamtenversicherungskasse des Kantons Zürich
BVS	Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons Zürich
BVV	Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
bzw.	beziehungsweise
ca.	zirka
d.h.	das heisst
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
IKS	Internes Kontrollsystem
IVöB	Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
PKB	Pensionskasse des Bundes, ab 1. Juni 2003 PUBLICA
PKBS	Pensionskasse des Basler Staatspersonals
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
vgl.	vergleiche
WWZ	Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel
z.B.	zum Beispiel

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Führungsprozess	6
Abbildung 2: Organigramm der Pensionskasse der Stadt Winterthur.....	9
Abbildung 3: Auszug aus den Statuten der Pensionskasse der Stadt Winterthur.....	12
Abbildung 4: Ereignisse bei der Bundespensionskasse von 1995 bis heute	27
Abbildung 5: Aufstellung der Deckungsgrade und Fehlbeträge	35
Abbildung 6: Submission der Pensionskasse der Stadt Winterthur	40
Abbildung 7: Auszug aus dem PUK-Bericht	47
Abbildung 8: Prozessschritte beim Umgang mit Risiken.....	50
Abbildung 9: Schlagzeilen	51
Abbildung 10: Kommunikationskonzept	52
Abbildung 11: Öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen im Internet.....	53

Anhangverzeichnis

- Anhang A: Gesetz über die Zuger Pensionskasse, Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 1. Februar 2006
- Anhang B: BSV, Mitteilung über die berufliche Vorsorge Nr. 78, Ermittlung der Unterdeckung, Seite 17

Erklärung

Ich bestätige hiermit, die vorliegende Arbeit selbständig verfasst zu haben. Sämtliche Textstellen, die nicht von mir stammen, sind als Zitate gekennzeichnet und mit dem genauen Hinweis auf ihre Herkunft versehen. Die verwendeten Quellen sind im Literaturverzeichnis aufgeführt.

Winterthur, 7. Juli 2006

GESETZ
ÜBER DIE ZUGER PENSIONS-KASSE

BERICHT UND ANTRAG DER VORBERATENDEN KOMMISSION

VOM 1. FEBRUAR 2006

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Kommission hat die oben erwähnte Vorlage an einer ganztägigen und vier halbtägigen Sitzungen beraten, nämlich am 15. September 2005, 2. November 2005, 15. Dezember 2005, 12. Januar 2006 und 1. Februar 2006. An den Kommissions-sitzungen nahmen jeweils Finanzdirektor Peter Hegglin und der Direktionssekretär der Finanzdirektion, Tobias Moser (Protokoll), teil. Weiter wurden die Sitzungen sei-tens der Pensionskasse begleitet von Roman Balli, Vorstandspräsident, und Othmar Müller, Geschäftsleiter. Schliesslich waren an sämtlichen Sitzungen Vorsorgeexper-ten anwesend, so insbesondere Peter Schiess von der LCP Libera AG, Zürich.

Im Rahmen der Eintretensdebatte wurden Hearings mit Sachverständigen und Ver-bandsvertretern durchgeführt. Als Experten beigezogen wurden dabei Dr. Werner C. Hug (Werner C. Hug AG, Bern), Dr. Andreas Reichlin (PPCmetrics AG, Zürich) und Dr. Ernst Welti (Pensionskasse Stadt Zürich). Seitens der Arbeitnehmervverbände kamen zu Wort Anita Vogel, Präsidentin des Staatspersonalverbandes (SPV), und Thomas Pfiffner, Präsident des Lehrerinnen- und Lehrervereins (LVZ). Zudem wur-den Dr. Markus Kündig, Präsident IG Wirtschaft Zug (IGWZ), und Urs Hornecker, Präsident Zuger Industrie-Verband (ZIV), als Vertreter der Wirtschaftsverbände angehört.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Einleitende Bemerkungen	2
2. Ausgangslage	3
3. Eintretensdebatte	6
4. Detailberatung	12
5. Finanzielle Auswirkungen.....	25
6. Schlussfeststellungen	25
7. Anträge.....	26

1. Einleitende Bemerkungen

Der Kommission war klar, dass es sich bei dieser Vorlage um ein komplexes Thema sowie um ein Geschäft von erheblicher finanzieller Tragweite sowohl für die Versicherten als auch für deren Arbeitgebende handelt. Bevor die eigentlichen Gesetzgebungsarbeiten begannen, liess sie sich deshalb über die rechtlichen und versicherungstechnischen Rahmenbedingungen des Vorsorgewesens beraten. Insbesondere ging es darum, die gesetzgeberischen Handlungsspielräume zu klären und sich der Zusammenhänge zwischen den einzelnen Vorsorgeparametern bewusst zu werden. Im Rahmen dieser Auslegeordnung wurden zugleich auch die Meinungen der Arbeitnehmer- und Wirtschaftsverbände zur Vorlage des Regierungsrates eingeholt.

Um einen möglichst umfassenden Einblick in die Materie zu erhalten, liess die Kommission die einzelnen Themenfelder (technischer Zinssatz, Umwandlungssatz, Lebenserwartung, Einfluss der Lohnentwicklung, Rentenziel, Risikoträger, Solidaritäten/Umverteilung etc.) durch drei unabhängige Experten erläutern. Diese hatten nebst allgemeinen Erklärungen zur Vorsorgethematik auch konkrete Vorschläge und Empfehlungen abzugeben.

Weil die Komplexität dieser Vorlage den üblichen Rahmen von Kommissionsgeschäften sprengte, erteilte die Kommission anlässlich der einzelnen Sitzungen jeweils Zusatzaufträge, welche auf die kommenden Sitzungen zu beantworten waren. Insgesamt mussten 23 zum Teil ausführliche Abklärungen getroffen werden. Auf dieser Grundlage gelang es, sämtliche dieses Geschäft betreffenden Fragen innert nützlicher Frist und ohne Zeitverzögerung seriös zu erörtern. Gefordert waren nebst der Kommission auch die Finanzdirektion und bei den Zusatzabklärungen vor allem die Fachleute der Pensionskasse und der externe Vorsorgeexperte. Die Zusammenarbeit unter den Betroffenen gestaltete sich sehr gut. Als Präsident der

vorberatenden Kommission erlaube ich mir an dieser Stelle, sämtlichen Kommissionsmitgliedern, den involvierten Personen der Finanzdirektion und der Pensionskasse, dem Vorsorgexperten und allen weiteren Beteiligten bestens zu danken.

2. Ausgangslage

Der Bericht und Antrag des Regierungsrates (Vorlage Nr. 1346.1 - 11755) ist sehr umfangreich und detailliert, weshalb im Nachfolgenden auf die Einzelheiten der Gesetzesvorlage nicht weiter eingetreten werden soll, sondern die Ausgangslage nur kurz zusammengefasst wird.

Die derzeitige berufliche Vorsorge des Kantons Zug basiert auf dem Gesetz über die Pensionskasse des Kantons Zug vom 1. September 1994 (BGS 154.31). Aufgrund verschiedener gesellschaftlicher und demographischer Entwicklungen präsentiert sich die Pensionskassenregelung des Kantons heute als nicht mehr zeitgemäss und revisionsbedürftig. Die Refinanzierung der Leistungen ist ungenügend und zwar aus folgenden drei Gründen:

- **Langlebigkeit:** Der Umwandlungssatz bestimmt die jährliche Rente in Prozenten des Alterssparkapitals. Er wurde beim Erlass des geltenden Pensionskassengesetzes in Analogie zum Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG; SR 831.40) auf 7,2 Prozent festgelegt. Dieser Schritt erfolgte aufgrund der damals angenommenen Lebenserwartung. Diese hat in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen, so dass die Renten länger ausgerichtet werden.
- **Umlagerung von Jung zu Alt:** Die geltende Gesetzgebung sieht bei der Bildung des Alterssparkapitals eine Umverteilung von Jung zu Alt vor, indem die einheitlichen Sparbeiträge (insgesamt 20 Prozent) den Sparguthaben der Versicherten altersabhängig gestaffelt (zwischen 14,6 und 26,5 Prozent) gutgeschrieben werden. Aufgrund der veränderten Altersstrukturen beim Versichertenbestand reichen die reglementarischen Beiträge von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden für die Gutschriften seit längerem nicht mehr aus.
- **Zunahme der Invaliditätsfälle:** Es ist allgemein bekannt, dass die Invaliditätsfälle, als Folge der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung, in den letzten Jahren stark zugenommen haben. Auch die Pensionskasse ist von dieser Entwicklung nicht verschont geblieben. Die heutigen, sehr tiefen Risikobeiträge reichen seit längerer Zeit bei weitem nicht mehr zur Finanzierung der Risikoleistungen aus.

In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, dass die Risikobeiträge bei der letzten Gesetzesrevision im 1994 zu tief, die Sparbeiträge demgegenüber bewusst zu hoch angesetzt worden sind. Mit diesem Vorgehen, d.h. vor allem mit der grosszügigen Ausgestaltung der Spargutschriften, namentlich für die älteren Versicherten, konnten die Auswirkungen des seinerzeitigen Wechsels vom Leistungs- zum Beitragsprimat spürbar abgefedert werden.

Die Vorlage führt die mit der letzten Revision eingeleitete Modernisierung und die finanzielle Gesundung der Kasse fort. Dabei werden folgende Massnahmen, insbesondere zur Verbesserung der Finanzierungssicherheit vorgesehen:

- Anpassung der Finanzierungsgrundlagen an die höhere Lebenserwartung: Um langfristig die Verpflichtungen decken zu können, muss der Umwandlungssatz der gestiegenen Lebenserwartung angepasst werden.
- Konsequente Umsetzung des Beitragsprimates: Neu soll die Finanzierungssicherheit bei der Äufnung des Alterskapitals gewährleistet werden, indem die Spargutschriften für alle Altersstufen den einheitlichen Sparbeiträgen entsprechen (18,5 Prozent).
- Erhöhung der Risikobeiträge: Der Beitrag zur Deckung der Risikoleistungen ist von gegenwärtig 2 Prozent auf 4 Prozent zu erhöhen.
- Zugleich sollen zeitgemässe Strukturen eingeführt und die Altersvorsorge durch Bereitstellen von zusätzlichen Vorsorgeplänen flexibilisiert werden.

Die Vorlage will die Neuordnung der beruflichen Vorsorge möglichst kostenneutral durchführen. Diese Kostenneutralität wird zwar nicht vollumfänglich, jedoch annähernd erreicht, indem die Aufschläge bei den Arbeitnehmenden mit einer Senkung des Zusatzbeitrages und des Sparbeitrages um je 0,5 Prozent und bei den Arbeitgebenden mit einer Senkung des einheitlichen Sparbeitrages um 1 Prozent kompensiert werden.

Die Revisionsvorlage des Regierungsrates zielt auch darauf hin, das heutige, überdurchschnittlich hohe Leistungsniveau der 2. Säule für das Staatspersonal und für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der angeschlossenen Organisationen praktisch uneingeschränkt beizubehalten. Die heute geltende Vorsorgeordnung wird durch folgende Faktoren geprägt:

- Pensionierung mit Rentenalter 64 (Bundesrecht: Männer 65, Frauen 64).

- Einheitlicher Rentenumwandlungssatz von zur Zeit 7,2 % (neu 6,8 %) für obligatorische und überobligatorische Lohnanteile (Privatwirtschaft: mehrheitlich tieferer Umwandlungssatz für überobligatorische Lohnbestandteile; Privatversicherer: 5,8 % für Männer; 5,7 % für Frauen).
- Einheitliche Verzinsung von zur Zeit 2,5 % des angesammelten Sparkapitals (Privatwirtschaft: mehrheitlich tiefere Verzinsung für überobligatorischen Teil des Sparkapitals).
- Weit überdurchschnittliche Altersgutschriften der Sparbeiträge:

Alter	PK Zug	BVG, Mindestansätze
25-34	14,6 %	7 %
35-44	18,3 %	10 %
45-54	22,3 %	15 %
55-64	26,5 %	18 %

Neu: einheitlich 18,5 %
- Von den Arbeitgebern bzw. vom Kanton finanzierte Überbrückungsrenten bei vorzeitigen Pensionierungen (drei Jahresrenten à Fr. 23'220.-).
- Tiefere Beiträge für Arbeitnehmer (9,3 %), höhere für Arbeitgeber/Kanton (14,7 %); Privatwirtschaft: teils ebenfalls 1/3 zu 2/3, teils paritätisch 1/2 zu 1/2.

Die Revisionsvorlage ist als Rahmengesetz ausgestaltet. Damit wird erreicht, dass rasch und zielgerichtet auf Veränderungen in der Arbeitswelt und in der übrigen Sozialversicherungsgesetzgebung reagiert werden kann. Das gesetzlich normierte Vorsorgekonzept beinhaltet den Standardvorsorgeplan, nach welchem der Kanton sein Personal zwingend versichert. Während die Grundsätze der beruflichen Vorsorge für das Staatspersonal und für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der angeschlossenen Organisationen im Standardvorsorgeplan auf Gesetzesstufe geordnet werden, sollen die Detailregelungen auf unterer Stufe getroffen werden (in den Ausführungsbestimmungen des Regierungsrates und in den Reglementen der Pensionskasse). Die angeschlossenen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sollen bei Bedarf und in Absprache mit ihrem Personal grundsätzlich den Versicherungsplan aus einem Vorsorgeplan-Angebot selbst bestimmen können.

In der Vernehmlassung ging eine Vielzahl von Einzelvorschlägen ein. Das Hauptinteresse der Vernehmlassenden galt dabei den Themen Finanzierung, Kostenneutralität, Besitzstand und Flexibilisierung. Dabei fielen die einzelnen Vernehmlassungsantworten zum Teil kontrovers aus. Sie waren geprägt durch die jeweiligen finanziellen Interessen. Den Kommissionsmitgliedern ist eine Zusammenfassung in Form einer synoptischen Darstellung des Vernehmlassungsergebnisses vorgelegen.

3. Eintretensdebatte

3.1. Offenlegung der Verbindungen zur Pensionskasse

Im Rahmen der Eintretensdebatte legten die Kommissionsmitglieder auf Antrag des Präsidenten vorerst ihre Verbindungen zur Zuger Pensionskasse offen. Von den 15 Mitgliedern sind zwei bei der Zuger Pensionskasse versichert. Von drei Kommissionsmitgliedern sind zudem deren Ehepartner je in einem Teilpensum versichert.

3.2. Grundsatzdiskussion und -entscheide zu zentralen Punkten

3.2.1. Leistungsziel, Besitzstand, Teuerung und Beitragshöhe

Im Rahmen der Anhörung hatten die Vertreter der Wirtschaftsverbände ausgeführt, dass die Leistungen der Zuger Pensionskasse im Vergleich zu den Vorsorgelösungen in der Privatwirtschaft und namentlich des Gewerbesektors tendenziell besser ausfallen. Diese Aussage wurde von der Kommission zum Anlass genommen, die Vorsorgeleistungen der Zuger Pensionskasse einem Benchmarkvergleich zu unterziehen. Grundlage für den Vergleich bildeten die Pensionskassenlösungen von repräsentativen privaten und öffentlichen Zuger Unternehmen. Dieses Vorgehen sollte der Kommission eine objektivierete Betrachtung ermöglichen. Die Finanzdirektion wies ihrerseits in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Pensionsansparungen für eine erfolgreiche Personalrekrutierung von erheblicher Bedeutung seien. Der Kanton müsse ähnliche Vorsorgeleistungen anbieten wie diejenigen Unternehmen, zu denen er bei der Personalbeschaffung in einem Wettbewerbsverhältnis stehe. Wie die Vergleichszahlen zeigten, sehen die in den Vergleich einbezogenen grossen konkurrierenden Unternehmungen des Zuger Dienstleistungssektors für ihre Arbeitnehmenden meist ähnliche, teilweise sogar bessere Vorsorgeleistungen vor. Dies im Gegensatz zu den meisten Pensionskassen aus dem gewerblichen und industriellen Bereich und im Gegensatz zu den KMU-Dienstleister, welche in der Regel ebenfalls vergleichsweise tiefere Leistungen ausweisen. Vor diesem Hintergrund sprach sich die Kommission unter besonderer Berücksichtigung der Zuger

Spezifitäten und des Anliegens der Finanzdirektion deutlich für die Beibehaltung des Leistungsziels gemäss Vorlage von 57 Prozent aus.

Allerdings sind die Kommissionsmitglieder mehrheitlich der Auffassung, dass die Arbeitnehmenden mit der heute geltenden Vorsorgeordnung sehr komfortable Vorsorgeleistungen erhalten, zumal die Renten im Vergleich mit dem anvisierten Ziel (von ursprünglich 57 Prozent) bei tiefer Teuerung regelmässig zu hoch ausfallen (bis zu 68 Prozent). Gegenüber heute – und gegenüber dem Entwurf – sind folglich gewisse Abstriche zu machen. Konkret erachtete es eine Mehrheit für die Betroffenen als zumutbar, dass von einer Besitzstandsregelung abgesehen wird. In Einklang mit der regierungsrätlichen Vorlage befand es die Kommission als richtig, dass künftig auf eine formelle Garantie des Teuerungsausgleichs auf Renten verzichtet wird (vgl. dazu auch den Kommentar zu § 12).

Schliesslich bildete auch die Aufteilung der Beiträge zwischen den Arbeitgebenden (AG) und den Arbeitnehmenden (AN) ein Thema. Die aktuelle Bundesstatistik zeigt punkto Kostentragung im Vorsorgewesen ein durchschnittliches Verhältnis zwischen AG und AN von 2/3 zu 1/3. Die in der Vorlage vorgesehene reglementarische Aufteilung von 14,7 Lohnprozent zu 9,3 Lohnprozent erschien der Kommission zwar als recht grosszügig, unter Berücksichtigung der Bundesstatistik jedoch als vertretbar und vernünftig.

3.2.2. Umwandlungssatz und Rentenalter

Der Umwandlungssatz bildet im Beitragsprimat zentraler Punkt jeder Vorsorgeeinrichtung. Der Umwandlungssatz ist der mathematische Faktor, mit dem das Vorsorgekapital in eine Altersrente umgerechnet wird, welche der versicherten Person auszurichten ist. Das während des Berufslebens akkumulierte Altersguthaben ergibt multipliziert mit dem Umwandlungssatz den Betrag der jährlichen Rente. Für die Bestimmung des Umwandlungssatzes von Bedeutung sind die einzelnen Berechnungskomponenten, konkret die Lebenserwartung der Rentnerinnen und Rentner sowie die Renditeerwartungen auf den Finanzmärkten.

Für die Bestimmung der Lebenserwartung stützt man sich auf die biometrischen Daten, darunter vor allem auf die verbleibende durchschnittliche Lebenserwartung eines Rentners. Da diese Lebenserwartung generell zugenommen hat, die Renten also länger ausgerichtet werden, soll der Umwandlungssatz im Rücktrittsalter 64 von heute 7,2 Prozent auf neu 6,8 Prozent angepasst werden. Neben den statistisch feststellbaren Daten, die bis zur Gegenwart reichen, muss daher auch die zukünftige Entwicklung, der Trend, miteinbezogen werden.

Ein weiterer bestimmender Faktor für den Umwandlungssatz ist der technische Zinssatz, welcher der Berechnung zugrunde gelegt wird. Der technische Zinssatz beruht auf einer langfristigen Zinserwartung. Der im Rahmen der Revision vorgesehene Umwandlungssatz von 6,8 Prozent beruht auf einem technischen Zinssatz von 4 Prozent.

Nach Ansicht der Kommissionsmehrheit berücksichtigt der in der Revisionsvorlage vorgesehene Umwandlungssatz von 6,8 Prozent im Rentenalter 64 die Trendschätzung in Bezug auf die Lebenserwartung nur in beschränktem Ausmass. Zudem beruht er auf einem technischen Zinssatz, der deutlich höher liegt als die Zinserträge der risikoarmen Anlagen der letzten Jahre. Die Fachleute der Finanzökonomie rechnen für die nächsten Jahre weiterhin mit einer relativ tiefen Inflation und deshalb auch mit entsprechend tiefen nominellen Zinssätzen.

Die Kommission will den biometrischen und ökonomischen Veränderungen stärker Rechnung tragen. Dabei standen der Kommission grundsätzlich zwei Wege offen: Die versicherungstechnische Senkung des Umwandlungssatzes auf 6,62 Prozent oder die Erhöhung des ordentlichen Rentenalters auf 65. Die Kommission sprach sich dabei klar für die Erhöhung des Rentenalters, und damit auch für eine längere Beitragszeit aus. Dies mit dem Ziel, die Renten für die Betroffenen trotz Anpassung des Umwandlungssatzes an die aktuellen Gegebenheiten möglichst nicht noch stärker zu schmälern. Eine weitere Absenkung des Umwandlungssatzes hätte hingegen zusätzliche Auswirkungen auf das nominelle Rentenniveau, was wiederum Fragen nach flankierenden Massnahmen aufwerfen würde. Die Erhöhung des Rentenalters erscheint der Kommission aus folgenden zwei Gründen richtig: Zum einen gilt laut Bundesrecht das Rücktrittsalter 65 für Männer schon seit längerem, so dass hier eine diesbezügliche Gleichstellung durchaus angemessen ist. Zudem wird im Rahmen der 11. AHV-Revision die Erhöhung des Frauenrentenalters auf 65 Jahre vorgesehen. Aufgrund von deren längeren Lebenserwartung erscheint namentlich bei den Frauen eine Senkung des Umwandlungssatzes sachgerecht.

Die Kommission ist sich bewusst, dass die Problematik des Umwandlungssatzes mit der Erhöhung des Rentenalters auf 65 nicht abschliessend gelöst ist. Laut Medienmitteilung vom 16. November 2005 beabsichtigt der Bundesrat nämlich, eine raschere und stärkere Anpassung des Mindestumwandlungssatzes in der beruflichen Vorsorge vorzusehen, als dies im Rahmen der 1. BVG-Revision festgelegt wurde. Die Senkung sei aufgrund der gesteigerten Lebenserwartung der Rentnerinnen und Rentner sowie der deutlich gesunkenen Renditeerwartungen notwendig. Konkret will der Bundesrat den Umwandlungssatz bis 1. Januar 2011 schrittweise auf 6,4 Prozent

senken. Diese Frage wird voraussichtlich auf Bundesebene zu härteren politischen Diskussionen führen. Dieses Ergebnis gilt es nach Ansicht der Kommission abzuwarten, bevor eine weitergehende Senkung auf kantonaler Ebene ins Auge gefasst wird.

3.2.3. Splitting

Die Vorsorgestiftungen der Versicherungsgesellschaften (Sammelstiftungen) sind vor etwa zwei Jahren dazu übergegangen, die Vorsorge in einen obligatorischen und in einen vor- und überobligatorischen Teil aufzugliedern. Ein Splitting des Umwandlungssatzes in der obligatorischen und der überobligatorischen Vorsorge wurde in der Kommission ebenfalls diskutiert, aber als nicht angebracht verworfen. Dies aus folgenden Gründen:

Würde im überobligatorischen Bereich ein tieferer als der gesetzliche Umwandlungssatz angewendet, käme dies einem schlagartigen Leistungsabbau gleich. Dies wäre für einen Grossteil der Betroffenen mit relativ grossen finanziellen Einbussen verbunden und würde nach Auffassung der Finanzdirektion zusätzliche Besitzstandsfragen aufwerfen. Dazu führten die Vertreter der Pensionskasse Folgendes aus: Die Pensionskasse des Kantons Zug ist eine registrierte, umhüllende, autonome Vorsorgeeinrichtung des öffentlichen Rechts. Der Entscheid, die kantonale Pensionskasse als umhüllende Kasse mit vor- und überobligatorischen Leistungen zu führen, erfolgte bereits anlässlich der Totalrevision 1982, als die Grundzüge des BVG bereits bekannt waren, und wurde anlässlich der Totalrevision 1995 nochmals bestätigt. Die für Anpassungen in der Vorsorgeordnung geltenden Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Gleichbehandlung und die Beachtung der wohlerworbenen Rechte müssten folglich bei einer Umstellung in ein Splitting-Modell gewährleistet werden. Versicherungstechnisch rechtfertigen sich unterschiedliche Umwandlungssätze nicht, denn die Versicherten werden im überobligatorischen Teil ja nicht älter als im obligatorischen Versicherungsteil. Das Splitting wurde von den Sammelstiftungen in erster Linie wegen der Möglichkeit zur Anwendung von tieferen Umwandlungs- und Zinssätzen für die überobligatorische Vorsorge eingeführt. Schliesslich würde mit einem Splitting auch die Bereitschaft der Arbeitgebenden und auch diejenige der Arbeitnehmenden, überobligatorische Leistungen zu finanzieren, auf eine harte Probe gestellt.

Zudem seien gegenwärtig Beschwerden gegen dieses Modell bei der Eidgenössischen Rekurskommission für die Aufsicht über die Privatversicherungen und beim

Bundesamt für Sozialversicherungen hängig. Mangels eindeutiger rechtlicher Regelung birgt das Splittingsystem zudem Unklarheiten in sich. So sind die Zuteilung von Freizügigkeitsleistungen im Scheidungsfall, die Zuweisung freiwilliger Einlagen, der Abfluss von Vorbezügen für das selbst bewohnte Wohneigentum und deren Rückzahlung nicht klar geregelt. Schliesslich ist auch der administrative Mehraufwand für die Führung zweier getrennter Rechnungen gross. Die Verwaltungskosten pro versicherte Person sind bei umhüllenden, autonomen Vorsorgeeinrichtungen wesentlich tiefer als bei den Sammelstiftungen. Nach der Auffassung von Pensionskassenexperten ist das Modell der Versicherungsgesellschaften nicht nachahmungswürdig. Autonome Vorsorgeeinrichtungen hätten dieses neue Splitting-Modell denn auch nicht eingeführt.

3.2.4. Status und Staatsgarantie

Der erste Vorentwurf für ein neues Pensionskassengesetz vom März 2001 hatte eine Privatisierung der Kasse unter gleichzeitiger Aufhebung der Staatsgarantie vorgesehen. In der damaligen Vernehmlassung wurde seitens der Personalverbände postuliert, dass die Deckungslücke aus der Umstellung vom Leistungs- zum Beitragsprimat im Jahre 1994 (rund Franken 97 Mio.) voll auszufinanzieren sei. Aufgrund des veränderten wirtschaftlichen Umfeldes (Börsenbaisse) sah sich der Regierungsrat im Herbst 2001 veranlasst, eine Denkpause einzuschalten. Schliesslich beauftragte er die Pensionskasse im Jahr 2002, die Revisionsarbeiten fortzusetzen und dabei auf eine Umwandlung der öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine Stiftung des Privatrechts zu verzichten und die Staatsgarantie beizubehalten.

Zwar steht die Zuger Pensionskasse heute relativ gesund da, doch fehlen ihr die gesetzlich vorgeschriebenen Reserven (Wertschwankungsreserven). Weil diese finanziellen Mittel derzeit nicht ausreichend vorhanden sind, wäre eine Überführung der Pensionskasse in eine privatrechtliche Stiftung heute mit Schwierigkeiten verbunden. Damit die Kasse die volle Risikofähigkeit erreicht, wäre nach Auffassung der beigezogenen Experten konkret ein Deckungsgrad von 120 Prozent erforderlich. Mit anderen Worten würde eine sofortige Abschaffung der Staatsgarantie eine Ausfinanzierung mit über Franken 200 Mio. voraussetzen. Dabei würde niemand verstehen, dass der Kanton in eine insgesamt recht gesunde Kasse einen derart hohen Betrag einschiesset.

Die Verantwortlichen der Zuger Pensionskasse haben sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten bemüht, die notwendigen Reserven aus eigener Kraft zu erwirtschaften. Dabei bildete die Staatsgarantie mitunter auch die Voraussetzung dafür, dass die

Kasse trotz Unterdotierung der Wertschwankungsreserven ihre erfolgreiche Anlagestrategie verfolgen konnte und auch künftig weiter verfolgen kann. Vor diesem Hintergrund sprach sich die Kommission denn auch einstimmig dafür aus, die Staatsgarantie vorderhand beizubehalten.

Gleichwohl will die Kommission das Finanzierungsrisiko für den Staat mittel- und längerfristig limitiert sehen. Mittelfristig ist die vollständige Verselbstständigung der Kasse anzustreben. Diese Zielsetzung rechtfertigt sich aus ordnungspolitischen Gründen, denn es ist nicht einzusehen, weshalb die reglementarisch versprochenen Leistungen einer Vorsorgeunternehmung über die Staatsgarantie den öffentlichen Haushalt (als Eventualverpflichtung) belasten sollten, während alle übrigen Vorsorgeeinrichtungen kein derartiges Privileg haben. Vor diesem Hintergrund schlägt die Kommission die Aufnahme einer gesetzlichen Regelung vor, wonach die Kasse unter gleichzeitiger Aufhebung der Staatsgarantie zu privatisieren ist, wenn sie zwei Jahre in Folge die volle Risikofähigkeit erreicht (Deckung von 120 Prozent). Mit der von der Kommission vorgeschlagenen Erhöhung des Rentenalters (bzw. der Anwendbarkeit des Umwandlungssatzes von 6,8 Prozent im Rentenalter 65) ist auch gewährleistet, dass die gesetzlich garantierten Leistungen versicherungstechnisch adäquat finanziert werden; bildet doch gerade diese Finanzierungssicherheit letztlich die Voraussetzung für eine Entlassung der Kasse aus der Staatsgarantie.

3.2.5. Flexibilisierung Altersrücktritt

Es ist unbestritten, dass bei vorzeitiger Pensionierung die versicherungstechnisch korrekt ausfinanzierte Rentenkürzung hoch ist. Ebenso ist unbestritten, dass aus personalpolitischen Gründen eine zumindest teilweise Milderung der Rentenkürzung bei vorzeitiger Pensionierung wünschenswert wäre.

Bei der Ausgestaltung des neuen Vorsorgemodells wurde der Forderung nach einer merklichen Senkung der Rentenkürzung bei vorzeitiger Pensionierung so weit wie möglich Rechnung getragen. Infolge der veränderten Kapitalbildung durch Einheits-spargutschriften fallen die Kürzungen nach dem neuen Modell etwas tiefer aus. Des Weiteren kann die von den Arbeitgebenden finanzierte Überbrückungsrente im Gesamtbetrag von Fr. 69'660.– (drei Jahresrenten à Fr. 23'220.–) neu auch auf max. fünf Jahre aufgeteilt werden, was die vorzeitige Pensionierung erleichtert. Die Finanzierung weitergehender Leistungen ist schwierig und könnte praktisch nur durch zusätzliche Solidaritätsleistungen aller Versicherten oder durch ausserordentlich hohe Einlagen der Arbeitgebenden erfolgen.

Auf Anregung eines Kommissionsmitgliedes wurde geprüft, ob für Versicherte mit tiefem Einkommen (bis und mit Lohnklasse 10) eine Sonderlösung für die vorzeitige Pensionierung ab dem 60. Altersjahr getroffen werden könnte. Aufgrund von Berechnungen würden die Kosten einer solchen Spezialregelung unverhältnismässig hoch ausfallen. Pro Pensionierungsfall müsste, je nach Sonderlösung, mit Aufwendungen zwischen Fr. 70'000.– und Fr. 450'000.– gerechnet werden. Dabei wurde davon ausgegangen, dass beim Kanton durchschnittlich fünf Fälle pro Jahr anfallen würden. Aus Kostengründen sowie unter Berücksichtigung des generell sehr hohen Leistungsniveaus der Zuger Pensionskasse wie auch aus Gründen der Gleichstellung spricht sich die Kommission mit 11 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen gegen eine Sonderlösung für Mitarbeitende unterer Einkommensschichten aus.

3.3. Ergebnis der Eintretensdebatte

Die Debatte ergab ein klares Ja für Eintreten (14 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen). Durchwegs anerkannt wurden die Reformanliegen und die Zielsetzungen der Revision. Ausdrücklich begrüsst wurde zudem die Form der Vorlage als total revidiertes Rahmengesetz.

4. Detailberatung

Die Kommission hat die Vorlage auf Basis der zuvor getroffenen Grundsatzentscheidung behandelt. Die bereinigte Fassung der Kommissionsbeschlüsse ist eine **Beilage** zum vorliegenden Bericht (synoptische Darstellung).

Titel und Ingress

Keine Anträge und Änderungen

1. Kapitel: ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

§ 1 Gegenstand und Geltungsbereich

Ein Mitglied forderte ein Wahlrecht für Gemeinden mit gemeindeeigenen Pensionskassenlösungen. Diese sollten selbst bestimmen können, bei welcher Kasse sie ihr Lehrpersonal versichern.

Die Kommission lehnte den Antrag mit 11 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung ab, was mit der nach wie vor erheblichen Kostenbeteiligung des Kantons an den Entlöhnungen des Lehrpersonals begründet wurde.

§ 2 *Angeschlossene Organisationen*

Keine Anträge und Änderungen.

2. Kapitel: VORSORGEORDNUNG

1. Abschnitt: Grundsätze

§ 3 *Vorsorgepläne*

Ein Mitglied stellte Antrag auf ersatzlose Streichung von Abs. 2. Die Kommission lehnte diesen Antrag mit 9 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung ab. Diese Bestimmung sei aus wettbewerbpolitischer Sicht notwendig. Sie erlaube es der Pensionskasse, bei Bedarf flexiblere Vorsorgevarianten anzubieten und derart den Versichertenbestand zu halten.

Die Kommission stimmte einem Antrag mit 14 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung zu, wonach Abs. 2 Satz 2 wie folgt zu ändern ist (Änderungen fett markiert): "[...], dass die zugesagten Leistungen versicherungstechnisch **vollständig finanziert sind.**" Diese Präzisierung ist redaktioneller Natur. Mit der Neuformulierung soll klarer zum Ausdruck gebracht werden, dass keine Querfinanzierung zu den weiteren Vorsorgeplänen stattfinden darf.

Schliesslich soll das Wort "zusätzliche" in Abs. 2 durch "**weitere**" ersetzt werden (vgl. die Ausführungen zu § 4).

§ 4 *Zwingendes Recht*

Um sprachliche Missverständnisse über die Art der zulässigen Vorsorgepläne auszuräumen, beschloss die Kommission mit 12 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen, sowohl in § 3 Abs. 2 als auch in § 4 das Wort "zusätzliche" durch die Bezeichnung "**weitere**" zu ersetzen.

Hingegen wurde ein Antrag mit 12 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen abgelehnt, der den Standardvorsorgeplan der Zuger Pensionskasse als Mindeststandard für die weiteren Vorsorgepläne vorsehen wollte. Laut Kommissionsmehrheit sollte es die Flexibilisierung der Pensionskasse bei angeschlossenen Organisationen ermöglichen, Vorsorgepläne sowohl mit höheren als auch mit tieferen Leistungen anzubieten. Nur so könne gewährleistet werden, dass die Kasse keinen grösseren Arbeitgeber verliere.

2. Abschnitt: Standardvorsorgeplan

§ 5 Versicherte Personen

Ein Mitglied forderte eine Informationspflicht der angeschlossenen Arbeitgeber oder der Pensionskasse, wonach diese die nicht obligatorisch zu versichernden Mitarbeitenden gemäss § 5 Abs. 2 auf die Möglichkeit einer freiwilligen Versicherung aufmerksam machen müssen (Zusatz zu § 5 Abs. 2). Die Kommission lehnte den Antrag mit 12 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen mit der Begründung ab, dass eine solche Pflicht nicht der Pensionskasse auferlegt werden könne, da diese den Personenkreis gemäss § 5 Abs. 2 in der Regel ja gar nicht kenne.

§ 6 Versicherungstechnische Grundlagen

Die Kommission stimmte nach intensiver Diskussion mit 13 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung für die Erhöhung des Pensionsalters von 64 auf 65 Jahre für Männer und Frauen. Die Begründung dazu findet sich oben unter Ziff. 3.2.2.

Der Grundsatzentscheid zum Pensionsalter wird mit der Änderung von § 6 Abs. 4 wie folgt verabschiedet:

⁴ *Der Standardvorsorgeplan beruht auf dem Altersrücktritt nach vollendetem **65. Altersjahr**. Ab dem **60. Altersjahr** besteht die Möglichkeit auf eine flexible Pensionierung.*

Ein Rückkommensantrag auf Beibehaltung des Pensionsalters 64 und der Möglichkeit einer flexiblen Pensionierung ab Alter 59 im Rahmen der 2. Lesung lehnte die Kommission mit 13 Stimmen zu 1 Stimme bei 0 Enthaltungen ab.

Um Probleme in der Lebensplanung der potenziell Betroffenen zu mindern, wurde eine Übergangsregelung beschlossen. Die Übergangsregelung sieht in diesem Sinne eine Milderung in der Kürzung des Umwandlungssatzes für Pensionierungen von demnächst 64-jährigen Versicherten vor (vgl. dazu § 32). Konkret besteht die Übergangslösung darin, dass der Umwandlungssatz bei vorzeitigen Pensionierungen während einer gewissen Zeit weniger rasch sinkt. Profitieren können Mitarbeitende, welche kurz vor Erreichung des Rentenalters 64 stehen. Diese Regelung trägt auch zu besonderen Umständen jener Personen Rechnung, welche vertragliche bzw. gesetzliche Kündigungsfristen berücksichtigen müssen und sich daher auch nicht kurzfristig unter der alten Regelung pensionieren lassen können (Beispiel: Lehrerschaft). Mit der Übergangsregelung ist gewährleistet, dass das Rentenalter per

Inkrafttreten des neuen Pensionskassengesetzes erhöht werden und darüber hinaus die stufenweise Anpassung des Umwandlungssatzes (§ 32) wie vorgesehen erfolgen kann.

§ 7 Leistungsarten

Die Kommission beschloss, Abs. 5 zu streichen. Die Regelung findet sich neu in § 18. Die Staatsgarantie-Klausel ist nämlich aufgrund der Ergänzung – wonach die Kasse unter gleichzeitiger Aufhebung der Staatsgarantie zu privatisieren ist, wenn sie zwei Jahre in Folge die volle Risikofähigkeit (Deckung von 120 Prozent) erreicht hat (vgl. dazu oben Ziff. 3.2.4) – systematisch neu dem Themenkreis "Rechtsnatur und Aufgaben" (§ 18) zuzuordnen.

§ 8 Anspruchsvoraussetzungen

Keine Anträge und Änderungen.

§ 9 Altersleistungen

Abs. 1 wird als Folge des Kommissionsbeschlusses betreffend Erhöhung des Rentenalters auf 65 Jahre wie folgt geändert (vgl. dazu die Begründung oben unter Ziff. 3.2.2).

¹ Die Höhe der jährlichen Altersrente ergibt sich aus dem beim Altersrücktritt vorhandenen Sparguthaben, multipliziert mit dem Umwandlungssatz. Ab vollendetem 65. Alterjahr beträgt der Umwandlungssatz 6,8 Prozent. Er ermässigt sich bei vorherigem Rücktritt linear um 0,015 Prozent pro Monat.

§ 10 Hinterlassenenleistungen

Die Kommission hiess einen Antrag, die Kürzungs-Obergrenze von 50 Prozent ersatzlos zu streichen ("maximal jedoch 50 Prozent des Rentenbetrages") mit 8 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen, gut. Somit lautet § 10 Abs. 2 neu wie folgt:

² Ist die verstorbene versicherte Person mehr als 15 Jahre älter als der Ehegatte bzw. Lebenspartner, so wird die Rente für jedes diesen Altersunterschied übersteigende Jahr um 2 Prozent gekürzt.

Vor der Behandlung der § 13 (Beitragspflicht) und § 14 (Höhe der Beiträge) beriet die Kommission die Grundsatzfrage der Beibehaltung bzw. Streichung von § 33 (Übergangsregelung für Altersleistungen).

§ 11 Invalidenleistungen

Keine Anträge und Änderungen.

§ 12 Teuerungsausgleich

Die Kommission hatte im Zusammenhang mit der Gewährung des Teuerungsausgleichs eine Anregung der Veteranenvereinigung zu behandeln (Schreiben vom 1. Dezember 2005). Konkret wurde gewünscht, dass die bisherige Teuerungsausgleichsgarantie unverändert beibehalten werden sollte.

Die Kommission stellte dabei fest, dass die Ausgestaltung der Teuerungsanpassung laufender Renten zwar ein Anliegen der Veteranenvereinigung, weniger aber ein Knackpunkt der Personalverbände bildet. Wollte man die bisherigen Garantien aufrechterhalten, müssten die Beiträge zudem sehr hoch sein, damit diese überhaupt vorfinanziert werden können. Mit den Zusatzbeiträgen von 1 Prozent kann nämlich bloss eine Teuerung von maximal 0,6 Prozent ausgeglichen werden. Dabei ist es nicht nur unüblich, sondern auch sachfremd, künftige Teuerungsanpassungen planmässig vorzufinanzieren. Nach Auffassung der Kommission muss – wie in der Privatwirtschaft nicht anders – die Überzeugung reifen, dass nur die finanzielle Lage der Kasse für die Ausrichtung des Teuerungsausgleiches massgebend sein kann. Bei einer formellen Garantie droht in Zeiten hoher Teuerung ein finanzieller „Kollaps“.

Aufgrund dieser Ausgangslage lehnte die Kommission den Antrag der Veteranenvereinigung betreffend den Teuerungsausgleich auf Renten nach eingehender Beratung und Abwägung aller Argumente mit 12 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen ab. Die Bestimmung soll nach Ansicht der Kommission unverändert in der Fassung des regierungsrätlichen Antrages belassen werden, was der Vereinigung schriftlich mitgeteilt wurde.

§ 13 Beitragspflicht

Nachdem die Kommission dem Grundsatz nach entschieden hatte, dass kein Besitzstand gewährt werden sollte (Streichung von § 33; vgl. dazu auch die Begründung oben unter Ziff. 3.2.1), wurde Ziff. 2 der Beitragsnorm, wonach Zusatzbeiträge "zur

Finanzierung der Besitzstandseinlagen" geleistet werden, hinfällig. Ein Mitglied stellte darüber hinaus den Antrag auf ersatzlose Streichung der Zusatzbeiträge für die Finanzierung des Teuerungsausgleichs auf Renten. Es begründete dies damit, dass die Kasse neu einen Teuerungsausgleich nur mehr im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten gewähren müsse (§ 12 Abs. 1).

Gegen die Streichung wurde mit dem Argument votiert, dass aufgrund der bundesrechtlichen Mindestvorgaben in Art. 36 BVG Hinterlassenen- und Invalidenrenten unter Umständen auch dann der Teuerung angepasst werden müssen, wenn im kantonalen Recht keine entsprechende Regelung besteht. Der Zusatzbeitrag ermögliche es der Kasse, dass die Teuerung auf den Renten zumindest zu einem kleinen Teil ausgeglichen werden könne. Je länger die Phase von ungenügenden Reserven dauere, desto grösser sei die Gefahr, dass die Teuerung nicht ausgeglichen werden könne. Schliesslich lehnte die Kommission den Antrag betreffend Streichung der Zusatzbeiträge für den Teuerungsausgleich mit 7 Stimmen zu 5 Stimmen bei 3 Enthaltungen ab.

Ziff. 2 lautet neu:

2. Zusatzbeiträge zur Teilfinanzierung des Teuerungsausgleiches auf Renten.

§ 14 Höhe der Beiträge

Hinsichtlich Beitragshöhe sei auf die Ausführungen unter Ziff. 3.2.1 verwiesen. Zu behandeln war ferner noch ein Antrag auf paritätische Finanzierung der Zusatzbeiträge. Dieser Antrag wurde mit 10 Stimmen zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen gutgeheissen.

Schliesslich hatte die Kommission auch noch über die Höhe der Zusatzbeiträge zu befinden. Beantragt wurde konkret die paritätische Aufteilung des vorgesehenen Zusatzbeitragsvolumens von 1,5 Prozent (Arbeitgeberbeiträge und Arbeitnehmerbeiträge je 0,75 Prozent) und als Gegenantrag dazu wurde eine Reduktion des Arbeitgeberbeitrages (in Analogie zum Arbeitnehmerbeitrag) auf 0,5 Prozent anbegehrt. Letzteres wurde damit begründet, dass kein Bedarf für einen höheren Beitrag bestehe, nachdem die Zusatzbeiträge nicht mehr zur Finanzierung des Besitzstandes herangezogen werden müssen.

Die Kommission entschied sich gegen eine paritätische Zusatzbeitragshöhe von je 0,75 Prozent und legte die Höhe der paritätischen Zusatzbeiträge auf 0,5 Prozent fest. Der Entscheid fiel mit 10 Stimmen zu 1 Stimme bei 4 Enthaltungen. Dadurch sinkt das Total der Arbeitgeber- resp. der Kantonsbeiträge um 0,5 Prozent.

Der Wortlaut von § 14 Abs. 2 heisst neu (Änderungen der Zusatzbeiträge und des Totals; fett markiert):

² *Die Beiträge der Arbeitgebenden für die aktiven Versicherten im Standardvorsorgeplan betragen in Prozent des versicherten Lohnes:*

<i>Alter der versicherten Person</i>	<i>Risiko- beitrag</i>	<i>Spar- beitrag</i>	<i>Zusatz- beitrag</i>	<i>Total</i>
<i>ab 18 bis 24</i>	<i>2,0 %</i>		<i>0,5 %</i>	<i>2,5 %</i>
<i>ab 25 (freiwillige Versicherung)</i>				
<i>ab Alter 20) bis Altersrücktritt</i>	<i>2,0 %</i>	<i>11,7 %</i>	<i>0,5 %</i>	<i>14,2 %</i>

Schliesslich entschied sich die Kommission mit 11 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen, die Übernahme der Hälfte der Verwaltungskosten durch die der Pensionskasse angeschlossenen Arbeitgebenden gemäss § 14 Abs. 4 ersatzlos zu streichen. Die Kasse solle ihren Verwaltungsaufwand analog zu anderen Pensionskassen selbst tragen (Fr. 1'400'000.–).

§ 15 Sparguthaben, -gutschriften

Keine Anträge und Änderungen.

§ 16 Varianten von Standardvorsorgeplänen

Keine Anträge und Änderungen.

§ 17 Einlagen

Keine Anträge und Änderungen.

3. Kapitel: DURCHFÜHRUNG DER BERUFLICHEN VORSORGE

1. Abschnitt: Zuger Pensionskasse

§ 18 Rechtsnatur und Aufgaben

Abs. 2: Eingefügt wird die neue Version von § 7 Abs. 5. Die verabschiedete Norm enthält die inhaltliche Ergänzung betreffend Privatisierung der Kasse (vgl. Ziff. 3.2.4 sowie die Ausführungen zur Detailberatung von § 7).

Die Bestimmung lautet neu wie folgt:

² Der Kanton und die angeschlossenen Organisationen garantieren die versicherten Leistungen gemäss Standardvorsorgeplan je gegenüber ihren eigenen Versicherten. Erreicht die Kasse zwei Jahre in Folge die volle Risikofähigkeit (120 Prozent), stellt der Regierungsrat dem Kantonsrat Antrag auf Privatisierung der Kasse.

Gemäss Absicht der Kommission soll die Regierung bei Eintritt der Voraussetzungen verpflichtet sein, Antrag an den Kantonsrat zu stellen. In Bezug auf den Begriff der Privatisierung hielt die Kommission zudem fest, dass die Privatisierung mit der Aufhebung der Staatsgarantie einhergehe. Das Gesetz soll ausdrücklich den Terminus der Privatisierung enthalten; der Ausdruck "Verselbstständigung" wäre zu wenig genau, da die Kasse ja bereits heute eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit sei. Die Kommission nahm diese Bestimmung mit 9 zu 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen an.

Die übrigen Absätze verschieben sich um eine Ziffer.

Abs. 3 (vormals Abs. 2): Die Kommission hiess den Änderungs- bzw. Ergänzungsantrag des Regierungsrates vom 5. Juli 2005 zu § 18 Abs. 2 betreffend die Nichtunterstellung der Pensionskasse unter das Finanzhaushaltgesetz (Vorlage Nr. 1346.2 – 11756) ohne Änderungen und kommentarlos gut. Die Bestimmung lautet neu wie folgt (Ergänzung fett):

*² Die Kasse führt für die bei ihr versicherten Personen die berufliche Vorsorge nach diesem Gesetz durch. Sie ist an die zwingenden Bestimmungen des Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge (BVG) und des Freizügigkeitsgesetzes gebunden und im Register für berufliche Vorsorge eingetragen. **Sie ist dem Finanzhaushaltgesetz nicht unterstellt.***

2. Abschnitt: Organisation der Zuger Pensionskasse

§ 19 Organe

Keine Anträge und Änderungen.

§ 20 Vorstand; a) Zusammensetzung und Amtsdauer

Abs. 1 Bst. a: Die Kommission bestimmte, dass zwei der vier Vorstandsmitglieder, welche die Arbeitgeber vertreten, nicht bei der Zuger Pensionskasse versichert sein dürfen. Damit können bei der Hälfte der Arbeitgebervertretenden Interessenkonflikte in der Rolle als Versicherte und als Mitglied des Führungsorgans der Kasse ausgeschlossen werden. Wahlbehörde für die Arbeitgebervertretung soll nach Ansicht der Kommission der Regierungsrat bleiben. Die Zuständigkeit des Kantonsrates wurde in der Kommission zwar diskutiert, aber aus Gründen der Praktikabilität und aus ordnungspolitischen Gründen verworfen. Der Wunsch nach Unabhängigkeit der beiden nicht bei der Kasse versicherten Vorstandsmitglieder ist mit der Neuformulierung berücksichtigt. Die Bestimmung lautet neu wie folgt (Textvorschlag durch die Finanzdirektion; Ergänzung fett):

*a) Vier Personen als Vertretung der Arbeitgebenden. Der Regierungsrat ernennt diese vier Mitglieder, welche die Arbeitgebenden vertreten, **wovon zwei nicht bei der Zuger Pensionskasse versichert sein dürfen.***

§ 21 b) Aufgaben und Entschädigung

Abs. 1: Aus sprachlichen Gründen ersetzt die Kommission im Einleitungssatz den Ausdruck "Aufsichtskontrolle" durch "Aufsicht". Die Bestimmung lautet neu wie folgt (Anpassung fett):

*¹ Der Vorstand übt die oberste Leitung sowie die **Aufsicht** über die Geschäftsführung der Pensionskasse aus. Im Übrigen hat er folgende Aufgaben:*

§ 22 c) Verhandlungsführung

Keine Anträge und Änderungen.

§ 23 Geschäftsleitung

Keine Anträge und Änderungen.

§ 24 Verantwortlichkeit

Keine Anträge und Änderungen.

§ 25 Datenbearbeitung

Keine Anträge und Änderungen.

3. Abschnitt: Besondere Bestimmungen über die Verwaltung und Rechnungslegung

§ 26 Verwaltungsgrundsätze

Keine Anträge und Änderungen.

§ 27 Anlage der Gelder und Verwendung der Vermögenserträge

Keine Anträge und Änderungen.

§ 28 Subrogation, Überentschädigung und Koordination

Keine Anträge und Änderungen.

§ 29 Natur der Kassenleistungen, Verjährung

Keine Anträge und Änderungen.

4. Abschnitt: Ausführungsbestimmungen und Reglemente

§ 30 Ausführungsbestimmungen

Keine Anträge und Änderungen.

§ 31 Reglemente

Keine Anträge und Änderungen.

1. Kapitel: ÜBERGANGSBESTIMMUNGEN

§ 32 *Stufenweise Anpassung des Umwandlungssatzes*

Im Hinblick auf die recht kurzfristig in Kraft tretenden Bestimmungen zum neuen Pensionsalter verabschiedete die Kommission zwecks Milderung von Härten einstimmig eine Übergangsregelung zum Umwandlungssatz. Danach erfolgt die Kürzung des Umwandlungssatzes während einer Übergangszeit von zwei Jahren nur um die Hälfte. Der neue Absatz 2 lautet wie folgt:

² Bei vorzeitigen Pensionierungen in den ersten zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ermässigt sich der Umwandlungssatz linear um 0,0075 Prozent pro Monat.

Die Kosten dieser Regelung trägt die Kasse.

Redaktioneller Hinweis: Die bisherige Bestimmung von § 32 wird neu zu Absatz 1 (Absatzzeichen im Ingress der Norm).

§ 33 *Besitzstand (aufgehoben)*

Auf Antrag eines Mitgliedes wurde die Besitzstandsgarantie von § 33 ersatzlos gestrichen. Als Begründung wurde ins Feld geführt, dass die bisherigen überdurchschnittlich hohen, mit zunehmendem Alter ansteigenden Altersspargutschriften bis zu 26,5 Prozent keine Besitzstandsgarantie rechtfertigen würden. Dem wurde von der Finanzdirektion und von einer Kommissionsminderheit entgegen gehalten, dass mit dem neuen Recht die Solidaritäten zwischen den jüngeren und den älteren Versicherten entfallen und folglich die heute 45 Jahre alten Versicherten ohne Übergangsregelung unverhältnismässig benachteiligt würden. Die Vorlage des Regierungsrates gleiche nicht sämtliche Verluste dieser Alterskategorie aus. Dies würde ca. 153 Mio. Franken kosten; die vorgeschlagene Lösung koste ca. 28 Mio. Franken (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 31. Mai 2005, S. 33 f.). Dies sei der Preis für die Ablösung des bestehenden Systems. Die Kommission mochte dieser Argumentation nicht folgen. Sie sprach sich in der Grundsatzdebatte mit 6 zu 5 Stimmen bei 3 Enthaltungen knapp gegen die Beibehaltung einer Besitzstandsregelung im Sinne von § 33 aus. Nach einem späteren Rückkommensantrag und erneuter Diskussion stimmt die Kommission mit 9 zu 6 Stimmen bei 0 Enthaltungen nochmals, diesmal deutlicher, der Streichung der Besitzstandsregelung zu. Aufgrund des Wegfalls der Besitzstandsgarantie wurden auch § 13 Abs. 1 Ziff. 2 und § 14 entsprechend angepasst (Zusatzbeiträge zur Finanzierung der Besitzstandslösung).

Die Kommission war sich im Übrigen darin einig, dass bei Beibehaltung einer Übergangslösung die Überschrift von § 33 von "Besitzstandsgarantie für Altersleistungen" in "Übergangslösung für Altersleistungen" geändert werden müsste. Dieser Begriff müsste im Gesetz konsequent ersetzt werden.

Redaktioneller Hinweis: Infolge ersatzloser Streichung von § 33 (Übergangslösung für Altersleistungen) ändert die Nummerierung der nachfolgenden Bestimmungen.

§ 33 Weitergeltung bisherigen Rechts (bisher § 34)

Mit Schreiben vom 25. August 2005 hatte sich eine Gruppe von Betroffenen an die Kommissionsmitglieder gewandt und beantragt, die Revisionsvorlage punkto Weitergeltung bisherigen Rechts wie folgt zu ändern:

"(..) An überlebende Ehegatten von Versicherten, welche sich nach der Pensionierung verheiratet und bisher keinen Anspruch auf eine Ehegattenrente hatten, wird eine solche nach Massgabe von § 10 gewährt."

Die Antragsteller begründeten ihren Antrag damit, dass es stossend und rechtsungleich sei, wenn ihre Ehefrauen nach ihrem Tod keine Witwenrente erhalten, während die Vorlage Hinterlassenenleistungen neu auch für eheähnliche Lebensgemeinschaften vorsehe.

Die vorberatende Kommission hat das Anliegen der Betroffenen eingehend beraten und die Argumente auf der Grundlage von Abklärungen und Informationen der Pensionskasse und der Finanzdirektion abgewogen. Dabei entschied sie einstimmig, die Bestimmung unverändert in der Fassung des regierungsrätlichen Antrages zu belassen. Dies aus folgenden Gründen: Weder die Revision 1994 noch die Revision 2006 bringen für die Betroffenen irgendwelche Schlechterstellungen. So werden deren Renten bis heute nach den damals geltenden Vorgaben im Leistungsprimat bemessen, und dies, obschon diese Renten – im Vergleich zu dem im Jahre 1995 eingeführten Beitragsprimat und gemessen am Vorsorgekapital – in der Regel höher als vorfinanziert ausfallen. Auch im zur Diskussion stehenden Punkt erfuhren die Betroffenen keinerlei Benachteiligung, wurden doch die damaligen Hinterlassenenanwartschaften in den Übergangsbestimmungen für unabänderlich erklärt. Es wurden und werden somit keine vermögensrechtlichen Ansprüche abgeändert. Vielmehr hat das Pensionskassengesetz vom 1. September 1994 die entsprechenden Beziehungen ein für alle Mal festgelegt und von den Einwirkungen der gesetzlichen

Entwicklung ausgenommen. Diese Regelung wie auch deren Weitergeltung sind sachlich richtig, da die Betroffenen mit ihren Prämien keine weitergehenden als die damals versicherten Risikoleistungen finanziert haben. Entsprechend bezieht sich die unterschiedliche Behandlung sehr wohl auf einen sachlich begründeten Unterschied. Da die Betroffenen ihre Prämienleistungen im Vertrauen auf die Beständigkeit der für sie geltenden altrechtlichen Ordnung gemacht haben und sie mit der Neuordnung in diesem Vertrauen überhaupt nicht enttäuscht werden, ist nicht ersichtlich, inwieweit überhaupt eine Diskriminierung geltend gemacht werden kann. Dies gilt umso mehr, als die Betroffenen – ganz im Gegensatz zu den aktiv Versicherten – überhaupt keine Verschlechterung ihrer (wohlerworbenen) Vorsorgeleistungen zu befürchten oder gar zu verzeichnen haben. Umgekehrt dürfen sie aber aufgrund dieser Rechtslage auch keine Verbesserungen ihrer Leistungen oder der Anwartschaften ihrer Hinterlassenen aufgrund von irgendwelchen Gesetzesänderungen erwarten.

5. Kapitel: SCHLUSSBESTIMMUNGEN

§ 34 Rechtspflege (bisher § 35)

Keine Anträge und Änderungen.

§ 35 Änderung bisherigen Rechts (bisher § 36)

Keine Anträge und Änderungen.

§ 36 Aufhebung bisherigen Rechts (bisher § 37)

Ziffer 2 betreffend das Personalgesetz: Die Änderungen betreffen die erforderlichen Anpassungen im Personalgesetz und im Lehrerbesoldungsgesetz, die sich aufgrund des Pensionsalters 65 ergeben (vgl. Ziff. 3.2.2 und Detailberatung zu § 6).

§ 37 Inkrafttreten (bisher § 38)

Keine Anträge und Änderungen.

5. Finanzielle Auswirkungen

Während die Neugestaltung der Vorlage nach dem Antrag des Regierungsrates annähernd kostenneutral hätte umgesetzt werden können, führen die Beschlüsse der Kommission zu echten Einsparungen.

Mit der Erhöhung des Rentenalters auf 65 Jahre spart der Kanton zunächst die Überbrückungsrente für diejenigen Mitarbeitenden, die künftig bis zum neuen Pensionierungsalter 65 arbeiten werden, was jährlich einen Betrag von rund Fr. 350'000.– ausmachen wird. Stärker zu gewichten ist jedoch die Tatsache, dass durch die Angleichung des kantonalen Pensionierungsalters an die AHV-Gesetzgebung verbunden mit der Herabsetzung des Umwandlungssatzes für die Zuger Pensionskasse eine kostenmässige Entlastung von rund 2,375 Mio. Franken pro Jahr resultiert. Hinzu kommt die kostenmässige Entlastung der Pensionskasse durch die neu kostendeckende Finanzierung der Risikoleistungen und der Spargutschriften im Betrag von rund 10 Mio. Franken pro Jahr. Dadurch wird die langfristige Sicherung des Deckungskapitals bei praktisch unverändert hohem Leistungsniveau erreicht. Mit dem Wegfall des Arbeitgeberanteils an den Verwaltungskosten können weitere Fr. 260'000.– pro Jahr eingespart werden. Durch die Reduktion des Zusatzbeitrages um ein halbes Prozent spart der Kanton jährlich Fr. 703'247.–; unter Einbezug der Subventionsersparnisse bei der Lehrerbesoldung sogar Fr. 930'000.– pro Jahr.

Im Gesamten ergeben sich somit jährlich Einsparungen von über 1,5 Mio. Franken für den Kanton und von rund 12 Mio. Franken für die Pensionskasse. Unter Berücksichtigung der nach der Vorlage des Regierungsrates ausgewiesenen Mehrkosten von Fr. 370'000.– beträgt die jährlich wiederkehrende Einsparung für den Kanton aufgrund der Kommissionsentscheide immer noch gegen 1,2 Mio. Franken.

6. Schlussfeststellungen

Die von der Kommission beantragten Änderungen bezwecken einerseits eine sowohl im Interesse der Versicherten als auch im Interesse der Arbeitgeber bzw. des Kantons liegende nachhaltige Verbesserung der Finanzierungssicherheit der Zuger Pensionskasse und andererseits auch eine spürbare finanzielle Entlastung des Kantons, was im Hinblick auf die nahenden NFA-Herausforderungen zwingend erscheint und letztlich dem Steuerzahler zu Gute kommt. Diese Ziele werden mit den Kommissionsanträgen erreicht, ohne die Pensionskassenleistungen in der Substanz zu reduzieren.

Die Erhöhung bzw. Angleichung des Pensionierungsalters an die AHV-Gesetzgebung ist aufgrund der höheren Lebenserwartung und der dadurch für die Pensionskasse entstehenden Renten-Mehrkosten notwendig, folgerichtig und unter Berücksichtigung der diesbezüglichen neuesten Entwicklungen im Inland und nahen Ausland auch zeitgemäss und vertretbar. Die Kommission zieht jedenfalls diese geringfügige Erhöhung des Pensionsalters einer allfälligen Reduktion des Leistungsniveaus oder gar einer Erhöhung der Finanzierungsbeiträge vor. Auch der Verzicht auf die „Besitzstandsregelung“ ist aus der Sicht der Kommissionsmehrheit, angesichts des weiterhin hohen Leistungsniveaus und der langjährigen überdurchschnittlich hohen Altersgutschriften, von denen vor allem die älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer profitieren konnten, zumutbar.

Die mittelfristige Aufhebung der Staatsgarantie wird das Verantwortungsbewusstsein des Pensionskassenvorstandes unterstützen und den Kanton resp. die Steuerzahler vor zukünftigen Sanierungs-Risiken bewahren.

Durch die Halbierung des bei der letzten PK-Revision eingeführten Zusatzbeitrages der Arbeitgeber (neu ½ %) und der damit erreichten Angleichung an den Zusatzbeitrag der Arbeitnehmer werden die Arbeitgeber und der Kanton unmittelbar und spürbar entlastet. Dieser Änderungsantrag bedeutet auch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Wirtschaft unseres Kantons. Dessen Umsetzung wird dazu beitragen, Arbeitsplätze zu sichern.

Die Kommissionsanträge basieren – wie einleitend erwähnt – auf den Ergebnissen von fünf konstruktiven Kommissionssitzungen sowie auf umfangreichen Abklärungen und Unterlagen der Finanzdirektion, der Pensionskasse und der zugezogenen Experten. Diese wertvollen Unterlagen stellen Beilagen zu den Kommissionsprotokollen dar.

7. Anträge

Die Kommission verabschiedete die Vorlage mit den Änderungen in der Schlussabstimmung mit 10 Stimmen zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen. Der Abschreibung der Motion vom 1. Juni 1999 von Beat Villiger betreffend Änderung des Pensionskassengesetzes (Vorlage Nr. 670.1 - 9874) stimmte die Kommission einstimmig zu.

Die Kommission **b e a n t r a g t** Ihnen:

- auf die Vorlage einzutreten und ihr mit den Änderungen der Kommission zuzustimmen und
- die Motion vom 1. Juni 1999 von Beat Villiger betreffend Änderung des Pensionskassengesetzes (Vorlage Nr. 670.1 - 9874) als erledigt abzuschreiben.

Zug, 1. Februar 2006

Mit vorzüglicher Hochachtung

IM NAMEN DER VORBERATENDEN KOMMISSION

Der Präsident: Bruno Pezzatti

Kommissionsmitglieder:

Pezzatti Bruno, Menzingen, **Präsident**
Christen Hans, Zug
Gisler Stefan, Zug
Grüning Markus, Unterägeri
Iten Franz Peter, Unterägeri
Käch Guido, Cham
Künzli Silvia, Baar
Nussbaumer Karl, Menzingen
Robadey Heidi, Unterägeri
Schlumpf Hans Peter, Steinhausen
Spescha Eusebius, Zug
Suter Louis, Hünenberg
Uebelhart Max, Baar
Villiger Beat, Baar
Zoppi Franz, Risch

III

Änderung bisherigen Rechts

Die Änderung bisherigen Rechts ist im Anhang geregelt.

IV

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2005 in Kraft.

Anhang
(Art. 44 Abs. 1)

Ermittlung der Unterdeckung

¹ Der Deckungsgrad der Vorsorgeeinrichtung wird wie folgt ermittelt:

$$\frac{Vv \times 100}{V_k} = \text{Deckungsgrad in Prozent}$$

Wobei für Vv gilt: Die gesamten Aktiven per Bilanzstichtag zu Marktwerten bilanziert, vermindert um Verbindlichkeiten, passive Rechnungsabgrenzung und Arbeitgeberbeitragsreserven, soweit keine Vereinbarung über einen Verwendungsverzicht des Arbeitgebers vorliegt. Es ist das effektive Vorsorgevermögen massgebend, wie es aus der tatsächlichen finanziellen Lage nach Artikel 47 Absatz 2 hervorgeht. Eine Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht (AGBR mit Verwendungsverzicht) und die Wertschwankungsreserven sind dem verfügbaren Vorsorgevermögen zuzurechnen.

Wobei für V_k gilt: Versicherungstechnisch notwendiges Vorsorgekapital per Bilanzstichtag (Spar- und Deckungskapitalien) einschliesslich notwendiger Verstärkungen (z.B. für steigende Lebenserwartung).

² Ist der so berechnete Deckungsgrad kleiner als 100 Prozent, liegt eine Unterdeckung im Sinne von Artikel 44 Absatz 1 vor.