

04.064

**Botschaft  
zur Änderung des Bundesgesetzes über die Pensionskasse  
des Bundes (Dringliche Massnahmen)**

vom 24. September 2004

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf zur dringlichen Änderung des Bundesgesetzes über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Gesetz) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

24. September 2004

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Joseph Deiss

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

*Der Bundesrat hat im Oktober 2003 eine Teilrevision des PKB-Gesetzes in Auftrag gegeben. Darin sollten enthalten sein: Massnahmen zur finanziellen Entlastung des Bundes und zur längerfristigen Konsolidierung von PUBLICA sowie eine Rechtsgrundlage, die es dem Bund ermöglicht, die Finanzierungsprobleme der Vorsorgeeinrichtungen der ehemaligen Bundesbetriebe SBB und Post einer Lösung zuzuführen. Ausserdem war vorgesehen, dem Bundesrat im Jahr 2005 eine Vernehmlassungsvorlage zur Überführung der Altersvorsorge in das Beitragsprimat vorzulegen (Totalrevision). In diesem Kontext hat der Bundesrat die Verbindung der Teilrevision des PKB-Gesetzes mit der Totalrevision sowie eine Beschleunigung der Einführung des Beitragsprimats beschlossen.*

*Die Finanzlage des Bundes erfordert jedoch vorgängig eine dringliche Änderung des Bundesgesetzes über die Pensionskasse des Bundes, damit Einsparungen im Personalbereich bereits ab dem 1. Januar 2005 wirksam werden können. Die beantragten Massnahmen bilden Bestandteil eines Gesamtpakets von finanz-, personal- und vorsorgepolitischen Massnahmen, deren Ziel die nachhaltige finanzielle Entlastung des Bundeshaushaltes und die beschleunigte Schaffung eines transparenten und flexiblen Vorsorgesystems im Rahmen des Beitragsprimats ist:*

- 1. Die noch geltende Garantie der Teuerungsanpassung von 50 Prozent auf den Renten wird gestrichen. Inskünftig richtet sich die Teuerungsanpassung nach den verfügbaren Vermögenserträgen der Pensionskasse. An die Stelle der garantierten Teuerungsanpassung tritt eine Kann-Bestimmung, die es dem Ermessen des Bundesrates überlässt, ob und in welchem Umfang er eine ausserordentliche Anpassung der Renten an die Teuerung mit Bundesmitteln ausrichten will, sofern die Vermögenserträge von PUBLICA nicht ausreichen. Diese Massnahme hängt indessen von der allgemeinen wirtschaftlichen Lage und der finanziellen Situation des Bundes ab.*
- 2. Ferner wird in Bezug auf die Teuerungsanpassung die bisherige Gleichbehandlung von Angestellten, die vor der Verselbstständigung der Bundesunternehmen in Pension gegangen sind, mit den Rentnerinnen und Rentner der Bundesverwaltung aufgehoben, was zu einer direkten finanziellen Entlastung der Bundesbetriebe führt. Die Aufhebung der Gleichbehandlung gilt auch für die ehemaligen Bundesrentnerinnen und Bundesrentner anderer Arbeitgeber (z. B. ETH-Bereich), und sie ist ebenso bei allfälligen künftigen Ausgliederungen von Verwaltungseinheiten wirksam, wenn die bisherigen Bundesrentnerinnen und Bundesrentner dem verselbstständigten Arbeitgeber zugeordnet sind.*
- 3. Eine Präzisierung der Bestimmungen über die Wertschwankungsreserven bewirkt die möglichst rasche Entlastung des Bundes von seinen Garantieverpflichtungen gegenüber der Pensionskasse und sieht die Äufnung von Wertschwankungsreserven auch dann vor, wenn noch nicht alle notwendigen Reserven vollständig gebildet werden konnten.*

# **Botschaft**

## **1 Allgemeiner Teil**

### **1.1 Ausgangslage**

Der Bundesrat befasste sich während des Jahres 2003 intensiv mit der Situation der Vorsorgeeinrichtungen des Bundes und der bundesnahen Unternehmen. Am 10. September 2003 verabschiedete der Bundesrat eine Anlagestrategie für PUBLICA mit einer Zielrendite von 4,1 Prozent.

Der Bundesrat beauftragte am 29. Oktober 2003 das Eidgenössische Finanzdepartement zusammen mit PUBLICA und unter Einbezug der Kassenkommission, eine Teilrevision des PKB-Gesetzes vorzubereiten, die Massnahmen zur finanziellen Entlastung des Bundes und zur längerfristigen Konsolidierung von PUBLICA enthält. Zudem soll eine rechtliche Grundlage geschaffen werden, die es dem Bund ermöglicht, die Finanzierungsprobleme der Vorsorgeeinrichtungen der ehemaligen Bundesbetriebe SBB und Post einer Lösung zuzuführen.

Am 5. Dezember 2003 nahm der Bundesrat von einem Bericht zur Überführung der Altersvorsorge des Bundespersonals in das Beitragsprimat Kenntnis und beauftragte das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), im Laufe des Jahres 2005 dem Bundesrat eine Vernehmlassungsvorlage vorzulegen.

Die Umsetzung dieser Entscheide erfordert verschiedene Anpassungen des PKB-Gesetzes und des SBB-Gesetzes.

Der Bundesrat genehmigte am 19. Dezember 2003 die Eröffnungsbilanz. Mit diesem Beschluss gewährte der Bund unter anderem Rückstellungen von 160 Millionen Franken<sup>1</sup> für allfällig ungedeckte Kosten der freiwilligen vorzeitigen Pensionierung bis Ende 2004, verbunden mit einer Garantie des fehlenden Deckungskapitals für den Fall, dass sich die Inkraftsetzung der neuen Regelung verzögern bzw. eine Übergangsregelung nötig werden sollte (Bundesratsbeschluss vom 19.12.03 über die Eröffnungsbilanz; Ziffer 11).

### **1.2 Paketbildung**

Nach zeitgemässen Verständnis ist die berufliche Vorsorge Bestandteil der Personalpolitik und dadurch eng mit der Finanzpolitik des Bundes verbunden. Darüber hinaus spielen demographische, soziale und arbeitsmarktpolitische Aspekte eine zunehmend grössere Rolle. Diese Zusammenhänge sowie die Komplexität der beruflichen Vorsorge des Bundes in einem von knappen finanziellen Ressourcen und von Restrukturierungen der Bundesverwaltung geprägten Umfeld bewogen den Bundesrat, die Änderungen in der beruflichen Vorsorge in einem Paket zusammenzufassen, inhaltlich und terminlich aufeinander abzustimmen und mit den Personalverbänden auszuhandeln. Dies auch mit der Absicht, die Verlässlichkeit der Personalpolitik des Bundes zu erhalten und zu fördern.

<sup>1</sup> Das tiefere effektive Rücktrittsalter bei vorzeitigen Pensionierungen, der Wechsel zu neuen versicherungstechnischen Grundlagen (EVK 2000) sowie das höhere durchschnittliche Alter des Versichertenbestandes haben bei PUBLICA ungedeckte Kosten zur Folge.

Die im Oktober des letzten Jahres vom Bundesrat beschlossene Teilrevision des PKB-Gesetzes und die im Dezember 2003 beschlossene Totalrevision dieses Gesetzes zur Einführung des Beitragsprimats werden miteinander verbunden. Dem Parlament wird in der Sommersession 2005 die Botschaft zum totalrevidierten PKB-Gesetz bezüglich der Einführung des Beitragsprimats unterbreitet (und nicht erst Ende 2006 wie dies ursprünglich geplant und von der Motion 00.3179 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 30. März 2000 vorgesehen war). Neben der Einführung des Beitragsprimats wird sich das totalrevidierte PKB-Gesetz auch zu Fragen der Autonomie von PUBLICA sowie der Kompetenzaufteilung zwischen dem Bundesrat und den Organen der Vorsorgeeinrichtung äussern (BRB vom 5.12.03 Ziffer 2.2 Buchstaben c und d). Schliesslich werden darin auch die Anliegen aufgenommen, die ursprünglich für die ordentlichen Teilrevision des PKB-Gesetzes vorgesehen waren. Es handelt sich dabei namentlich um Präzisierungen der Wertschwankungsreservengarantie, der Sanierungsbestimmungen sowie der Verteilung der Fehlbeträge auf die angeschlossenen Arbeitgeber. Somit können bei Inkrafttreten der Totalrevision in der ersten Hälfte 2006 wichtige Anliegen aus der ursprünglich geplanten, ordentlichen Teilrevision sofort wirksam werden. Die ebenfalls in der Teilrevision vorgesehene Schaffung einer Rechtsgrundlage im SBB-Gesetz, die es dem Bund ermöglicht, allenfalls Beiträge zur Sanierung der Pensionskasse der SBB zu leisten, wird im Rahmen der Totalrevision des PKB-Gesetzes oder einer andern Vorlage dem Parlament vorgelegt. Im Anschluss an die Totalrevision wird die Migration der Versicherten in den neuen Beitragsprimatplan erfolgen. Die Migration ist für das letzte Quartal 2006 geplant.

Zur sofortigen Entlastung des Bundes von Ausgaben im Personalbereich drängt sich in Anbetracht der Finanzlage des Bundes aber auf, vorgängig die auf den Bundesrenten im Umfang von 50 Prozent garantierte Teuerungsanpassung im dringlichen Verfahren bereits auf den 1. Januar 2005 aufzuheben. In diesem Zusammenhang sollen die Unternehmen des Bundes von der Pflicht befreit werden, bei jenen Rentnern und Rentnerinnen, die vor der Vonselbstständigung der Betriebe pensioniert worden sind (ehemalige Bundesrentner und Bundesrentnerinnen), die gleiche Teuerungsanpassung vorzunehmen, wie sie gestützt auf die geltenden gesetzlichen Bestimmungen auf den Renten der ehemaligen Angestellten der Bundesverwaltung vorgenommen wird. Um den Bund rascher von seiner Wertschwankungsreservengarantie zu entlasten, wird eine Bestimmung ins PKB-Gesetz eingefügt, die PUBLICA gestattet, auch dann Wertschwankungsreserven zu äufnen, wenn noch nicht alle Rückstellungen und Reserven im erforderlichen Ausmass geäufnet sind. Mit den Sozialpartnern wurde ausgehandelt, im Rahmen der Entlastungsprogramme für die Jahre 2005 und 2006 auf die Ausrichtung einer Teuerungszulage auf den Bezügen des aktiven Personals zu verzichten. Stattdessen wird eine einmalige unversicherte Zulage ausgerichtet. Zusammen mit der Streichung der Teuerungsgarantie auf den Renten können im Personalbereich ab 1. Januar 2005 rund 259 Millionen Franken eingespart werden. Darüber wird das Parlament im Zusammenhang mit dem Vorschlag 2005 zu befinden haben. Auf die vom Bundesrat ebenfalls im Oktober des letzten Jahres beschlossene Verschärfung der Modalitäten zur freiwilligen vorzeitigen Pensionierung (mit der Absicht, die latente Gefahr einer Unterdeckung von PUBLICA zu beseitigen), wird vorderhand verzichtet. Mit dem Vorziehen des Beitragsprimats, das von den Sozialpartnern unterstützt wird, können ab dessen Wirksamwerden die latenten Unterdeckungsrisiken aus der freiwilligen vorzeitigen Pensionierung beseitigt werden. Vertiefte Abklärungen ergaben zudem, dass eine Verschärfung der Bedingungen für die freiwillige vorzeitige Pensionierung für die

Kasse aus rechtlichen und technischen Gründen erst ab Mitte 2006 Wirkungen haben würde. Andererseits zeigen neue Modellberechnungen des Pensionskassenexperten, dass die vom Bundesrat im Rahmen der Eröffnungsbilanz gesprochenen Rückstellungen von 160 Millionen Franken, die mit Vermögenserträgen von PUBLICA aus dem Jahr 2003 auf 200,4 Millionen Franken erhöht wurden, bis zur Einführung des Beitragsprimats im letzten Quartal 2006 entstehende Verluste wegen der freiwilligen vorzeitigen Pensionierung im Wesentlichen aufzufangen vermögen. Die Modellrechnungen beruhen auf dem in den letzten Jahren beobachteten durchschnittlichen Rücktrittsalter und schliessen auch einen «Torschlusseffekt» ein, wonach die Versicherten von der geltenden Rücktrittsregelung profitieren werden, solange sie besteht. Zudem wird für die Finanzierung der (heute vom Versicherten nur zur Hälfte rückzahlbaren) Überbrückungsrente im Rahmen der Einführung des Beitragsprimats nach einer neuen Lösung gesucht werden müssen. Durch die Neuregelung soll erreicht werden, dass künftig die Überbrückungsrente vollständig finanziert wird. Von dem mit den Sozialpartnern ausgehandelten Gesamtpaket «Lohnmassnahmen/berufliche Vorsorge» hat der Bundesrat am 18. August 2004 Kenntnis genommen.

## **2                    Besonderer Teil:                          Erläuterungen zu den vorgeschlagenen                          Gesetzesänderungen**

### **2.1                 PKB-Gesetz**

#### *Art. 5             Leistungen*

##### *Abs. 5*

Nach Artikel 5 Absatz 5 des geltenden PKB-Gesetzes garantiert der Bund seinem ehemaligen Personal die Anpassung der Renten an die Teuerung zu 50 Prozent. Diese Garantie muss sowohl aus finanziellen wie aus personalpolitischen Gründen gestrichen werden. Dies dürfte sich nach Massgabe der anerkannten Rechnungslegungsstandards für die ehemaligen Bundesbetriebe bzw. deren Pensionskassen positiv auswirken. Die geltende Garantie bewirkt, dass bei ungenügenden Vermögenserträgen die Arbeitgeber die Kosten für die gesetzlich garantierte Teuerungsanpassung selbst finanzieren müssten. Dies könnte bewirken, dass dem aktiven Bundespersonal zu Gunsten der Rentner und Rentnerinnen die Teuerungsanpassung aus finanziellen Gründen vorenthalten werden müsste, was personalpolitisch nicht vertretbar ist. Am 31. Dezember 2003 waren 26 868 ehemalige Angestellte des Bundes als Rentenbeziehende versichert. Die Rentenleistungen beliefen sich 2003 auf insgesamt 984 Millionen Franken. Gestützt auf die noch in Kraft stehende Garantie wurden die laufenden Renten per 1. Januar 2004 um 0,4 Prozent erhöht. Den Bund kostete diese Erhöhung 44,5 Millionen Franken<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Die Erhöhung einer Rente um einen Franken erfordert ein zusätzliches Deckungskapital von rund 11 Franken (Faustregel).

Verschiedene Rechtsgutachten<sup>3</sup> ergaben, dass auf Grund des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 BV) die Unternehmen des Bundes gehalten sind, bei jenen Rentnerinnen und Rentnern, die vor der Verselbstständigung der Betriebe pensioniert worden sind (ehemalige Bundesrentnerinnen und Bundesrentner bzw. sog. Altrentnerinnen und Altrentner), die gleiche Teuerungsanpassung vorzunehmen, wie sie auf den Renten der ehemaligen Angestellten der Bundesverwaltung (Bundesrentner) vorgenommen wird. Die heute praktizierte Gleichbehandlung erweist sich jedoch längerfristig als unpraktikabel und verhindert eine selbstständige Arbeitgeberpolitik des Bundes und der Unternehmen hinsichtlich der Teuerungsanpassung der Renten. Abgesehen von rechtlichen Fragen scheint die praktische Durchführung der Gleichbehandlung als äusserst komplex, gerade wenn es im Zusammenhang mit Restrukturierungen der Bundesverwaltung zu weiteren Ausgliederungen kommen könnte. Die Gleichbehandlungspraxis verpflichtet die beteiligten Unternehmen, die heute schon bestehenden sowie die in Zukunft allenfalls neu entstehenden Körperschaften mitsamt ihren Vorsorgeeinrichtungen, in ihren Versichertenbeständen auf Jahrzehnte hinaus Rentenbestände mit unterschiedlichen Ansprüchen auf Teuerungsanpassungen zu führen. Zudem tragen diese Vorsorgeeinrichtungen bzw. die Arbeitgeber das Finanzierungsrisiko der Teuerungsanpassung der Renten, wenn an der Gleichbehandlung der ehemaligen Bundesrentnerinnen und Bundesrentner und der Bundesrentner festgehalten wird.

Mit dem neuen Artikel 36 des BVG (Inkrafttreten 1. Januar 2005) wurde eine mit den finanziellen Möglichkeiten der Vorsorgeeinrichtungen kompatible Teuerungsanpassung der Renten vorgeschrieben. Diese neue Situation relativiert den Anspruch der ehemaligen Bundesrentner auf Gleichbehandlung, da sie gestützt auf die neue Bestimmung ein Anrecht auf eine angemessene Teuerungsanpassung der Renten im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten ihrer Vorsorgeeinrichtung erhalten haben. Schliesslich ist die Frage unbeantwortet, ob sich ein Rentner oder eine Rentnerin der Bundesverwaltung ebenfalls auf die Gleichbehandlung berufen kann, wenn ein Bundesunternehmen bzw. dessen Pensionskasse seinen ehemaligen Bundesrentnern eine Teuerungsanpassung ausrichtet, die jene für die Bundesrentner und Bundesrentnerinnen übersteigt. In den Fällen, in denen eine Pensionskasse die Anpassung der Renten von der finanziellen Situation der Vorsorgeeinrichtung abhängig macht (z.B. von den verfügbaren Vermögenserträgen und dem Deckungsgrad), stellt das Eidg. Versicherungsgericht in einem neueren Entscheid (vom 31.12.03; B 34/02) fest, dass solche Bestimmungen «weder in prinzipieller noch masslicher Hinsicht einen Anspruch auf Teuerungsanpassung für ein bestimmtes Jahr oder in zum Voraus fixierten periodischen Abständen» geben. Genau in dieser Situation wird sich PUBLICA nach der Streichung der garantierten Teuerungsanpassung befinden. Es wäre nun aber stossend, wenn der Bundesrat im Rahmen der Vermögensertragsverteilung (Art. 17 PKB-Gesetz) eine Teuerungsanpassung der Renten für sein ehemaliges Personal vorsehen möchte, darauf aber verzichten müsste, weil z.B. die Post oder die SBB eine entsprechende Teuerungsanpassung bei ihren ehemaligen Bundesrentnerinnen und Bundesrentnern nicht vornehmen könnte.

<sup>3</sup> Gutachten betreffend Fragen im Zusammenhang mit dem Teuerungsausgleich an die Pensionierten der SBB (Auftraggeber Schweiz. Eisenbahnerverband) 2002; erstellt durch Dr. Ch. Meyer und Professor Hafner. Gutachten vom 21.3.03 von Herrn Prof. Hafner, erstellt im Auftrag des Stiftungsrates der PK der SBB Ziff. 3.2). Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 26.8.97 und eines Aussprachepapiers des EFD vom 15.9.97.

Insgesamt erscheinen die praktischen Umsetzungsprobleme, die durch allfällige neue Ausgliederungen entstehenden, immer komplexeren Vergleichsbeziehungen sowie auch die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen und die Notwendigkeit, dem Bundesrat eine Anpassung der Strukturen der Bundesverwaltung an neue Gegebenheiten zu ermöglichen, als sachliche Gründe, welche eine Differenzierung der in Frage stehenden Tatbestände erlauben. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden rechtlichen Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten verschieden beantwortet werden. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen der Rechtsgleichheit und des Willkürverbots ein weiter Spielraum der Gestaltung. Die vorliegende Revision des PKB-Gesetzes wird deshalb zum Anlass genommen, den Grundsatz zu verankern, dass die Teuerungsanpassung auf den Renten jeweils einzeln durch die ehemaligen Arbeitgeber bestimmt wird.

#### *Abs. 5 (neu)*

Vom geltenden Absatz 5 wird der Grundsatz beibehalten, dass inskünftig die Höhe der Teuerungsanpassung der Renten vom Vermögensertrag abhängt. Nach Artikel 36 des revidierten BVG (SR 831.4), der am 1. Januar 2005 in Kraft tritt, werden die Altersrenten entsprechend den finanziellen Möglichkeiten der Vorsorgeeinrichtung der Preisentwicklung angepasst. Die Kompetenz zum Entscheid über die Verwendung der Vermögenserträge liegt nach Artikel 36 Absatz 2 BVG (neu) beim paritätischen oder obersten Kassenorgan. Nach Artikel 17 Absatz 2 des PKB-Gesetzes entscheidet der Bundesrat, ob und in welchem Umfang eine Teuerungsanpassung aus Vermögenserträgen erfolgen kann. Der Entscheid ist zudem in der Jahresrechnung oder im Jahresbericht von PUBLICA zu erläutern.

Die ordentliche Teuerungsanpassung aus Vermögenserträgen gilt für alle Bundes- und Altrenten, soweit letztere bei PUBLICA geführt werden (z. B. teilweise Altrenten der Swisscom, Altrenten von RUAG). Hier spielt es also keine Rolle, wer der für sie zuständige Arbeitgeber ist bzw. war. Der vom Bundesrat für die Teuerungsanpassung zur Verfügung gestellte Vermögensertrag muss somit auf sämtliche bei PUBLICA geführten Renten verteilt werden, also – ausser auf Bundes- und Altrenten – auch auf die Renten der angeschlossenen Organisationen und der dezentralisierten Verwaltungseinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Der letzte Satz von Absatz 5 verdeutlicht, dass der Entscheid des Bundesrates über die Teuerungsanpassung der Renten nur für die Rentnerinnen und Rentner bei PUBLICA gilt. Wegen der Aufhebung der Gleichbehandlung zwischen Bundes- und Altrenten richtet sich die Höhe der ordentlichen Teuerungsanpassung bei den ehemaligen Bundesrentnerinnen und –rentnern, die ihre Rente nicht von PUBLICA beziehen, nach den Bestimmungen ihrer jeweiligen Vorsorgeeinrichtung.

Redaktionell wird die geltende Bestimmung angepasst, indem der Begriff «auf dem Deckungskapital» gestrichen wird, da nicht das Deckungskapital, sondern die angelegten Gelder Erträge abwerfen.

#### *Art 5a (neu)* Ausserordentliche Teuerungsanpassung durch die Arbeitgeber

Die Notwendigkeit zur prioritären Reservenbildung setzt der Erwartung für den Einbau der Teuerung in die Renten in den nächsten Jahren enge Grenzen. Auf Grund der vom Bundesrat am 10. September 2003 beschlossenen Anlagestrategie mit einer Zielrendite von 4,1 Prozent kann nicht damit gerechnet werden, dass ausreichende

Vermögenserträge für die Finanzierung der Teuerungsanpassung zur Verfügung stehen werden. Deshalb sollen die Arbeitgeber die Möglichkeit erhalten, für ihre Rentnerinnen und Rentner eine ausserordentliche Teuerungsanpassung zu beschliessen. Die Kosten der ausserordentlichen Teuerungsanpassung sind dabei durch die einzelnen Arbeitgeber selbst zu tragen.

#### *Abs. 1*

Diese Bestimmung kann nur dann zur Anwendung gelangen, wenn die verfügbaren Vermögenserträge von PUBLICA (vgl. Art. 5 Abs. 5) nicht in ausreichendem Mass vorhanden sind, d.h. eine Teuerungsanpassung nicht oder nur teilweise erlauben. Der Bundesrat erhält im Rahmen dieser Kann-Bestimmung die Kompetenz, für die Renten seines ehemaligen Personals<sup>4</sup> (Art. 3 Bst. a PKB-Gesetz) eine minimale Teilabsicherung der Kaufkraft vorzusehen. Von einer Festlegung von Indizes, bei deren Vorliegen die Kann-Bestimmung zum Tragen kommen soll, wird abgesehen. Der Bundesrat soll von seiner Kompetenz nach freiem Ermessen Gebrauch machen können. Er wird dabei der allgemeinen wirtschaftlichen Lage (Höhe der Teuerung) und den finanziellen Verhältnissen des Bundes Rechnung tragen. Auf eine Staffelmöglichkeit wird verzichtet; eine Staffelung wäre nicht nur ganz unüblich, sondern schafft neben systemtechnischem Aufwand für PUBLICA auch rechtliche Probleme, weil kein befriedigendes Unterscheidungskriterium zur Verfügung steht. So geben namentlich die Rentenhöhe, der letzte Lohn oder der versicherte Verdienst vor der Pensionierung kein zuverlässiges Kriterium ab. Eine Rente kann beispielsweise auch nur deshalb tief sein, weil früher ein Vorbezug zum Erwerb von Wohneigentum erfolgt ist oder weil die betreffende Person von anderen Vorsorgeeinrichtungen weitere Renten bezieht.

Da die Aufhebung der Gleichbehandlung zwischen Bundes- und Altrenten auch für die ausserordentliche Teuerungsanpassung gilt, legt Absatz 1 analog zu Artikel 5 Absatz 5 fest, dass der Entscheid des Bundesrates keine Auswirkungen auf die Renten der im Zeitpunkt der Rentenanpassung bei anderen Vorsorgeeinrichtungen versicherten ehemaligen Bundesangestellten hat. Bei den von PUBLICA ausgerichteten Renten kommt, wegen der Aufhebung der Gleichbehandlung, die ausserordentliche Teuerungsanpassung nur jenen ehemaligen Bundesangestellten zu Gute, die im Zeitpunkt der Rentenanpassung dem Bundesrat als Arbeitgeber zugeordnet sind. Damit sind von dieser Teuerungsanpassung alle Rentnerinnen und Rentner ausgeschlossen, die einer dezentralen Verwaltungseinheit mit eigener Rechtspersönlichkeit bzw. einer angeschlossenen Organisation zugeordnet sind. Eine allfällige ausserordentliche Teuerungsanpassung dieser Renten liegt in der Kompetenz der jeweiligen Arbeitgeber (Abs. 2).

#### *Abs. 2*

Die Arbeitgeber nach Artikel 3 Buchstaben c und d PKB-Gesetz können ihren ehemaligen Angestellten die Teuerungsanpassung ganz oder teilweise gewähren, sofern die verfügbaren Vermögenserträge nicht ausreichen. Diese Formulierung unterscheidet sich vom geltenden Artikel 5 Absatz 5 2. Satz PKB-Gesetz insofern, als nicht mehr von einer Garantie gesprochen wird. Absatz 2 lässt aber offen, ob die

<sup>4</sup> Im Bereich der beruflichen Vorsorge nimmt der Bundesrat die Funktion des Arbeitgebers für das Personal der Bundesverwaltung, der dezentralisierten Verwaltungseinheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit, der Parlamentsdienste, der Eidg. Schieds- und Rekurskommissionen und der Eidg. Gerichte wahr.

anderen Arbeitgeber die ausserordentliche Teuerungsanpassung gewähren wollen oder nicht. Die dezentralisierten Verwaltungseinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit und die angeschlossenen Organisationen können, unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage und ihrer eigenen finanziellen Situation, über die Teuerungsanpassung für ihre Rentnerinnen und Rentner somit abweichend vom Bund entscheiden, und zwar auch dann, wenn ihr Personal dem Bundespersonalrecht untersteht (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. e BPG).

#### *Abs. 3*

Absatz 3 übernimmt die geltende Regelung von Artikel 5 Absatz 5 3. Satz PKB-Gesetz, wonach die Arbeitgeber die Kosten des durch sie veranlassten Teuerungseinbaus, der nicht durch Vermögenserträge gedeckt ist, der Vorsorgeeinrichtung vergüten müssen.

#### *Art. 25*            Garantie der Wertschwankungsreserven

Das heutige Recht sieht vor, dass der Aufbau von Wertschwankungsreserven in einer Übergangszeit durch eine besondere Bundesgarantie begleitet wird<sup>5</sup>. Sie hat primär den Zweck, die bis anhin durch PUBLICA noch nicht voll geäufteten Wertschwankungsreserven zu ersetzen. Die Garantie des Bundes stellt somit sicher, dass sich PUBLICA auf den Finanzmärkten so bewegen kann wie eine Vorsorgeeinrichtung, die über eigene Reserven verfügt. Damit kann sie eine Anlagestrategie fahren, die im Durchschnitt eine höhere Rendite erzielt, aber auch höhere Risiken birgt. Damit ist die Wertschwankungsreservengarantie eindeutig ein Instrument zur Absicherung von anlagebedingten Verlusten. Dies geht auch aus der Botschaft zum PKB-Gesetz hervor (Botschaft PKB-Gesetz BBl 1999 5249, 5251 letzter Absatz, 5274, Kommentar zu Art. 25; und 5290, Anhang 2 Ziff. 5). Der Bund kann zur Deckung entstehender Kosten andere PUBLICA angeschlossene Arbeitgeber heranziehen. Vorbehalten bleiben Härtefälle (Art. 25 PKB-Gesetz).

#### *Abs. 2*

Die gestützt auf BVV 2 ab 1. Januar 2005 anzuwendenden Rechnungslegungsvorschriften (Swiss GAAP FER 26) sehen vor, dass Vorsorgeeinrichtungen mit Garantiezusagen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften keine Wertschwankungsreserven aufne dürfen, solange die übrigen notwendigen Reserven und Rückstellungen nicht dem vom Versicherungsexperten festgelegten Niveau entsprechen. Abweichend von diesen Verordnungsbestimmungen vom 24. März 2004 soll es bei PUBLICA möglich sein, trotz der Garantie des Bundes nach Artikel 25, die Wertschwankungsreserven parallel mit den übrigen Reserve- und Rückstellungskategorien aufzubauen und so die verschiedenartigen Reserven/Rückstellungen in symbiotischer und den Gegebenheiten von PUBLICA Rechnung tragender Weise miteinander zu verbinden. Es muss demnach nicht mit dem Aufbau der Wertschwankungsreserven zugewartet werden, bis die versicherungstechnischen Reserven und Rückstellungen das erforderliche Mass erreicht haben. Das Ziel der Wertschwankungsreservengarantie bestand denn auch nie darin, den Aufbau der Wertschwankungsreserven zu verhindern. Ohne die Möglichkeit zum Aufbau von Wertschwankungsreserven risikiert PUBLICA, beim Erlöschen der Garantie ohne Wertschwankungsreserven da zu stehen. Die angespannte finanzielle Situation des

<sup>5</sup> BBl 1999 5288

Bundes und das entsprechende gesteigerte Interesse an der Entlastung des Bundes von seiner Garantieverpflichtung gegenüber PUBLICA lässt eine derartige spezialgesetzliche Abweichung von einer allgemeinen Vorschrift auf Verordnungsstufe (Art. 47 BVV 2) als vertretbar erscheinen.

Das PKB-Gesetz enthält damit eine Abweichung gegenüber dem Verordnungsrecht in der BVV 2 und schränkt in diesem Punkt Artikel 8 PKB-Gesetz ein, wonach PUBLICA an die zwingenden Bestimmungen des BVG und des Freizügigkeitsgesetzes gebunden ist. Artikel 25 Absatz 2 hindert als Ausnahmebestimmung den in Artikel 8 weiterhin unverändert vorgeschriebenen Eintrag von PUBLICA im Register für berufliche Vorsorge nicht, da die Pflicht zu Sanierungsmassnahmen gemäss BVG im Rahmen von Artikel 16 PKB-Gesetz weder in zeitlicher noch materieller Hinsicht tangiert wird. Die Vermögenserträge zählen, neben den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen, zu den wichtigsten Finanzierungsquellen der Leistungen der beruflichen Vorsorge. Die Öffnung von Wertschwankungsreserven hat daher auch bei PUBLICA grosse Priorität, umso mehr, als sie sich erst im Aufbau befindet. Würde die Öffnung der Wertschwankungsreserven nicht prioritär behandelt werden, müsste die Anlagestrategie allenfalls an die tiefere Risikofähigkeit angepasst werden.

### **3 Auswirkungen**

#### **3.1 Auswirkungen auf den Bund**

##### **3.1.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Die dringliche Teilrevision des PKB-Gesetzes hat keine personellen Auswirkungen, da sie nicht in das operative Vorsorgesystem eingreift.

Die Vorlage führt zu wiederkehrenden Entlastungen des Bundeshaushaltes (Streichung der gesetzlich garantierten Teuerungsanpassung auf den Renten und Aufhebung der Gleichbehandlung zwischen Rentenbezüglern des Bundes und ehemaligen Bundesrentnerinnen und -rentnern, beschleunigte Öffnung der Wertschwankungsreserven), die bereits auf den 1. Januar 2005 wirksam werden. Durch die Streichung der gesetzlich garantierten Teuerungsanpassung von 50 Prozent der Renten wird der Bundeshaushalt bei einer erwarteten Teuerung von einem Prozent um rund 54 Millionen Franken jährlich entlastet (Ausgleich von 50% der Teuerung). Damit leisten auch die Rentnerinnen und Rentner einen vertretbaren Beitrag an die finanzielle Belastung der Arbeitgeber infolge des ungünstigen Zeitpunkts der Migration per 1. Juni 2003. Ausserdem werden mit dem Wegfall sowohl der Garantie als auch der Gleichbehandlung der ehemaligen Bundesrentnerinnen und Bundesrentner in Bezug auf die Teuerungsanpassung der Renten auch die ehemaligen Bundesbetriebe von ihren Verpflichtungen entbunden und damit je nach Personalpolitik finanziell entlastet. Die Kosten einer Anpassung der Renten an die Teuerung um 1 Prozent belaufen sich zum Beispiel auf rund 84 Millionen Franken bei den SBB, 62 Millionen Franken bei der Post oder 11,5 Millionen Franken bei der RUAG. Zudem dürfte sich dies auch auf den Rückstellungsbedarf der ehemaligen Bundesbetriebe für Vorsorgeverpflichtungen gemäss einem anerkannten Rechnungslegungsstandard auswirken. Eine weitere Entlastung des Bundes ergibt sich aus der beschleunigten Öffnung der Wertschwankungsreserven, da der Bund rascher von seiner Garantieverpflichtung befreit wird.

### **3.1.2 Ausgabenbremse**

Die vorliegende Gesetzesänderung fällt nicht unter den Geltungsbereich von Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung (SR 101), da weder Subventionsbestimmungen noch Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen darin enthalten sind.

### **3.1.3 Personalpolitische Auswirkungen**

Im Gegensatz zur Streichung der Teuerungsgarantie auf den Renten und der Aufhebung der Gleichbehandlung der ehemaligen Bundesrentner und der Rentnerinnen und Rentner der Bundesverwaltung hinsichtlich der Teuerungsanpassung bleibt die beschleunigte Äufnung der Wertschwankungsreserven ohne direkte Auswirkungen auf die Versicherten.

Es wird nicht verkannt, dass die Erhaltung der Kaufkraft der Renten Ausdruck des sozialen Verständnisses des Bundes als Arbeitgeber ist und von den Angestellten und den Sozialpartnern als wichtiger Bestandteil der Personalpolitik des Bundes wahrgenommen wird. Die hälftige Teuerungsgarantie wurde deshalb auch in der Botschaft zum PKB-Gesetz (BBl 1999 5262) als Kompensation dafür vorgesehen, dass die Koppelung zwischen Teuerungsausgleich auf den Bezügen der Angestellten und der Rentner aufgehoben wurde; ausserdem wurde das Leistungsprimat in der Grundversicherung beibehalten. Die Einführung der hälftigen Teuerungsgarantie war damals im Parlament im Grundsatz nicht bestritten. Wenn diese Garantie nun ganz gestrichen werden soll, so geschieht das im Hinblick auf eine Gleichbehandlung mit den aktiven Angestellten und den Versicherten privatwirtschaftlicher Vorgesorgeeinrichtungen, die ebenfalls keinen garantierten Teuerungsausgleich kennen. Allerdings setzt die Notwendigkeit zur prioritären Reservenbildung der Erwartung, aus Vermögenserträgen von PUBLICA eine Teuerungsanpassung gewähren zu können, enge Grenzen. Aus diesem Grund wurde mit Artikel 5a PKB-Gesetz eine Kann-Bestimmung aufgenommen, die es dem Bundesrat nach Abwägung der allgemeinen wirtschaftlichen Lage (Höhe der Teuerung) und der finanziellen Situation des Bundes ermöglicht, seinen Rentnerinnen und Rentnern aus Bundesmitteln eine Teuerungsanpassung auszurichten. Die Bestimmung verzichtet auf die Nennung von Indizes und unterstreicht damit, dass deren Anwendung im Ermessen des Bundesrates steht. Aus Artikel 5a entsteht kein Rechtsanspruch auf eine ausserordentliche Teuerungsanpassung.

### **3.1.4 Auswirkungen auf die Informatik**

Die mit der Teilrevision des PKB-Gesetzes vorgesehenen Änderungen haben keine direkten Auswirkungen auf die Informatiksysteme bei PUBLICA bzw. beim Bund.

## **3.2 Auswirkungen auf die angeschlossenen Organisationen von PUBLICA**

Die beschleunigte Öffnung der Wertschwankungsreserven liegt, angesichts der Rückgriffsmöglichkeit des Bundes auf die angeschlossenen Organisationen im Falle einer Unterdeckung, auch im Interesse der angeschlossenen Organisationen. Die Abschaffung der hälftigen Garantie der Teuerungsanpassung auf den Renten für das Bundespersonal ändert dagegen nichts für die angeschlossenen Organisationen: Sofern nicht genügend Vermögenserträge für eine volle Teuerungsanpassung zur Verfügung stehen, haben sie nach wie vor die Möglichkeit, eine Teuerungsanpassung aus eigenen Mitteln zu finanzieren, indem sie PUBLICA das fehlende Deckungskapital vergüten.

## **3.3 Andere Auswirkungen**

### **3.3.1 Volkswirtschaftliche Auswirkungen**

Die Vorlage hat keine direkten spürbaren volkswirtschaftlichen Auswirkungen.

### **3.3.2 Auswirkungen auf die Vorsorgeeinrichtungen der Schweiz**

Direkte Auswirkungen auf Vorsorgeeinrichtungen der Schweiz entstehen nicht. Das PKB-Gesetz ist ein Spezialgesetz, das ausschliesslich die Belange der Pensionskasse des Bundes regelt. Es können somit keine Rechte oder Pflichten anderer öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen daraus abgeleitet werden.

## **4 Legislaturplanung**

Der Bericht zur Legislaturplanung 2003 bis 2007<sup>6</sup> sieht eine Teilrevision des PKB-Gesetzes als Richtliniengeschäft in Ziel 3 «Ausgleich des Bundeshaushaltes nachhaltig sichern» vor. Die übrigen Anliegen aus der ursprünglich geplanten, ordentlichen Teilrevision werden im Rahmen der Totalrevision zusammen mit der Einführung des Beitragsprimats behandelt.

## **5 Verhältnis zum Europäischen Recht**

Die beantragten Massnahmen stehen nicht im Widerspruch zu Bestimmungen des europäischen Rechts.

<sup>6</sup> BBl 2004 1170 (französische Fassung FF 2004 1057)

## **6 Rechtliche Grundlagen**

### **6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Was die Aufhebung der Gleichbehandlung bei der Teuerungsanpassung angeht, (vgl. Ziff. 2.1.1 und 2.1.2) gibt es sachliche Gründe, welche eine Differenzierung der in Frage stehenden Tatbestände erlauben. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen des Gleichheitsgebots und des Willkürverbots ein weiter Spielraum der Gestaltung, weshalb die vorgeschlagene Gesetzesbestimmungen der Verfassung entsprechen.

Die Bildung von Wertschwankungsreserven, bevor alle notwendigen Reserven und Rückstellungen gebildet sind, soll auch möglich sein, solange die Wertschwankungsreservengarantie noch besteht. Dabei handelt es sich um eine Abweichung gegenüber der revidierten BVV 2. Die Wertschwankungsreservengarantie des Bundes ist eine Besonderheit des PKB-Gesetzes und nicht mit den in der Fachempfehlung Swiss GAAP FER 26 für Personalvorsorgeeinrichtungen aufgeführten üblichen Garantiezusagen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften vergleichbar, weshalb eine abweichende Lösung in diesem Fall verantwortbar ist. Zudem liegt die rasche Bildung von Wertschwankungsreserven auch im Interesse von PUBLICA. Die in Artikel 25 Absatz 2 vorgeschlagene Bestimmung hat zum Ziel, PUBLICA möglichst rasch die erforderlichen Reserven zu verschaffen, die sie zur Umsetzung einer den Anforderungen entsprechenden Anlagestrategie braucht.

### **6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Die Vorlage sieht keine neuen Delegationen von Rechtsetzungsbefugnissen vor.

### **6.3 Erlassform**

Die Vorlage soll nach Artikel 165 Absatz 1 der Bundesverfassung für dringlich erklärt werden, damit die Einsparungen im Personalbereich bereits im Voranschlag 2005 wirksam werden können. Wir erachten die zeitlichen und sachlichen Voraussetzungen für eine Dringlichkeitserklärung als erfüllt. Mit der Anlage sämtlicher Gelder von PUBLICA auf dem Markt anfangs 2003 ist die Koppelung der Teuerungsanpassung der Renten mit der Teuerungsanpassung auf den Bezügen des aktiven Personals entfallen (Art. 22 Abs. 3 PKB-Gesetz). Ohne Streichung der Garantie der halben Teuerungsanpassung auf den Renten (Art. 5 Abs. 5 PKB-Gesetz) wäre der Bund rechtlich verpflichtet, jährlich rund 40 bis 50 Millionen Franken für die Teuerung auf den Renten aufzuwenden, da PUBLICA mit der aktuellen finanziellen Situation dazu nicht in der Lage ist (vgl. Ziffer 2.1.1). Die nun dringlich beantragte Streichung ist zudem Bestandteil des mit den Sozialpartnern ausgehandelten Gesamtpakets zur Sanierung der Bundesfinanzen im Personalbereich (vgl. Ziffer 1.2). Die ebenfalls dringliche Aufhebung der bis anhin gepflegten Gleichbehandlung der ehemaligen Bundesrentnerinnen und Bundesrentner der Unternehmen des Bundes mit den ehemaligen Angestellten der Bundesverwaltung bezüglich der Teuerungsanpassung der Renten entlastet die verselbstständigten Unternehmen des Bundes finanziell, indem sie den ehemaligen Bundesrentnern in ihren Vorsorgeeinrichtungen keine Teuerungsanpassung mehr zu garantieren haben. Schliesslich beschleunigt die Bestimmung nach Artikel 25 Absatz 2 (neu) des PKB-

Gesetzes die Konsolidierung von PUBLICA im Bereich der Anlagepolitik und die Entlastung des Bundes von seinen Verpflichtungen hinsichtlich der Wertschwankungsreservengarantie. Die Dringlichkeit dieser Massnahmen zeichnete sich erst dann ab, als sich die rasche Einführung des Beitragsprimats als realisierbar erwies und sich die Sozialpartner bereit erklärten, einschneidende personelle Massnahmen im Rahmen der Entlastungsprogramme mit zu tragen. Die beantragten Massnahmen wirken sich sofort für den Bundeshaushalt und die ehemaligen Unternehmen des Bundes entlastend aus. Damit hat die Dringlichkeitserklärung der Vorlage eine Wirkung, die über den engeren Bereich der Bundespersonal- und Bundesvorsorgepolitik hinaus geht. Wir sind deshalb der Auffassung, dass das dringliche Verfahren einer Rechtsgüterabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an einer sofortigen Inkraftsetzung des Erlasses und dem Eingriff in die Volksrechte stand hält. Zudem ist die Überführung der zu ändernden Bestimmung (Art. 5 Abs. 5, Art. 5a, und Art. 25 Abs. 2) ins ordentliche Recht deutlich absehbar.