

Bundes- und bundesnahe Pensionskassen: Fässer ohne Böden

Hans Kaufmann, Nationalrat, Wettswil

Bis Ende 2004 wurden CHF 34 Mrd. zur Sanierung der Pensionskassen des Bundes und seiner Regiebetriebe (Publica, Post, SBB, Skyguide, RUAG, Swisscom) aufgewendet und noch immer ist deren Finanzierung nicht nachhaltig gesichert. Auch wenn es sich dabei teilweise um Nachfinanzierungen von nicht-einbezahlten Arbeitgeberbeiträgen handelt, so entfällt doch ein wesentlicher Teil des Nachfinanzierungsbedarfs auch auf das ungünstige Verhältnis von Aktiven zu Rentnern, auf eine im Vergleich zur Privatwirtschaft hohen Invaliditätsanfälligkeit des Staatspersonals, auf Leistungsverbesserungen, auf Änderungen der Rechnungslegung und auf Verluste im Kapitalanlagegeschäft. Die Deckungskapitalien der sieben allenfalls zu sanierenden Pensionskassen beliefen sich Ende 2004 auf über CHF 60 Mrd. Die Lohnsumme der Versicherten ohne angeschlossene Dritte stellte sich auf rund CHF 15 Mrd. Je nach der Neufestsetzung des technischen Zinssatzes und der Schwankungsreserven im Rahmen der Rekapitalisierung ergibt sich ein erneuter Sanierungsbedarf von über CHF 10 Mrd.

Die vorhersehbaren Fehlbeträge und die bereits heute schon vorhandenen Unterdeckungen rufen nach einer umfassenden Sanierung der staatlichen Pensionskassen. Eine solche wird auch vom Bundesrat in seiner Botschaft vom 23. September 2005 in Aussicht gestellt, doch angesichts der Dimension der Problematik wird erneut versucht, die anstehenden Finanzierungslasten in mehrere Teilprojekte aufzuteilen, d.h. die noch gravierenderen Finanzprobleme der Pensionskassen der SBB und der Post sollen erst zu einem späteren Zeitpunkt angegangen werden. Damit wird dem Parlament einmal mehr die Gesamtschau verunmöglicht. Bei den staatlichen Pensionskassen kommen teilweise Spezialgesetze zur Anwendung, weshalb in diesem Zusammenhang gefällte Beschlüsse nicht automatisch auf die privatwirtschaftlichen Kassen, d.h. das BVG übertragen werden können. Dennoch könnten beim Staat geschaffene Präzedenzfälle zu einem späteren Zeitpunkt auch in die BVG-Gesetzgebung Einzug halten.

Müssen oder sollen staatliche Pensionskassen überhaupt ausfinanziert werden? Diese Frage steht auch im Zentrum der parlamentarischen Initiative Serge Beck, die eine Aufhebung des BVG Artikels 69 Absatz 2 fordert, und die trotz Ablehnung durch die Kommission am 28. Februar 2005 in der ersten Phase vom Nationalrat mit 91 zu 75 Stimmen gutgeheissen wurde. Dieser Artikel ermächtigt die Aufsichtsbehörden, Vorsorgeeinrichtungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften unter den vom Bundesrat festgesetzten Bedingungen, vom Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse abzuweichen. Gemeint ist das Perennitätsprinzip, gemäss dem staatliche Pensionskassen keiner Ausfinanzierung bedürfen, weil eine Staatsgarantie für die Renten bestehe und die Personal-Abgänge und Zugänge längerfristig im Gleichgewicht ständen. Insbesondere linke Kreise wollen denn auch weiterhin an diesem Umlage- bzw. Teilumlageverfahren festhalten, indem sie Deckungsgrade von 70% bis 85% für staatliche Pensionskassen als ausreichend betrachten. Wohin solche Umlageverfahren führen, zeigt eine Studie der Stiftung Marktwirtschaft für die Beamtenpensionskassen in Deutschland, wo die Renten der Beamten aus der

laufenden Staatsrechnung finanziert werden. Bundesländer wie Bremen oder Hamburg werden bereits in 15 Jahren mehr als ein Viertel des Landeshaushaltes für Pensionen ihrer Beamten verplanen müssen. Eine Ausfinanzierung ist aber auch ein Gebot der Transparenz, denn die Höhe der effektiven Personalkosten wird durch fehlende Beiträge an die Pensionskassen verschleiert und bei Vergleichen mit der Privatwirtschaft erscheinen die Staatsbeamten unterbezahlt. Aus dem gleichen Grund sind auch Sanierungen ausserhalb der ordentlichen Finanzrechnung, wie sie heute erfolgen, abzulehnen, denn auch diese vernebeln die hohen Personalaufwendungen und sie unterlaufen die Schuldenbremse.

Selbst die Publica, die bundeseigene Pensionskasse, die Ende 2004 einen Deckungsgrad von 104,5% aufwies, wird kaum aus eigener Kraft gesunden, denn sie weisen im Vergleich zur Privatwirtschaft eine ungünstige Altersstruktur auf, die teilweise aus der Übernahme von Rentnerbeständen von ausgegliederten Betrieben (Swisscom, SRG, Ruag, ETH etc.) stammt. Dazu kommen die sehr tiefen Zinssätze, die derzeit unter den technischen Zinssätzen, ja sogar unter dem für 2006 auf 2,5% festgelegten Mindestzins, liegen. Würde man der Berechnung des Deckungsgrades die momentan erzielbaren Renditen und aktualisierte Lebenserwartungen zugrunde legen, stellt sich der ökonomische Deckungsgrad der Publica gemäss Kontrollstelle auf nur 86,2%. Selbst ein Deckungsgrad von 100% erscheint angesichts der Langlebigkeitsrisiken und der tiefen Zinssätze als knapp bemessen, denn um eine Zinswende abzufedern, müssten selbst bei einem reinen Obligationenportefeuille, Schwankungsreserven für Kursverluste von rund 15%-20% vorhanden sein.

Die drei gewichtigsten Massnahmen, die der Bundesrat zur nachhaltigen Finanzierung der Publica vorschlägt, sind der Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat, die Schaffung einer selbständigen Rentnerkasse und die Absenkung des technischen Zinssatzes. Der Wechsel zur Beitragsprimatskasse bedeutet für die Aktiven u.a. eine Übernahme der Anlagerisiken, wobei sich diese auch im positiven Sinne auswirken können. Der Bund wird am Tage der Pensionierung nicht mehr mit allfälligen Differenzen zwischen der versprochenen Leistung und dem vorhandenen Alterskapital konfrontiert werden. Die Rente richtet sich nach dem vorhandenen Alterskapital, womit die Verpflichtungen des Bundes klar definiert und planbar werden. Dieser Primatswechsel ist deshalb zu begrüessen. Zu Diskussionen Anlass gegen dürften höchstens noch die Übergangsbestimmungen. Bis zu welchem Alter und in welchem Ausmass sollen die Aktiven noch von den unter dem Leistungsprimat abgegebenen Rentenversprechen profitieren.

Während im schweizerischen Durchschnitt auf jeden BVG-Rentenbezüger derzeit noch rund 4 Beitragszahlern entfallen, liegt dieses Verhältnis bei den Bundes- und bundesnahen Pensionskassen bei rund 1,5. Die Deckungskapitalien dieser Pensionskassen entsprechen denn auch fast 4x der Lohnsumme der Aktiven, während das Landesmittel bei rund 1,7x steht. Oder anders ausgedrückt: um eine Unterdeckung von 1% bei den Staatspensionskassen zu beheben, werden 4 Lohnprocente benötigt, in der Privatwirtschaft weniger als 2%. Um diese grosse Last von den Aktiven des Staates zu nehmen, möchte der Bund separate Rentnerkassen schaffen, für die die Aktiven inskünftig nicht mehr gerade stehen müssen. Weder Rückversicherungen noch Erstversicherer sind angesichts der Langlebensrisiken und der derzeit tiefen Erträge im Bereich der Festverzinslichen bereit, die Risiken solcher Rentnerkassen zu übernehmen. Damit bleiben die Risiken beim Bund, der auch entsprechende Garantien abgeben will. Mit der Äufnung eines Sonderfonds soll

sichergestellt werden, dass selbst im Falle unvorhergesehener Finanzprobleme die garantierten Altersleistungen finanziert werden können. Es werden somit nicht die Steuerzahler, sondern einzig die Aktiven entlastet. Gegenüber der Privatwirtschaft bedeutet dies erneut eine Privilegierung der Staatsangestellten, denn privat Versicherte können sich nicht aus der Solidarität mit den Rentnern verabschieden.

Die dritte folgenschwere Massnahme zur Milderung der strukturellen Defizite ist eine Absenkung des technischen Zinssatzes von 4% auf 3,5%. Um eine Rentensenkung infolge geringerer künftiger Kapitalerträge auszugleichen, müsste das Deckungskapital substanziell erhöht werden. Eine einmalige Aufstockung der Deckungskapitalien hätte für die Aktiven wiederum verheerende Folgen, denn sie müssten bei einer paritätischen Nachfinanzierung rund die Hälfte des gemäss Bundesrat erforderlichen CHF 800 Mio. Kapitaleinschusses übernehmen, was über 10% der Lohnsumme des Bundespersonals entsprechen würde. Der Bundesrat hofft, diese Finanzierung teilweise durch eine weniger grosszügige Altersleistungen bei vorzeitiger Pensionierung, mit einer geringeren Beteiligung am Teuerungsausgleich etc., vor allem aber mit einer Garantie in Form des erwähnten Sonderfonds zu „finanzieren“. Falls dieser, wie erhofft, dank höheren Kapitalerträgen der Rentnerkasse nicht benötigt wird, würde ein allfälliger Überschuss wieder in die Bundeskasse fliessen.

Der Bundesrat hat mit seinen Vorschlägen zwar mutige Schritte in Richtung nachhaltige Finanzierung der Altersvorsorge unternommen. Dennoch bleiben zu viele Fragen offen, sei es in Bezug auf die Finanzierung und die Risiken der Rentnerkassen, der Aufstockung des Deckungskapitals infolge der Absenkung des technischen Zinssatzes oder bezüglich der staatlichen Verpflichtung zur Nachfinanzierung wegen der Umstellung der Rechnungslegung. Man wird den Eindruck nicht los, dass auch diesmal zu stark auf das Prinzip Hoffnung (auf höhere Kapitalerträge) gesetzt wird und Fragen wie die Senkung von bestehenden Renten, zumindest um den in den letzten Jahren zu reichlich ausgefallenen Teuerungsausgleich, einmal mehr ein Tabu geblieben sind, obwohl die (zu) hohen Leistungen wesentlich für die desolate Situation der Bundes- und bundesnahen Pensionskassen verantwortlich sind.

Pensionskasse	seit	Altrentner bei bei	Deckungs- kapital CHF Mrd.	Deckungs- grad BVV2 %	Aktive Anzahl	Rentner Anzahl	Personal- aufwand* CHF Mio.
PKB / Publica	1.06.03	Publica	28.2	104.5	53'472	50'352	4'409
SBB	1.01.99	PK SBB	13.8	83.4	27'846	29'585	3'075
Swisscom / Complan	1.01.99	Publica	5.1	98.9	18'676	6'137	2'266
Ruag	1.07.01	Publica	1.2	94.4	5'550		561
Post	1.01.02	PK Post	12.0	94.5	49'904	25'144	3'737
Skyguide/skycare	1.01.03	Skycare		101.1	1'326		226
Ascoop (Bund teilweise beteiligt)			2.8	76.5	10'525	5'727	512
Total			63.1		167'299	116'945	14'786

Quelle: Geschäftsberichte

*Personalaufwand jeweils ohne angeschlossene Dritte