



HANDELS- UND INDUSTRIEVEREIN DES KANTONS BERN

Berner Handelskammer

T 031 388 87 87 (Direktion)
F 031 388 87 88

Kramgasse 2
Postfach 5464
3001 Bern

www.bern-cci.ch
info@bern-cci.ch

An die

Erziehungsdirektion des Kantons Bern

Sulgeneckstrasse 70

3005 Bern

Bern, 5. Oktober 2012

Kantonales Pensionskassengesetz (PKG); Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Erziehungsdirektor
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit zur Vernehmlassung danken wir bestens und unterbreiten Ihnen hiermit gerne unsere Stellungnahme.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Vorweg möchten wir unser Erstaunen darüber ausdrücken, wie das vorliegende, wichtige Reformprojekt in den vergangenen Jahren verzögert worden ist. Bereits im Juni 2008 hatten Sie uns zu einer Stellungnahme betreffend die Fortsetzung der Projektarbeiten „Futura – Zukunft der Vorsorge im Kanton Bern“ eingeladen. Nun sind gut 3 Jahre ins Land gegangen, ohne dass der Primatwechsel beschlossen worden wäre. Dies ist mit ein Grund dafür, weshalb sich die Deckungslücken nun in nie dagewesenem Ausmass präsentieren.

Natürlich sind wir nach wie vor der Auffassung, dass der Handlungsbedarf gross und daher grundsätzlich auf die Vorlage einzutreten ist. Eine Perpetuierung der unbefriedigenden Situation wäre weder im Interesse des Kantons noch deren Arbeitnehmer.

Dennoch **lehnen wir den Gesetzesentwurf in der vorliegenden Fassung ganz klar ab**. Er bedeutet letztlich ein Affront gegenüber den Steuerzahlenden, welche teilweise bereits Mittel aufbringen oder Leistungseinbussen gewärtigen mussten, um die eigenen Pensionskassen zu sanieren. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Steuerzahlenden zu ihren Lasten bereits im Jahr 2000 rund CHF 1,5 Milliarden Franken für die beiden Pensionskassen zur Verfügung gestellt hatten.

Unseres Erachtens muss die Vorlage deshalb zu Gunsten der Steuerzahlenden neu „austariert“ werden.

Der HIV fordert als oberstes Ziel, dass die vorliegende Problematik so betrachtet und gelöst wird, wie dies bei einem privaten Arbeitgeber geschehen würde. Damit ist bereits gesagt, dass wir den Primatwechsel als absolut zwingend erachten. Dass eine Uebergangslösung zu Lasten des Kantons finanziert werden muss, können wir akzeptieren. Im Weiteren soll auf eine Staatsgarantie verzichtet werden und eine Vollkapitalisierung erfolgen, wobei diese paritätisch zu finanzieren ist. Damit die Beiträge als Folge der 10-Jahres-Sanierungsfrist nicht ins unermesslich steigen, soll eine Schuldanerkennung im

Sinne einer Vorfinanzierung durch den Kanton erfolgen, welche aber vorschlagsweise innert 40 Jahren mit Beitragszahlungen amortisiert wird.

2. Zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen

Ziemlich grotesk finden wir die recht saloppe Bemerkung unter Ziff. 13 im Vortrag, wonach die Vorlage „keine Auswirkungen auf die Wirtschaft“ habe. Die zusätzliche Verschuldung (selbst wenn auf der Aktivseite dank HRM 2 eine buchhalterische „Kompensation“ erfolgt, welche nota bene mit der vorliegenden Revision in keinem Zusammenhang steht!) bewirkt, dass absolut notwendige Steuersenkungen künftig zusätzlich erschwert werden und damit der Wirtschaftsstandort Bern geschwächt wird.

3. Zum Primatwechsel

Wie wir bereits in unserer Stellungnahme vom Juni 2008 dargelegt hatten, halten wir den vorgesehenen Wechsel zum Beitragsprimat für zwingend. Hier nochmals die wichtigsten Gründe:

- Eine Sanierung der beiden Pensionskassen mit ihrem heutigen Leistungsprimat wäre nur in einem begrenzt möglich und würde zudem nur mit langer zeitlicher Verzögerung Wirkung zeigen.
- Leistungsprimat mit ihrem intransparenten Sparprozess und vielen offenen und versteckten „Solidaritäten“ sind überhaupt nicht mehr zeitgemäss. Die überwiegende Zahl aller Pensionskassen und fast alle Pensionskassen öffentlicher Arbeitgeber werden deshalb im Beitragsprimat geführt oder befinden sich auf dem Weg dazu.

Dafür, dass der Primatwechsel mit Übergangsregelungen zu Gunsten jener älteren Versicherten, für welche ein Systemwechsel ohne flankierende Massnahmen zu massive Verschlechterungen ihrer künftigen Leistungsansprüche führen würde, angereichert werden muss, haben wir grundsätzlich Verständnis. Allerdings scheint uns die Dauer der Gutschrift der Uebergangseinlagen mit 10 Jahren zu hoch bemessen (fünf Jahre dürften genügen). Voraussetzung für das diesbezügliche grosse Engagement des Kantons bzw. des Steuerzahlers ist aus unserer Sicht allerdings wie bereits ausgeführt, dass die gleichzeitige Sanierung der beiden Kassen paritätisch erfolgt.

4. Zur Voll- oder Teilkapitalisierung

Eine blosse Teilkapitalisierung mag auf den ersten Blick vorteilhaft wirken, weil sie keinen unmittelbaren Sanierungsbedarf der beiden Kassen auslösen würde und mit relativ geringen jährlichen Folgekosten für den Kantonshaushalt verbunden wäre. Bei genauer Betrachtung verfährt diese Variante jedoch nicht, sondern sie ist aus verschiedenen Gründen klar abzulehnen:

- Zunächst ist es rechtlich fraglich, ob für die PBK, welche heute nicht (mehr) über eine Staatsgarantie verfügt, das System der Teilkapitalisierung überhaupt zur Verfügung stünde (vgl. dazu den Bericht im „Der Bund“ vom 19.09.2012, S. 19). Um beide Kassen gleich zu behandeln, was durchaus Sinn machte, wäre der Weg der Teilkapitalisierung somit ohnehin verbaut.
- Die Teilkapitalisierung verlangte eine Staatsgarantie, die auch für die insgesamt rund 200 angeschlossenen, autonomen Arbeitgeber beider Pensionskassen abzugeben und solange beizubehalten wäre, bis die Vollkapitalisierung erreicht würde und zudem noch genügende Wertschwankungsreserven gebildet wären. Der Kanton würde sich dadurch wohl während Jahrzehnten in eine Haftungssituation mit massivem Risiko- und Kostenpotenzial zu seinen Lasten begeben.
- Der Finanzierungs- bzw. der Sanierungsmechanismus bei nicht planmässiger Entwicklung der Verhältnisse ist mit vielen Unsicherheiten und Unbekannten behaftet. Die beiden Pensionskassen würden über einen Zeitraum von 40 Jahren einer solchen latenten Sanierungssituation ausgesetzt. Dies würde weder im Interesse ihrer Versicherten und ihrer an-

geschlossenen Arbeitgeber noch in jenem der Steuerzahler/innen und der kommenden Generationen liegen.

Wir unterstützen deshalb klar die Variante Vollkapitalisierung und lehnen damit eine Staatsgarantie für die Zukunft ab.

5. Zu den Beiträgen

Für Pensionskassen mit Beitragsprimat sind lediglich gesetzliche Vorgaben im Beitragsbereich zulässig. Daher kommt diesem Aspekt eine zentrale Bedeutung zu, zumal die Regelung der Beiträge auch eine indirekte Aussage zum Leistungsniveau beinhaltet. Wir beschränken unsere Ausführungen auf die folgenden zentralen Aspekte:

- Die Vorlage geht davon aus, dass bei den wesentlichen Beitragskomponenten der Arbeitgeberanteil jeweils zwischen 50 und 60 Prozent liegt. Konkretere Aussagen zu den Absichten des Regierungsrats über die effektive, künftige Aufteilung der Beiträge zwischen Arbeitgebern und Versicherten finden sich in den Vernehmlassungsunterlagen keine. Der HIV fordert, dass im Rahmen des weiteren politischen Prozesses eine Annäherung zu einer paritätischen Beitragsaufteilung (im Verhältnis von 50 zu 50 Prozent) erfolgt.
- Art. 11 ff. enthalten differenzierte Regelungen und Beitragsansätze für verschiedene Situationen. Es fehlt allerdings eine Limitierung der *gesamthaften* Beiträge. Eine ungenügend vorhersehbare Gesamtbelastung durch Pensionskassenbeiträge aller Art ist weder im Interesse der Arbeitgeber noch in jenem der Versicherten. Wir verlangen deshalb, dass das Maximum sämtlicher Beiträge unter allen Titeln klar limitiert und insgesamt unter den Höchstbeträgen der einzelnen Beitragsregelungen festgelegt wird. Dies wäre insbesondere im Interesse des Kantons und damit der Steuerzahler, welche vor unerwarteten und untragbaren Beitragsbelastungen geschützt werden müssen.

6. Zur Sanierung

Der bestehende Sanierungsbedarf in Milliardenhöhe ist das Resultat einer längeren Entwicklung in den vergangenen Jahren. Erneut sei daran erinnert, dass beide Pensionskassen Ende 2000 einen Deckungsgrad von 100 Prozent aufwiesen und ausfinanziert waren, nachdem damals ausschliesslich zu Lasten des Kantons und damit der Steuerzahler rund CHF 1,5 Milliarden Franken à fonds perdu eingeschossen wurden.

Wenn nun bereits wieder massiver Sanierungsbedarf besteht, kann es aus Sicht des HIVs nicht angehen, diese Probleme erneut einseitig zu Lasten des Kantons und damit der Steuerzahler lösen zu wollen. Die Schuldanererkennung in der vorgeschlagenen Form bzw. Höhe lehnen wir daher klar ab.

Bei der anstehenden Sanierung muss vielmehr eine Opfersymmetrie zur Anwendung kommen, welche zu einer ausgewogeneren Lösung führt. Soweit rechtlich zulässig, müssen in diese bereits heute oder in Zukunft auch die Rentner einbezogen werden. Die Versicherten als Nutzniesser müssen in erkennbarer Weise zur Sanierung ihrer Pensionskassen und damit zur Sicherstellung ihrer künftigen Rentenleistungen beitragen. Vorab muss die Sanierung über höhere Beiträge der Versicherten erbracht werden (mit paritätischer Beteiligung des Kantons als Arbeitgeber). Damit die Beiträge als Folge der 10-Jahres-Sanierungsfrist nicht ins unermesslich steigen, soll eine Schuldanererkennung im Sinne einer Vorfinanzierung durch den Kanton erfolgen, welche aber innert 40 Jahren mit Beitragszahlungen amortisiert wird.

Ueberdies müssen auch Anpassungen auf der Leistungsseite erfolgen.

7. Zum Leistungsniveau

Die beiden Pensionskassen bieten ihren Versicherten heute Vorsorgepläne mit einem Leistungsniveau an, welches deutlich über jenem vieler anderer Pensionskassen liegt. Dabei war bzw. ist die Finanzierung dieser Leistungen klar ungenügend sicher gestellt, worauf die deutli-

chen Unterdeckungen in den 1990er-Jahren und auch die aktuellen Deckungslücken hinweisen. Es muss deshalb von strukturellen Problemen der beiden Kassen ausgegangen werden, welche im Rahmen dieser Gesetzesvorlage angegangen werden müssen.

Der HIV verkennt nicht, dass im Rahmen der neuen gesetzlichen Regelungen mit einem Beitragsprimat keine leistungsseitigen Vorgaben auf Gesetzesstufe zulässig sind. Bei der erwähnten angemesseneren Opfersymmetrie führt unseres Erachtens aber kein Weg an leistungsseitigen Massnahmen vorbei. Diese müssen nötigenfalls indirekt mit einer Beschränkung der gesetzlich vorgesehenen Beitragsrahmen bewirkt werden.

In diesem Sinne bestehen folgende Handlungsmöglichkeiten:

- Beim Alter, welches dem Erreichen der vollen Rentenansprüche zugrunde zu legen ist: Dieses muss unseres Erachtens dem ordentlichen AHV-Rentenalter entsprechen. Es kommt nicht von ungefähr, dass sogar auf Bundesebene die Berner Lösung in Frage gestellt wird (vgl. die Motion des Zuger FDP-Nationalrats Bruno Pezzatti, welcher fordert, dass Kantone mit tiefem Rentenalter kein Geld mehr aus dem Finanzausgleich erhalten sollen).
- Bei den Spezialregelungen für die Kantonspolizei, welche nicht mehr zeitgemäss sind. So wird auf Bundesebene die Vorruhestandsregelung für Grenzwächter und Berufsmilitärs, welche seinerzeit mit den gleichen Ueberlegungen etabliert worden ist, nun abgeschafft.
- Bei der Überbrückungsrente der BPK: Auch hier sind wir der Auffassung, dass bei beiden Pensionskassen dieselbe Regelung gelten muss und deshalb auf die kollektiv und paritätisch finanzierten Überbrückungsrenten bei der BPK zu verzichten ist.
- Durch eine Anpassung des Leistungsniveaus, indem das Altersrentenziel von neu 60 Prozent (gleichwertig mit bisher 65 Prozent) des versicherten Verdienstes zu reduzieren wäre.

8. Zum Technischen Zinssatz

Die Festsetzung des technischen Zinssatzes ist Sache der Verwaltungskommissionen der beiden Kassen. Wir äussern uns dazu nur insofern, als wir die Position in der Vernehmlassungsvorlage ausdrücklich begrüssen, dass alle Berechnungen (betreffend Schuldanererkennung, Übergangseinlagen usw.) auf der Grundlage des aktuellen technischen Zinssatzes von 3,5 Prozent basieren. Daran muss unbedingt festgehalten werden. Es könnte für den HIV auf keinen Fall angehen, dass die beiden Pensionskassen nun kurz vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes noch Dispositionen treffen würden (durch eine Senkung des technischen Zinssatzes, die Bildung von zusätzlichen Reserven usw.), welche die Deckungslücke und damit einseitig zu Lasten der Steuerzahler/innen die Schuldanererkennungssumme noch zusätzlich vergrössern würden.

9. Zur Kostenwahrheit und -transparenz

Bei beiden Pensionskassen besteht offensichtlich ein Ungleichgewicht zwischen den Beiträgen der Arbeitgeber und der Versicherten sowie den bisher realisierten bzw. inskünftig erwarteten Vermögenserträgen einerseits und den Kosten der versprochenen Rentenleistungen andererseits. Wenn die beiden Pensionskassen heute einen Sanierungsbedarf in Milliardenhöhe ausweisen und zudem einen hohen technischen Zinssatz anwenden, ergibt sich deshalb daraus nun ein massiver Handlungs- und Finanzierungsbedarf. Dieser würde nicht bestehen, wenn rechtzeitig die erforderlichen Massnahmen auf der Beitrags- und auf der Leistungsseite ergriffen worden wären, um das finanzielle Gleichgewicht sicherzustellen. Dies bedeutet, dass in der Vergangenheit nicht die versicherungstechnisch erforderlichen Beiträge erhoben und deshalb nicht das volle Ausmass der effektiven Personalkosten in der Staatsrechnung ausgewiesen worden sind. Dem Grundsatz der Kostenwahrheit wurde somit nicht Rechnung getragen.

Die Sanierung der beiden Pensionskassen soll gemäss Vernehmlassungsvorlage dadurch erfolgen, dass der Kanton die per Ende 2014 bestehenden Deckungslücken als Schuld anerkennt. Gleichzeitig möchte man im Rahmen der Einführung des HRM2 eine Aufwertungen von

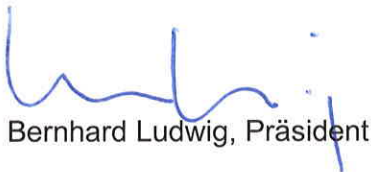
Sachwerten in Milliardenhöhe und eine entsprechende Erhöhung der Aktivseite der Bilanz vornehmen und damit quasi die Kosten der anstehenden Sanierung „verschleiern“.

Wir fordern deshalb eine Anpassung der Vorlage dahingehend, dass eine volle Kostentransparenz hergestellt wird. Wir schlagen folgende Lösung vor: Die Kosten der Übergangseinlagen und der von uns vorgeschlagenen Vorfinanzierung der Sanierungskosten werden vollumfänglich einer neu zu schaffenden Spezialfinanzierung „Primatwechsel/Pensionskassensanierung“ belastet, erfolgsneutral bilanziert und innerhalb von längstens 40 Jahren über die laufende Rechnung bzw. über Beitragszahlungen der Versicherten abgetragen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Handels- und Industrieverein des Kantons Bern



Bernhard Ludwig, Präsident



Dr. Adrian Haas, Direktor