



21.xxx

Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Pensionskasse des Bundes (PUBLICA-Gesetz)

vom ...

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über die Pensionskasse des Bundes (PUBLICA-Gesetz).

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Guy Parmelin

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Mit der Vorlage wird die Rechtsgrundlage für die finanzielle Konsolidierung der geschlossenen Vorsorgewerke der PUBLICA geschaffen.

Ausgangslage

Die um die Jahrtausendwende verselbstständigten Bundesbetriebe (z. B. Swisscom, RUAG) sowie angeschlossenen Organisationen wie die SRG liessen beim Austritt aus der Pensionskasse des Bundes ihre damaligen Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenrentnerinnen und -rentner bei der PUBLICA zurück. Damit entstanden sieben Vorsorgewerke, zu denen keine neuen Alters- und Invalidenrentnerinnen und -rentner mehr hinzukommen, weshalb sie als geschlossene Vorsorgewerke bezeichnet werden.

Am 1. Juli 2008 trat das Bundesgesetz vom 20. Dezember 2006 über die Pensionskasse des Bundes (PUBLICA-Gesetz) in Kraft. In seinen Übergangsbestimmungen wurde der technische Zinssatz für die geschlossenen Rentnerbestände (geschlossenen Vorsorgewerke) von 4,0 auf 3,0 Prozent gesenkt (Art. 23 Abs. 3). Mit der Senkung auf 3,0 Prozent wurde zum damaligen Zeitpunkt das verbleibende Sanierungsrisiko als gering eingeschätzt.

Seither ist der technische Zinssatz wegen des anhaltend tiefen Zinsniveaus und der Anpassung der technischen Grundlagen (Stichwort: höhere Lebenserwartung) in mehreren Schritten angepasst worden. Die bisher letzte Senkung nahm die Kassenkommission der PUBLICA am 31. Dezember 2019 vor, wobei sie den technischen Zinssatz der geschlossenen Vorsorgewerke von 1,25 auf 0,5 Prozent senkte. Mit dieser Senkung fielen vier der sieben geschlossenen Vorsorgewerke in eine Unterdeckung.

Die Kassenkommission ist bei einem Deckungsgrad von unter 100 Prozent verpflichtet, Massnahmen zur Behebung der Unterdeckung einzuleiten. Sie kommt aber zum Schluss, dass ihr keine Massnahmen zur Verfügung stehen, dank denen die geschlossenen Vorsorgewerke die Unterdeckung aus eigener Kraft beheben können. Die Ursache dafür ortet die Kassenkommission in einem strukturellen Problem: Aufgrund des anhaltend tiefen Zinsniveaus und der ungenügenden Ertragsaussichten sind die geschlossenen Vorsorgewerke nicht ausreichend finanziert. Dieses Problem war beim Primatwechsel 2008 nicht vorherzusehen.

Inhalt der Vorlage

Mit der Vorlage soll der rechtliche Rahmen dafür geschaffen werden, dass das strukturelle Problem behoben und die Renten dauerhaft gesichert werden können. Mit dem neuen Artikel 24a des PUBLICA-Gesetzes erhält der Bundesrat die Möglichkeit, im Falle einer Unterdeckung der geschlossenen Vorsorgewerke einzugreifen. Die Vorlage löst nicht automatisch Sanierungszahlungen des Bundes aus. Artikel 24a definiert lediglich, welche Bedingungen (Umfang der Unterdeckung) erfüllt sein müssen, damit der Bundesrat den eidgenössischen Räten Mittel für die finanzielle Konsolidierung beantragen kann.

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Die um die Jahrtausendwende verselbstständigten Bundesbetriebe (z. B. Swisscom, RUAG) sowie angeschlossenen Organisationen wie die SRG liessen beim Austritt aus der Pensionskasse des Bundes ihre damaligen Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenrentnerinnen und -rentner bei der PUBLICA zurück. Am 1. Juli 2008 trat das Bundesgesetz vom 20. Dezember 2006¹ über die Pensionskasse des Bundes (PUBLICA-Gesetz) in Kraft. Das PUBLICA-Gesetz brachte neben dem Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat (Primatwechsel) auch den Übergang von der Gemeinschafts- zur Sammeleinrichtung. Mit diesem Übergang wurde in der Regel für jeden angeschlossenen Arbeitgeber ein eigenes Vorsorgewerk mit eigener Rechnung und Bilanz eingeführt (Art. 7 und 17 des PUBLICA-Gesetzes). Mit dieser Aufteilung entstanden auch Vorsorgewerke, zu denen keine neuen Alters- und Invalidenrentnerinnen und -rentner mehr hinzukommen, weshalb sie als geschlossene Vorsorgewerke bezeichnet werden. Artikel 23 Absatz 2 des PUBLICA-Gesetzes spricht in diesem Zusammenhang von geschlossenen Rentnerbeständen. Die Kassenkommission, das oberste Organ der PUBLICA, fungiert als paritätisches Organ dieser Vorsorgewerke (Art. 24 Abs. 1 des PUBLICA-Gesetzes).

In Artikel 23 Absatz 3 des PUBLICA-Gesetzes wurde der technische Zinssatz für die offenen Vorsorgewerke von 4,0 auf 3,5 Prozent und für die geschlossenen Vorsorgewerke von 4,0 auf 3,0 Prozent gesenkt. Bei den geschlossenen Vorsorgewerken legte das Gesetz eine stärkere Senkung fest, weil im Sanierungsfall weder der Arbeitgeber noch dessen Angestellte belangt werden können. Mit der Senkung auf 3,0 Prozent wurde zum damaligen Zeitpunkt das verbleibende Sanierungsrisiko als gering eingeschätzt. Gestützt auf Artikel 23 Absatz 1 des PUBLICA-Gesetzes bezahlte der Bund der PUBLICA eine Einmaleinlage von 954 Millionen, um den zusätzlichen Deckungskapitalbedarf auszugleichen, der sich aus der Senkung des technischen Zinssatzes auf dem gesamten, beim Inkrafttreten bestehenden Rentnerbestand (einschliesslich geschlossener Vorsorgewerke) ergab. Der Bund handelte somit gegenüber den geschlossenen Vorsorgewerken als «ehemaliger Träger und Garant» der Pensionskasse des Bundes.² Anstelle dieser höheren Einmaleinlage wäre auch eine Garantie für den Sanierungsfall möglich gewesen (vgl. Ziff. 5).

In der parlamentarischen Debatte war eine Variante verworfen worden, die für die geschlossenen Vorsorgewerke eine Garantie des Bundes im Sanierungsfall vorsah. Bei dieser Variante wäre der technische Zinssatz bei den geschlossenen Vorsorgewerken gleich wie bei den offenen Vorsorgewerken nur auf 3,5 Prozent gesenkt worden, was zu einer rund 200 Millionen geringeren Einmaleinlage geführt hätte.

¹ SR 172.222.1

² Votum Trix Heberlein, für die Kommission in: AB 2006 S 756: «Weil kein offizieller Arbeitgeber mehr vorhanden ist, entfällt die Sanierungsoption, und der technische Zinssatz für diese Bestände wird stärker gesenkt.»

Seither ist der technische Zinssatz wegen des anhaltenden tiefen Zinsniveaus und wegen der Anpassung der technischen Grundlagen (Stichwort: höhere Lebenserwartung) in mehreren Schritten angepasst worden. Die Kosten für diese Reduktionen betragen total rund 1 Milliarde Franken. Finanziert wurden sie zulasten der Wertschwankungsreserve und damit des Deckungsgrades. Die bisher letzte Senkung erfolgte am 31. Dezember 2019, als die Kassenkommission den technischen Zinssatz der geschlossenen Vorsorgewerke von 1,25 auf 0,5 Prozent senkte. Mit dieser Senkung fielen vier der sieben geschlossenen Vorsorgewerke in eine Unterdeckung (Deckungsgrade per 31.12.2019):

Geschlossenes Vorsorgewerk	Deckungsgrad
Nur Rentner – Freiwillige Versicherte	95,6 %
Nur Rentner – angeschlossene Organisationen	96,7 %
Nur Rentner - Bund	99,1 %
Nur Rentner - Swisscom	97,7 %
Nur Rentner - RUAG	102,6 %
Nur Rentner – SRG SSR idée suisse	102,2 %
Nur Rentner – Verwaltung PUBLICA	111,1 %
Total	99,4 %

Die Kassenkommission ist bei einem regulatorischen Deckungsgrad³ von unter 100 Prozent verpflichtet⁴, Massnahmen zur Behebung der Unterdeckung einzuleiten. Die Massnahmen sollen geeignet sein, innert fünf bis sieben Jahren wieder einen Deckungsgrad von 100 Prozent zu erreichen. Die Kassenkommission kommt aber zum Schluss, dass sie die geschlossenen Vorsorgewerke nicht aus eigener Kraft aus der Unterdeckung führen kann. Die Ursache dafür ortet die Kassenkommission in einem strukturellen Problem: Aufgrund des anhaltend tiefen Zinsniveaus und der ungenügenden Ertragsaussichten sind die geschlossenen Vorsorgewerke nicht ausreichend finanziert. Dieses Problem war beim Primatwechsel 2008 nicht vorherzusehen.⁵ Bei ihrem Urteil stützt sich die Kassenkommission auf die Analyse eines unabhängigen Experten (ORTEC Finance AG), welcher die Entwicklung der geschlossenen Vorsorgewerke seit Jahren begleitet.

Mit den aktuellen Parametern (BVG 2015 / PT 2022) wird angenommen, dass die geschlossenen Vorsorgewerke nach 44 Jahren keine Renten mehr ausbezahlen müssen. Berücksichtigt man auch die anwartschaftlichen Leistungen, so dauert die Zahlungspflicht 54 Jahre.

³ Mit *regulatorischem Deckungsgrad* ist der Deckungsgrad nach Artikel 44 der Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge (BVG; SR **831.441.1**) gemeint.

⁴ Art. 9 Abs. 3 und 24 Abs. 1 des PUBLICA-Gesetzes, Art. 65, 65c und 65d des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR **831.40**).

⁵ Die geschlossenen Vorsorgewerke wurden beim Primatwechsel 2008 wie bereits erwähnt auf einem technischen Zinssatz von 3,0 Prozent ausfinanziert.

Mit dieser Vorlage soll das strukturelle Problem behoben und sollen die Renten dauerhaft gesichert werden.

1.2 Geprüfte Massnahmen und gewählte Lösung

1.2.1 Von der Kassenkommission geprüfte und ergriffene Massnahmen

Die Anlagestrategie für die geschlossenen Vorsorgewerke sah ursprünglich folgende Gliederung vor: 70 Prozent Obligationen, 10 Prozent Aktien und 20 Prozent Immobilien. Anfang 2012 reagierte die Kassenkommission mit der Erhöhung des Aktienanteils von 10 auf 15 Prozent auf das tiefe Zinsniveau und die mageren Ertragsaussichten. Allerdings kann allein mit der Anpassung der Anlagestrategie das strukturelle Problem nicht behoben werden. Ausserdem setzt die eingeschränkte Risikofähigkeit der geschlossenen Vorsorgewerke weiteren Erhöhungen des Aktienanteils enge Grenzen.

Die Kassenkommission verfügt über weitere Kompetenzen und Instrumente, um die finanzielle Situation der geschlossenen Vorsorgewerke zu verbessern. Es sind dies beispielsweise die Auflösung von zu hohen Rückstellungen für die Langlebigkeit sowie die Kürzung oder Streichung von Anwartschaften bei «Neurenten»⁶ durch Änderung der reglementarischen Bestimmungen zu den Hinterlassenenleistungen. Die Kassenkommission hat mit diesen Instrumenten gewisse Möglichkeiten in den Händen, um die finanzielle Situation der geschlossenen Vorsorgewerke zu verbessern. Mit einer Kürzung der Neurenten auf das vom Bundesgesetz vom 25. Juni 1982⁷ über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vorgeschriebene Minimum könnte der Deckungsgrad um mehr als 10 Prozentpunkte gehoben werden. Mit Schreiben vom 18. März 2015 regte die damalige Vorsteherin des EFD an, die Senkung der «Neurenten» (Hinterlassenenleistungen) vertieft zu prüfen. Die Kassenkommission prüfte in der Folge diese Möglichkeit, lehnte sie jedoch ab. Sie begründete die Ablehnung in ihrem Antwortschreiben vom 21. Dezember 2015 an die Vorsteherin des EFD wie folgt:

• *«Eine Senkung im Rahmen der Senkung des technischen Zinssatzes würde für die Neurenten eine Senkung um ca. 10 % bedeuten. Der Sanierungsbeitrag dieser Massnahme würde sich auf etwa CHF 57 Mio. belaufen, was den Deckungsgrad um ca. 1,6 % anheben würde. Angesichts der negativen Auswirkungen dieser Massnahme (Wahrnehmung als Rentenkürzung bzw. als Nichteinhalten der reglementarischen Leistungsversprechen) sei dieser Sanierungseffekt doch sehr gering.*

Eine Variante mit deutlich stärkerem Sanierungseffekt, nämlich die Kürzung auf das BVG-Minimum, wurde einstimmig verworfen, da je nach Datum des Rentenbeginns die Kürzung zwischen Null und 100 % betragen würde. Diese Massnahme hätte einen

⁶ Um Neurenten kann es sich in geschlossenen Vorsorgewerken nur bei Hinterlassenenleistungen für die Ehefrau, den Ehemann, die Lebenspartnerin, den Lebenspartner oder Kinder handeln.

⁷ SR 831.40

Sanierungseffekt von etwas über 10 Deckungsgradprozentpunkten. Bei dieser sehr ungleichmässigen Verteilung der Einbussen würden Personen, welche erst im Zeitalter des BVG-Obligatoriums (d. h. ab dem Jahr 1985) pensioniert wurden, ohne sachlichen Grund im Vergleich zu den übrigen bevorteilt.

• Eine Kürzung der Anwartschaften sei aus Gründen der Fairness zu vermeiden. Werde eine versicherte Person pensioniert, so könne sie ihr künftiges Renteneinkommen nicht mehr beeinflussen, d. h. dieses ändere sich nicht mehr. Dies sollte auch für die potenziellen Hinterlassenen dieser Personen gelten.

• Die Tatsache, dass es überhaupt geschlossene Vorsorgewerke gibt, sei eine Folge von früheren parlamentarischen Beschlüssen. Damit liege die Verantwortung für die Sanierung beim Parlament. Eine Kürzung zu beschliessen, einzig um für die Sanierungsvorlage beim Parlament Goodwill zu schaffen, sei keine taugliche Begründung. Sofern das Parlament nicht bereit sei, eine Lösung zu finden, trete an letzter Stelle der Sicherheitsfonds BVG ein...»

In der Beurteilung spielten zudem auch sozialpolitische Überlegungen eine wesentliche Rolle: Die skizzierten Sanierungsmassnahmen beinhalten enorme Reputationsrisiken (Wahrnehmung als Rentenkürzung, Nichteinhalten der reglementarischen Leistungsziele, Regeländerung nach Abschluss der Finanzierung etc.), welche der 2. Säule weit über die Grenzen der Bundesverwaltung hinaus Schaden zufügen könnten. Zudem liesse sich das strukturelle Problem mit diesen Sanierungsmassnahmen nicht vollständig beheben.

Das EFD gelangte bereits im Januar 2015 zur Erkenntnis, dass in fünf bis zehn Jahren eine Einlage in die geschlossenen Vorsorgewerke kaum zu vermeiden sei. Es nahm sich vor, eine Botschaft mit einer Gesetzesvorlage zur Sicherung der Renten der geschlossenen Vorsorgewerke in dem Zeitpunkt auszuarbeiten, in dem der regulatorische Deckungsgrad deutlich unter 100 Prozent fällt.

Bei der Neubeurteilung der Situation im Jahr 2019 kam die Kassenkommission zum gleichen Schluss und folgerte daraus, dass die geschlossenen Vorsorgewerke das strukturelle Problem nicht aus eigener Kraft beheben können.

Nach Beurteilung der Kassenkommission stellt die Ende 2019 entstandene Unterdeckung den Beginn einer Verschärfung der finanziellen Probleme dar. Deshalb hat sie mit Schreiben vom 9. April 2020 den Vorsteher des EFD wiederum über die aktuelle Situation informiert. Sie fordert in diesem Schreiben, dass der Bundesrat gesetzgeberisch tätig wird, um eine Sanierung zu ermöglichen.

Auch der Bundesrat beurteilt die finanzielle Situation der geschlossenen Vorsorgewerke so, dass es nun an der Zeit ist, dem Parlament die gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der notwendigen Sanierungsmassnahmen zu beantragen.

1.2.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Die grosse Schwierigkeit bei einer Einlage liegt darin, dass der ideale Zeitpunkt und die genaue Höhe nicht zum Voraus bestimmbar sind. Sämtliche heute auf der Basis der angewandten Modelle ermittelten Beträge können zutreffen oder auch falsch sein.

Ist der Betrag zu gering, besteht das Risiko, dass später weitere Mittel beantragt werden müssen. 2008 gingen Experten und Verwaltung davon aus, dass die höhere Einmaleinlage bei den offenen Vorsorgewerken auch eine ausreichende Kapitaldecke für die geschlossenen Vorsorgewerke schafft. Fällt die Einlage zu hoch aus, so fließt bei Ableben der letzten Rentnerin oder des letzten Rentners das dannzumal noch vorhandene überschüssige Kapital in das Vorsorgewerk Bund (Art. 24 Abs. 3 des PUBLICA-Gesetzes). Es besteht bei allfälligem Vorhandensein freier Mittel aber auch die Möglichkeit, dass die Kassenkommission einen Leistungsausbau insbesondere in Form einer Teuerungsanpassung beschliesst, was nicht dem Ziel der Einlage entspricht.

Sodann sind Überlegungen dazu anzustellen, welcher ein Zusammenhang zwischen dem Zeitpunkt der Einlage und den Kosten für den Bund besteht. Ein rasches Handeln wäre dann angezeigt, wenn die Kosten für den Bund wegen eines Zuwartens bei der Sanierung insgesamt höher ausfallen könnten. Die PUBLICA beziffert die direkte Einmaleinlage aktuell auf 0,5 Milliarden Franken. 2013 wurde sie noch auf 0,9 Milliarden veranschlagt. Der Unterschied wird damit begründet, dass die realisierten Renditen in den vergangenen Jahren höher ausgefallen sind, als ursprünglich erwartet worden ist.

Im Grundlagenpapier «Handlungsbedarf geschlossene Vorsorgewerke» der Kassenkommission sind in Ziffer 7.2 verschiedene Finanzierungsvarianten beschrieben.⁸ Die meisten dieser Varianten können das Grundproblem, dass die genaue Höhe und der ideale Zeitpunkt nicht vorgängig bestimmbar sind, nicht lösen. Dieses Grundproblem ist systembedingt, aber nicht bei jeder Finanzierungsvariante gleich ausgeprägt. Einige Varianten, wie beispielsweise die Schaffung einer *Arbeitgeberbeitragsreserve mit Verwendungsverzicht*, sind systemfremd und würden spezialgesetzliche Lösungen bedingen. Andere sind – wie in Ziffer 1.2.1 bereits erwähnt – aus Gründen der Fairness gegenüber den Angestellten abzulehnen, wie beispielsweise *Sanierungsmassnahmen unter Einbezug der Rentenbeziehenden*. Nachfolgend werden die Finanzierungsvarianten kurz beschrieben, die nach Ansicht des Bundesrates ernsthaft zur Diskussion stehen.

Direkte Einmaleinlage

Mit Blick auf die Risikominimierung ist die sofortige Ausfinanzierung zwar die einfachste Variante. Die Kosten orientieren sich am ökonomischen Deckungsgrad (vgl. Ziff. 6.1) und sind aus heutiger Sicht weitgehend bekannt (ca. 500 Mio. Fr.). Um die Anlagerisiken weitgehend auszuschliessen, müssen aber die Risiken auf der Anlageseite vollständig zurückgefahren werden. Das Restrisiko beschränkt sich auf Änderungen bei der Lebenserwartung, weshalb trotzdem ein Schwankungspuffer einberechnet werden muss. Mit einer Anlagestrategie, bei der die Laufzeitenstaffelung und die Mittelflüsse der Anlagen möglichst deckungsgleich mit denjenigen der Verpflichtungen sind, können bei einer Erhöhung des Zinsniveaus und/oder guter Entwicklung der Wertpapiermärkte indessen auch keine zusätzlichen Erträge erwirtschaftet werden. Gleichzeitig kann die Einmaleinlage den regulatorischen Deckungsgrad so ansteigen lassen, dass die geschlossenen Vorsorgewerke freie Mittel ausweisen können. Das paritätische Organ (d. h. die Kassenkommission) hat dann die Kompetenz, die

⁸ Das Grundlagenpapier ist einsehbar unter www.publica.ch/Grundlagenpapier

Leistungen auszubauen (z. B. einen Teuerungsausgleich auf den Renten zu gewährleisten), was nicht dem Ziel der Einlage entspricht. Schliesslich bleibt aus Sicht des Bundes die Ungewissheit bestehen, ob die direkte Einlage nicht zu hoch ausfällt.

Zinsgarantie des Bundes

Diese Variante wird von der Bundestresorerie als zu komplex beurteilt. Der Bund trägt das Anlagerisiko, während die Kassenkommission die Anlagestrategie definiert.

Laufender Deckungsgradausgleich

Diese Variante entspricht im Endeffekt einer Garantielösung. Der Bund zahlt immer dann, wenn die einzelnen Vorsorgewerke in eine Unterdeckung fallen. Dabei ist eine Interventionsuntergrenze festzulegen, die von der Aufsichtsbehörde akzeptiert werden muss. Ebenfalls zu regeln ist, bis zu welchem Deckungsgrad im Eintretensfall jeweils ausfinanziert wird. Um zu hohe Sanierungsbeiträge zu verhindern, soll dieser Wert allerdings den regulatorischen Deckungsgrad von 100 Prozent nicht übersteigen. Gestützt auf die einmal geschaffene Gesetzesgrundlage können die verschiedenen Zahlungstranchen dem Parlament auf dem Budgetweg beantragt werden. Der Vorteil dieser Lösung liegt darin, dass die Finanzierung über mehrere Jahre verteilt werden kann. Ausserdem wird erst dann bezahlt, wenn die Vorsorgewerke in einer klaren Unterdeckung sind.

Ausfinanzierung der Senkung des technischen Zinses

Bei dieser Variante kann der zu leistende Betrag zwar genau beziffert werden. Wie die Vergangenheit indes gezeigt hat, ist die Ausfinanzierung der Senkung des technischen Zinses keine nachhaltige Sanierungsstrategie. Falls der technische Zins erneut gesenkt werden muss, sind zusätzliche Einlagen erforderlich. Entwickeln sich im Gegenzug die Erträge besser als erwartet, so kann der Bund davon nicht profitieren. Die Variante ist mit Unsicherheiten behaftet, und für die Lösung des Problems besteht keine Gewähr.

Errichtung einer Garantie des Bundes (analog System der Teilkapitalisierung)

Für die geschlossenen Vorsorgewerke wird eine spezialgesetzliche Regelung geschaffen, die den Grundzügen der Artikel 72a–72g BVG (Teilkapitalisierungsverfahren) nachgebildet ist. Aufsichtsrechtlich wird nicht ein Deckungsgrad von 100 Prozent verlangt, da die Garantie des Bundes dafür sorgt, dass die geschlossenen Vorsorgewerke nicht zahlungsunfähig werden. Damit kann ein Grundproblem, nämlich die Bestimmung der Höhe der Einlage, auf jenen Zeitpunkt verschoben werden, in dem sie bezifferbar sein wird. Die Zahlung wird erst vorgenommen, wenn das Kapital aufgebraucht und weiter Renten zu bezahlen sind. Die Vorsorgewerke fallen folglich für längere Zeit in eine deutliche Unterdeckung. Es muss eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, wonach der Bund eine Garantie für die Renten der geschlossenen Vorsorgewerke übernimmt. Gestützt auf diese Garantie kann auf eine Kapitaleinlage verzichtet werden, solange die Vorsorgewerke liquid sind. Dies stellt denn auch den Hauptunterschied zur Teilkapitalisierung der Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften nach den Artikeln 72a–72g BVG dar. Diese müssen ihren regulatorischen Deckungsgrad bis auf mindestens 80 Prozent erhöhen. Im Fall der geschlossenen Vorsorgewerke sinkt der Deckungsgrad laufend. Hingegen kann dem

Parlament im Unterschied zu den meisten anderen Varianten bei der Beantragung der Kapitaleinlage quasi die „Schlussabrechnung“ präsentiert werden.

Gewählte Lösung

Der Bundesrat hat sich nach sorgfältiger Beurteilung der Vor- und Nachteile der verschiedenen Finanzierungsvarianten für einen *laufenden Deckungsgradausgleich* entschieden.

Diese Finanzierungsvariante entspricht im Endeffekt einer Garantielösung. Der Bund zahlt grundsätzlich dann, wenn die Vorsorgewerke in eine wesentliche Unterdeckung fallen. Damit im Extremfall nicht jährlich ausgeglichen werden muss, sieht die vom Bundesrat vorgesehene Lösung eine Interventionsschwelle bei einem Deckungsgrad von 95 Prozent vor. Weist ein geschlossenes Vorsorgewerk per Ende Jahr eine Unterdeckung von mindestens 5 Prozent auf, so wird bis zu einem Deckungsgrad von 100 Prozent ausfinanziert.

Der Vorteil dieser Lösung liegt darin, dass die Finanzierung über mehrere Jahre verteilt werden kann. Diese Staffelung ist finanzpolitisch von Vorteil, weil ausgeprägte Zahlungsspitzen ausbleiben, was im Rahmen der Schuldenbremse leichter umzusetzen ist. Ausserdem wird erst dann bezahlt, wenn die Vorsorgewerke in einer klaren Unterdeckung sind. Gleichzeitig haben die Kassenkommission und die Aufsicht aufgrund der bestehenden gesetzlichen Grundlage die Gewissheit, dass der Bund bei einer finanziellen Lücke bzw. im Sanierungsfall für das fehlende Deckungskapital als Garant einsteht und die Zahlungsfähigkeit der geschlossenen Vorsorgewerke gesichert ist.

Mit der Verabschiedung der Botschaft wird noch keine Einlage fällig; es wird erst die gesetzliche Grundlage für die Garantienstellung des Bundes geschaffen.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020⁹ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020¹⁰ über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt.

Die geschlossenen Vorsorgewerke befanden sich Ende 2019 in der Summe in einer Unterdeckung. Die Unterdeckung ist auf eine strukturelle Unterfinanzierung der geschlossenen Vorsorgewerke zurückzuführen. Gemäss den Ausführungen in den Ziffern 1.1 und 1.2 ist die finanzielle Konsolidierung aus eigener Kraft nicht möglich. In der Staatsrechnung 2019, Band I, Teil B Jahresrechnung des Bundes, 83 Ausserbilanzielle Positionen hält der Bundesrat folgendes Vorgehen fest: «...*Aufgrund der vorliegenden regulatorischen Unterdeckung wird die Kassenkommission gemeinsam mit dem Eidg. Finanzdepartement eine Beurteilung vornehmen und das weitere Vorgehen festlegen...*».

⁹ BBl 2020 1777

¹⁰ BBl 2020 8385

Auch wenn die finanzielle Konsolidierung in der Legislaturplanung und in der Finanzplanung nicht angekündigt war, so zeigte der Bundesrat in der Finanzberichterstattung doch auf, dass im Bereich der geschlossenen Vorsorgewerke ein Handlungsbedarf besteht.

Damit der Bund jedoch handeln kann, muss zunächst eine formell-gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die Vorlage stützt sich nicht auf einen parlamentarischen Vorstoss.

2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren

Bei der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen findet nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005¹¹ eine Vernehmlassung statt. Die vorliegende Gesetzesvorlage hat jedoch nur eine sehr beschränkte Tragweite; konkret betroffen sind die in sieben geschlossenen Vorsorgewerken der PUBLICA versicherten Personen. Entsprechend konnte auf die Durchführung einer Vernehmlassung verzichtet werden.

Hingegen sind der Botschafts- und der Erlassentwurf der bernischen BVG- und Stiftungsaufsicht (BBSA) sowie der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) unterbreitet worden. Beide Stellen haben keine Einwände eingebracht.

3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Im Sinne des EU-Rechts ist die schweizerische 2. Säule der Systematik nach in ihrem obligatorischen Teil ein gesetzliches System der sozialen Sicherheit, während sie in ihrem überobligatorischen Teil ein betriebliches Altersvorsorgesystem darstellt.

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union haben am 14. Dezember 2016 die Richtlinie (EU) 2016/2341¹² über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung erlassen. Diese Richtlinie ist nicht Bestandteil des einschlägigen «Acquis communautaire» im Sinne der Abkommen, welche die Schweiz mit der EU und ihren Mitgliedstaaten abgeschlossen hat; für die Schweiz ist sie demnach nicht verbindlich.¹³

¹¹ SR 172.061

¹² Richtlinie (EU) 2016/2341 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) (Neufassung), AB L 354 vom 23.12.2016, S. 37.

¹³ Allgemein zum Verhältnis zum europäischen Recht siehe Botschaft vom 23. September 2005 über die Pensionskasse des Bundes (BBl 2005 5829, hier 5919 f.).

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Die beantragte Neuregelung

Als Spezialgesetz kann das PUBLICA-Gesetz, welches mit dem Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000¹⁴ die berufliche Vorsorge des Bundespersonals regelt, von den Mindestvorschriften des BVG abweichende Normen beinhalten, sofern diese im Vergleich mit den BVG-Vorschriften keine Schlechterstellung der Versicherten und Rentenbeziehenden bedeuten.

Im PUBLICA-Gesetz wird ein zusätzlicher Artikel geschaffen. Der neue Artikel 24a regelt die Sanierung der geschlossenen Vorsorgewerke und räumt dem Bundesrat die Kompetenz ein, den eidgenössischen Räten im Sanierungsfall entsprechende Mittel zu beantragen.

4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Mit der Gesetzesvorlage wird für den Bund die rechtliche Grundlage für eine Sanierung der geschlossenen Vorsorgewerke geschaffen. Ohne diese gesetzliche Grundlage hat der Bund keine Handlungsmöglichkeit und die geschlossenen Vorsorgewerke können die Rentenleistungen bei Eintritt einer Zahlungsunfähigkeit nicht mehr garantieren. Einspringen müsste die Allgemeinheit bzw. der Sicherheitsfonds BVG, der jedoch reglementarische Leistungen nur bis zu einer gesetzlich definierten Obergrenze sicherstellt (Art. 56 Abs. 2 BVG). Zudem ist fraglich, ob der Sicherheitsfonds eine Deckung nicht aufgrund der «Garantenstellung» des Bundes gänzlich ablehnen würde. Einen solchen Reputationsschaden kann sich der Bund nicht leisten.

5 Erläuterungen zum Artikel

Bei der Beratung des PUBLICA-Gesetzes in den eidgenössischen Räten haben der Bundesrat und die Verwaltung darauf hingewiesen, dass die seinerzeit aus der Pensionskasse des Bundes (PKB) ausgetretenen Arbeitgeber «im Sanierungsfall höchstwahrscheinlich nicht belangt werden können».¹⁵ Diesem Umstand sollte mit einer Garantie für den Sanierungsfall oder mit einer höheren Einmaleinlage aufgrund eines um 0,5 Prozentpunkte tieferen technischen Zinssatzes auf den geschlossenen Rentnerbeständen Rechnung getragen werden.

Das Parlament hat damals alle Garantielösungen (Rentnerkasse für sämtliche Rentenbestände, Garantie nur für die geschlossenen Vorsorgewerke im Sanierungsfall) abgelehnt und sich stattdessen für eine Einmaleinlage entschieden. Mit der Einmaleinlage sollte nach damaliger Beurteilung der Sanierungsfall ausgeschlossen werden können.

Wie bereits in Ziffer 1.1 ausgeführt, haben nun das anhaltend tiefe Zinsniveau und die notwendigen Anpassungen der technischen Grundlagen dazu geführt, dass Ende 2019

¹⁴ SR 172.220.1

¹⁵ Ausführungen der Verwaltung vom 21. März 2006 in der SPK-N.

vier der sieben geschlossenen Vorsorgewerke in eine Unterdeckung gefallen sind. Ende 2020 befand sich nur noch eines dieser vier in Unterdeckung (vgl. Ziff. 6.1). Die Gefahr einer erneuten bzw. einer Vergrösserung der bestehenden Unterdeckung dürfte in den kommenden Jahren steigen und ist gemäss dem externen Pensionskassenexperten struktureller Natur. Unterdeckungen können daher nicht durch die geschlossenen Vorsorgewerke selbst behoben werden.

Mit Artikel 24a des PUBLICA-Gesetzes soll die rechtliche Grundlage geschaffen werden, damit der Bundesrat im Falle einer Unterdeckung eingreifen kann.

Art. 24a Sanierung der Vorsorgewerke der geschlossenen Rentnerbestände

Absatz 1: Die Bestimmung begründet die Verpflichtung des Bundes, Unterdeckungen bei den geschlossenen Vorsorgewerken zu beheben, da die ehemaligen Arbeitgeber im Sanierungsfall nicht belangt werden können und den geschlossenen Vorsorgewerken nur Rentnerinnen und Rentner angehören. Für die Einleitung der Sanierung wird eine Interventionsschwelle festgelegt. Beim Unterschreiten dieser Schwelle muss der Bund Sanierungsbeiträge bis zur Erreichung eines Deckungsgrades von 100 Prozent leisten. Wie oft der Bund solche Einlagen leisten müssen und wie hoch sie gesamthaft ausfallen werden, lässt sich gegenwärtig nicht sagen. Der Bund wird jedenfalls bis zum Ableben aller eine Alters-, Hinterlassenen- oder Invalidenrente beziehenden Personen in der Verantwortung bleiben. Nach Ableben der letzten Rentnerin oder des letzten Rentners wird das noch vorhandene Kapital gemäss Artikel 24 Absatz 3 des PUBLICA-Gesetzes dem Vorsorgewerk Bund zugewiesen. Bei Erreichen eines sehr kleinen Restbestandes könnte der Bundesrat alternativ dazu geschlossene Vorsorgewerke auch vorzeitig auflösen und die verbliebenen Rentenbeziehenden zusammen mit dem vorhandenen Vorsorgevermögen in das Vorsorgewerk Bund überführen (Art. 24 Abs. 4 des PUBLICA-Gesetzes).

Absatz 2: Die finanziellen Mittel für die Sanierung werden den eidgenössischen Räten im ordentlichen Verfahren beantragt.

Der regulatorische Deckungsgrad wird für jedes der sieben geschlossenen Vorsorgewerke jährlich ermittelt; eine allfällige Unterdeckung von fünf oder mehr Prozent wird durch den Bund ausgeglichen. Mit einem Deckungsgradausgleich bei Unterschreitung einer Schwelle von 95 Prozent reduziert sich die Anzahl der Interventionen.

Die Berechnung und die allfällige Einlage erfolgen für jedes Vorsorgewerk einzeln.

Eine Zusammenlegung der geschlossenen Vorsorgewerke zu einem Vorsorgewerk hätte den Vorteil, dass ein Risikoausgleich stattfindet, was je länger, umso nützlicher ist, da der Rentenbestand laufend abnimmt. Die Schwankungen des Deckungsgrades wären damit aufgrund der grösseren Anzahl Rentenbeziehenden (da es nur noch ein Vorsorgewerk gibt) geringer. Die Kassenkommission hat daher auf Anfrage des Eidgenössischen Personalamtes die Frage einer solchen Zusammenlegung geprüft und dabei folgende Vor- und Nachteile eruiert:

<i>Vorteile einer Zusammenlegung</i>	<i>Nachteile einer Zusammenlegung</i>
Die Rückstellung «Bestandesschwankungen» könnte aufgrund der Abschaffung von klein(st)en Beständen zugunsten des gemeinschaftlichen Vorsorgewerks aufgelöst werden (ca. 60 Mio. Fr., Stand 31.12.2019).	Eine allenfalls notwendige detaillierte Aufschlüsselung der Sanierungskosten der ursprünglichen Vorsorgewerke wäre nicht mehr möglich. Ab dem Zeitpunkt der Zusammenlegung der Vorsorgewerke könnten Detailzahlen der Sanierungskosten nur mit einem unverhältnismässigen Aufwand rekonstruiert werden.
Aufgrund der Solidarität zwischen den Vorsorgewerken (Ausgleich der Risiken und Ausgleich der Deckungsgrade) würde die allfällige erste Zahlung des Garantiegebenden später erfolgen.	Detailinformationen auf Ebene der ursprünglichen Vorsorgewerke würden verloren gehen (keine einzelnen Stammlätter mit Kennzahlen wie Deckungsgrad, Bestände etc.).
Die Anzahl der Interventionen kann reduziert werden.	Alle Anschlussverträge müssten angepasst werden.
Es müssen weniger Vorsorgewerke geführt werden, was den administrativen Aufwand verringert.	

Aufgrund der oben beschriebenen Vor- und Nachteile entschied die Kassenkommission am 25. November 2020, folgenden Entscheidungsbaum anzuwenden:

- Solange offenbleibt, wer die Sanierungslast der geschlossenen Vorsorgewerke übernehmen wird, überwiegen die Nachteile einer Zusammenlegung (insb. fehlt die Möglichkeit, den Sanierungsbedarf auf Stufe Vorsorgewerk zu berechnen) deren Vorteile. Insbesondere sind ohne Bundesgarantie sowohl die Auflösung der Rückstellung «Bestandesschwankungen» als auch die Verwässerung der Deckungsgrade rechtlich problematisch.
- Übernimmt der Bund die Sanierungslast der geschlossenen Vorsorgewerke, so überwiegen die Vorteile die Nachteile einer Zusammenlegung. In diesem Fall ist ein Zusammenschluss der betroffenen geschlossenen Vorsorgewerke zweckmässig, kommunikativ effizienter und vereinfacht die administrativen Prozesse.

Eine Zusammenlegung der geschlossenen Vorsorgewerke ist somit erst nach Verabschiedung des vorliegenden Geschäfts durch das Parlament zu erwarten.

Im Rahmen der Ausarbeitung der Botschaft ist ebenfalls geprüft worden, ob in den Artikel 24a weitere Auflagen eingebaut werden sollten. In Betracht gezogen wurden ein Genehmigungsvorbehalt des Bundesrates bei einer Änderung der Anlagestrategie für die geschlossenen Vorsorgewerke und die Nichtanrechenbarkeit von Sanierungsbeiträgen an freie Mittel. In beiden Fällen wurde jedoch auf eine gesetzliche Regelung verzichtet.

Mit dem Genehmigungsvorbehalt bei der Änderung der Anlagestrategie sollte verhindert werden, dass die Kassenkommission eine besonders riskante Anlagestrategie

wählt und so ein möglicher Sanierungsbeitrag des Bundes wegen Anlageverlusten höher ausfällt. Mit der Garantie des Bundes, im Falle einer Unterdeckung einzustehen, und dem aktuellen technischen Zinssatz von 0,5 Prozent kann die Kassenkommission weiterhin eine konservative bzw. risikogerechte Anlagestrategie für die geschlossenen Vorsorgewerke wählen. Der Druck, eine risikoreiche Anlagestrategie zu wählen, um eine möglichst hohe Rendite zu erzielen, besteht nicht. Der Bundesrat geht daher davon aus, dass die Kassenkommission an der bisherigen Anlagestrategie für die geschlossenen Vorsorgewerke festhält (vgl. Ziff. 1.2.1).

Auch auf eine Auflage bezüglich der Anrechenbarkeit der Sanierungsbeiträge an die freien Mittel wurde verzichtet. Die externen Pensionskassenexperten kamen bei ihrer Beurteilung zum Schluss, dass die geschlossenen Vorsorgewerke ein strukturelles Problem aufweisen (vgl. Ziff. 1.1) und dieses nicht aus eigener Kraft lösen können. Es ist daher nicht anzunehmen, dass die geschlossenen Vorsorgewerke einen Deckungsgrad erreichen ($> 115\%$), welcher zu freien Mitteln führen könnte.

6 Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf den Bund

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung führt dazu, dass der Bund Sanierungsbeiträge leisten wird, sobald der regulatorische Deckungsgrad eines oder mehrerer der sieben geschlossenen Vorsorgewerke unter 95 Prozent fällt. Allfällige Sanierungsbeiträge werden nicht als Einmalzahlung in einem Jahr anfallen, sondern sie werden sich über verschiedene Jahre verteilen. Umfang und Zeitpunkt der Zahlungen können aus heutiger Sicht nur schwer abgeschätzt werden. Die folgenden Ausführungen zeigen eine Spannbreite auf, in der der Bund voraussichtlich künftig Zahlungen leisten müssen.

Das Vorsorgevermögen der geschlossenen Vorsorgewerke belief sich per Dezember 2020 auf 3,02 Milliarden Franken, die Zahl der Rentenbeziehenden auf 8374. Es ist davon auszugehen, dass der Rentnerbestand in den nächsten Jahren deutlich sinken wird: Er ist in den letzten acht Jahren bereits um knapp ein Drittel (32 %) zurückgegangen. Aktuell werden fast zwei Drittel der Renten an Personen ausbezahlt, die älter als 85 Jahre sind.

Zurzeit befindet sich keines der geschlossenen Vorsorgewerke in einer regulatorischen Unterdeckung von 5 oder mehr Prozentpunkten (Stand Dezember 2020). Über sämtliche geschlossenen Vorsorgewerke hinweg überstieg das vorhandene Vermögen das versicherungstechnisch notwendige Vorsorgekapital (inkl. Rückstellungen) per Stichtag 31. Dezember 2020 um knapp 92 Millionen, was einer Überdeckung von 3,1 Prozent entspricht (regulatorischer Deckungsgrad).

Geschlossenes Vorsorgewerk	Deckungsgrad nach BVV 2	Unterdeckung in Mio. Fr.
Nur Rentner – Freiwillige Versicherte	97,1 %	3,06*
Nur Rentner – angeschlossene Organisationen	101,2 %	
Nur Rentner - Bund	101,8 %	
Nur Rentner - Swisscom	101,3 %	
Nur Rentner - RUAG	106,7 %	
Nur Rentner – SRG SSR idée suisse	106,3 %	
Nur Rentner – Verwaltung PUBLICA	115,4 %	
Total	103,1 %	

* Fehlbetrag bis zum Erreichen eines Deckungsgrads von 100 Prozent nach BVV 2.
Stand: Dezember 2020

Der *regulatorische Deckungsgrad* ist in Bezug auf die aufsichtsrechtlichen Handlungspflichten im Falle einer Unterdeckung massgeblich. Er gibt vor, wann interveniert werden muss und welcher Betrag auszugleichen ist. Würden sämtliche geschlossenen Vorsorgewerke gleichzeitig unter einen regulatorischen Deckungsgrad von 95 Prozent fallen, so müsste der Bund, Stand Dezember 2020, 146,5 Millionen Franken in diese Vorsorgewerke einzahlen, um wieder einen Deckungsgrad von 100 Prozent zu erreichen. Der regulatorische Deckungsgrad ist aber nicht das richtige Mass, um Aussagen über das Total der künftigen Sanierungsbeiträge zu machen. Dazu fehlt die Beständigkeit (Perennität), welche bei geschlossenen Vorsorgewerken nicht gegeben ist. Das Kapital dieser Vorsorgewerke nimmt durch die Rentenauszahlungen stetig ab, womit Verluste auf den Vermögensanlagen aufgrund der schrumpfenden Kapitalbasis in späteren Jahren kaum wieder aufgeholt werden können. Um den finanziellen Handlungsbedarf abschätzen zu können, stützt man sich daher zusätzlich auf eine ökonomische Betrachtungsweise ab.

Der *ökonomische Deckungsgrad* bewertet beide Seiten der Bilanz – Anlagen und Verpflichtungen – nach den gleichen Kriterien, nämlich zu Marktpreisen. Für die Diskontierung der Verpflichtungen wird die Zinskurve der Schweizer Bundesanleihen verwendet. Zudem wird eine bestmögliche Schätzung der Lebenserwartung vorgenommen.

Da es sich beim ökonomischen Deckungsgrad jeweils um eine Momentaufnahme handelt und dieser sich mit den Zinserwartungen bewegt, sind in Abhängigkeit der Zinsentwicklung verschiedene Szenarien möglich. Im strategischen Monitoring von ORTEC Finance vom Februar 2020 werden verschiedene Szenarien dargestellt (ökonomische Betrachtungsweise). Ein weiterer Rückgang der Zinsen führt längerfristig zu tieferen Renditeerwartungen, wodurch sich der Sanierungsbedarf erhöht:

- Eine weitere, leichte Reduktion der Zinsen (10-jährige Bundesobligationen in 10 Jahren bei -0,5 %) führt zu einem Fehlbetrag im Jahr 2024 von 380 Millionen Franken.
- Bei leicht steigenden Zinsen (10-jährige Bundesobligationen in 10 Jahren bei 1 %) ist im Jahr 2024 mit einer ökonomischen Unterdeckung von 350 Millionen zu rechnen.
- Ein schnellerer Anstieg der Zinsen (10-jährige Bundesobligationen in 10 Jahren bei 2 %) führt zu einem Fehlbetrag von 290 Millionen.

Daneben wurden Worst-Case-Szenarien (Extremrisiken) für die jeweiligen Zinsszenarien definiert; dafür stützt man sich auf ein Risikomass, welches den erwarteten Fehlbetrag für einen Prozentsatz der schlechtesten Fälle aufzeigt («bedingter Value-at-Risk»). Der Sanierungsbedarf liegt für die fünf Prozent schlechtesten Fälle für die verwendeten Zinsszenarien zwischen 560 und 670 Millionen.

Die Sanierungszahlungen durch den Bund dürften sich gemäss den vorliegenden Szenarien auf einen tiefen bis mittleren dreistelligen Millionenbetrag belaufen. Da die

Zahl der Rentenbeziehenden und damit die Vorsorgeverpflichtungen der Vorsorgewerke laufend abnehmen, dürfte sich auch der zu leistende Deckungsgradausgleich laufend reduzieren.

Abwicklung im Voranschlag

Sobald ein geschlossenes Vorsorgewerk in eine Unterdeckung von mehr als 5 Prozent fällt, ist der Betrag, der für eine Rückführung zu einem Deckungsgrad von 100 Prozent nötig ist, dem Parlament zur Genehmigung zu unterbreiten.

6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden. Das PUBLICA-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.

6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und die Gesellschaft

Es ist offensichtlich, dass keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und die Gesellschaft zu erwarten sind; die entsprechende Frage wurde daher nicht detailliert untersucht.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf die Artikel 113 und 173 Absatz 2 der Bundesverfassung¹⁶ (BV).

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Kein von der Schweiz ratifiziertes Abkommen setzt für den in der vorliegenden Revision behandelten Bereich Normen fest (vgl. Ziff. 3).

7.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Die Änderung des PUBLICA-Gesetzes erfolgt im normalen Gesetzgebungsverfahren.

¹⁶ SR 101

7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Allfällige Mittel werden über den ordentlichen Haushalt den eidgenössischen Räten gemäss dem in Ziffer 5 dargelegten Verfahren beantragt.

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedarf Artikel 24a des PUBLICA-Gesetzes der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, da die Bestimmung neue wiederkehrende Subventionen von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen kann.¹⁷

7.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Der Bundesrat verfolgt das Ziel, die Belange der geschlossenen Vorsorgewerke der Pensionskasse des Bundes zu garantieren. Durch das neue Instrument besteht keine Gefahr für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz.

7.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Bei Artikel 24a des PUBLICA-Gesetzes handelt es sich um eine Subventionsbestimmung. Sie ist als Übergangsbestimmung konzipiert und gilt bis zur Auflösung der betroffenen geschlossenen Vorsorgewerke bzw. spätestens bis zum Versterben der letzten Person, die Renten eines solchen Vorsorgewerks bezieht. Die Stabilität der geschlossenen Vorsorgewerke liegt im Interesse des Bundes. Die vorgeschlagene Regelung behebt das strukturelle Problem der geschlossenen Vorsorgewerke, welches seit dem 1. Juli 2008 entstanden ist, weil der Einbruch des Zinsniveaus in diesem Ausmass nicht vorhergesehen werden konnte. Aufgrund dieser Entwicklungen erweist sich die damalige Ausfinanzierung nun aber als unzureichend. Die vorgeschlagene Lösung des laufenden Deckungskapitalausgleichs bei einem Deckungsgrad von weniger als 95 Prozent gewährleistet ein kostengünstiges und effizientes Vorgehen: Es verhindert Ausgabenspitzen und stellt sicher, dass der Bund nicht zu früh interveniert und insbesondere auch nicht unnötigerweise finanzielle Mittel in der beruflichen Vorsorge bindet.

7.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Mit der Vorlage wird dem Bundesrat einzig die Kompetenz eingeräumt, den eidgenössischen Räten für die geschlossenen Vorsorgewerke im Sanierungsfall entsprechende Mittel zu beantragen. Es erfolgt keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Bundesrat.

¹⁷ Vgl. Ziff. 4.1.1.11 der Botschaft vom 23. September 2005 über die Pensionskasse des Bundes (BBl 2005 5829, hier 5916), wonach die damals vorgeschlagene Garantie ebenfalls als der Ausgabenbremse unterstehend qualifiziert wurde.

7.8 Datenschutz

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf den Datenschutz.

Beilage (Erlassentwurf)