



21.054

Publica-Gesetz. Änderung

Loi relative à Publica. Modification

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 09.12.21 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Ich schlage Ihnen vor, eine gemeinsame Debatte über das Eintreten und die Detailberatung zu führen.

Jauslin Matthias Samuel (RL, AG), für die Kommission: Bei der Vorlage 21.054 geht es um eine einfache Änderung des Publica-Gesetzes, und zwar um eine Änderung betreffend die geschlossenen Vorsorgewerke der Publica. Zu diesem Geschäft hat die Staatspolitische Kommission am 4. November 2021 getagt und auch einen Mitbericht der Finanzkommission des Nationalrates mit einbezogen. Das Eintreten war unbestritten.

Die Ausgangslage: Es geht darum, dass die verselbstständigten Einheiten des Bundes die Rentnerinnen und Rentner um die Jahrtausendwende in ein geschlossenes Vorsorgewerk überführt haben, d. h., die ganze berufliche Vorsorge dieser Rentnerinnen und Rentner wird über dieses Vorsorgewerk finanziert. Dazumal rechnete man noch mit einem technischen Zinssatz von über 3 Prozent. Diesen hat man mit der Zeit auf 0,5 Prozent gesenkt. Dieses tiefere Zinsniveau und vor allem auch die gestiegene Lebenserwartung haben dazu geführt, dass man 2019 zum Schluss gekommen ist, dass eine Finanzierung der restlichen Renten eventuell gefährdet ist. Vier von sieben dieser Vorsorgewerke waren in Unterdeckung. Die Gesetze schreiben eigentlich vor, dass die entsprechenden Institutionen Massnahmen ergreifen müssen, wenn die Unterdeckung über 5 Prozent ist. Nun ist es so, dass es zu diesem Zeitpunkt um rund 150 Millionen Franken gegangen wäre. Damit aber die gesetzliche Grundlage für eine Ausfinanzierung geschaffen werden kann, muss das Publica-Gesetz angepasst werden. Genau das liegt jetzt vor uns. Es geht nicht um eine Zahlung, sondern es geht einzig und allein darum, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Bereits Ende September 2021 hatten sich diese Vorsorgewerke so weit erholt; zurzeit liegt der durchschnittliche Deckungsgrad bei 104 Prozent. Somit wäre aktuell keine Ausfinanzierung notwendig. Übrigens, im September 2021 waren in diesem Vorsorgewerk noch 7977 Rentnerinnen und Rentner, zwei Drittel dieser Rentnerinnen und Rentner sind über 80 Jahre alt.

Die Finanzkommission hat zwei Anträge gestellt, wovon die Staatspolitische Kommission einen übernommen hat, nämlich zur Frage: Was soll mit übermässigen Mitteln in den Kassen dieser Vorsorgewerke passieren, wenn sie nicht gebraucht werden? Die Finanzkommission kam zum Schluss, dass diese Mittel zurück in die Bundeskasse fliessen sollen. Eine Minderheit der Staatspolitischen Kommission ist, wie der Bundesrat, der Ansicht, dass die überschüssigen Mittel in die Vorsorgewerke des Bundes übertragen werden sollen, womit die bürokratischen Massnahmen sehr einfach wären. Die Mehrheit ist nicht dieser Auffassung und vertritt die Meinung, man müsse dieses Geld wieder in die ordentliche Bundeskasse zurückführen. Damit besteht eine einzige Minderheit, bei allen anderen Anträgen ist die SPK einverstanden.

Mit einem deutlichen Resultat, nämlich einstimmig, empfiehlt Ihnen die SPK, den Gesetzesänderungen zuzustimmen.

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Das Wort für ihre Minderheit und zugleich für die sozialdemokratische Fraktion hat Frau Céline Widmer.

AB 2021 N 2488 / BO 2021 N 2488

Widmer Céline (S, ZH): Sie haben es gehört, ich spreche für die Minderheit und gleichzeitig auch noch für die sozialdemokratische Fraktion.

Mit dieser Vorlage schaffen wir die gesetzlichen Grundlagen, damit der Bundesrat die Kompetenz hat, eine





Unterdeckung der sogenannten geschlossenen Pensionskassen der Bundesverwaltung beseitigen zu können. Wie hoch der Betrag wird, den es dann möglicherweise braucht, um diese Unterdeckung auszufinanzieren und eine Rentenkürzung zu verhindern, Sie haben es gehört, das ist im Moment noch schwer abzuschätzen. Die Vorlage hat deshalb ja auch noch keine konkrete Zahlung zur Folge, das muss dann im regulären Verfahren beantragt werden. Fakt ist, dass die geschlossenen Vorsorgewerke an der Grenze zur Unterdeckung sind und dass Handlungsbedarf besteht. Es ist richtig und wichtig, dass die BVG-Renten der pensionierten Bundesangestellten dieser mittlerweile verselbstständigten Bundesbetriebe geschützt werden und eine allfällige Unterdeckung dieser geschlossenen Pensionskassen beseitigt wird.

Die sozialdemokratische Fraktion erachtet das vom Bundesrat dafür vorgeschlagene Vorgehen als zweckmässig. Aber ich bitte Sie, auch im Namen meiner Fraktion, meinen Minderheitsantrag zu unterstützen und der von der Finanzkommission eingebrachten Änderung nicht zu folgen. Die Finanzkommission und die Mehrheit der SPK verlangen, dass allenfalls verbleibende Mittel aus Sanierungsbeiträgen in den Bundeshaushalt zurückfliessen, wenn keine Rentnerinnen und Rentner mehr im Vorsorgewerk sind. Wir möchten, wie das auch der Bundesrat vorgeschlagen hat, einen allfälligen Restbetrag bei der Auflösung dieser geschlossenen Vorsorgewerke im Vorsorgesystem belassen, d. h. der Publica zuweisen. Es geht hier auch etwas um Treu und Glauben. Die Mitarbeitenden haben ihren Anteil für die Versicherten an die Vorsorgewerke geleistet, die Arbeitgeber haben ebenfalls Beiträge für die Versicherten geleistet – wenn ein Betrag übrig bleibt, ist es richtig, diesen auch in den Vorsorgewerken zu belassen.

Es wäre auch technisch sehr kompliziert, überhaupt zu bestimmen, welcher Anteil dieser am Schluss übrig gebliebenen Mittel vom Bund und welcher Anteil von den Arbeitgebenden und den Arbeitnehmenden stammt. Es wird sich voraussichtlich um relativ kleine Beträge handeln. Der administrative Aufwand wäre daher wahrscheinlich unverhältnismässig gross.

Ich bitte Sie also im Namen der sozialdemokratischen Fraktion, meinen Minderheitsantrag zu unterstützen und der Vorlage zuzustimmen, damit auch diese Renten bis am Schluss geschützt sind.

Binder-Keller Marianne (M-E, AG): Wir beschliessen heute über eine Änderung des Publica-Gesetzes. Die Publica ist die Pensionskasse der Bundesangestellten. Bei der heutigen Gesetzesanpassung geht es um die Sicherung der finanziellen Stabilität bei den geschlossenen Vorsorgewerken der Publica. Geschlossene Vorsorgewerke sind Pensionskassen, in welchen ausschliesslich Pensionierte sind und keine Arbeitnehmenden mehr dazukommen, welche Gelder einzahlen.

Der Bund hat um die Jahrhundertwende verschiedene seiner Betriebe verselbstständigt, unter anderem die Swisscom, die Ruag oder angeschlossene Organisationen wie die SRG. Beim Austritt aus der Pensionskasse des Bundes liessen diese Organisationen ihre damaligen Rentnerinnen und Rentner bei der Publica zurück, und es entstanden so sieben Vorsorgewerke, zu denen keine neuen Pensionierten dazukommen, also geschlossene Vorsorgewerke.

Aufgrund des tiefen Zinsniveaus, und dieses scheint momentan anhaltend, der ungenügenden Ertragsaussichten und auch aufgrund der demografischen Situation – die Menschen werden heutzutage älter – sind diese Vorsorgewerke nicht ausreichend finanziert. Im Falle einer Unterdeckung soll der Bundesrat den rechtlichen Rahmen erhalten, zu handeln.

Eine Pensionskasse ist ja gemäss den Bestimmungen zum Handeln gezwungen, wenn eine Deckung von unter 95 Prozent erreicht werden könnte. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer würden sich dann normalerweise beteiligen. Doch da es in diesen geschlossenen Werken keine solchen mehr gibt, wird nun mit dem neuen Artikel vorgeschlagen, dass der Bund bei einer Unterdeckung von 5 oder mehr Prozent dem einzelnen Vorsorgewerk Sanierungsbeiträge ausrichtet, bis diese Unterdeckung beseitigt ist. Die Sanierungsbeiträge würden dann, wenn die Jahresabschlüsse vorliegen, mit dem darauffolgenden Voranschlag des Bundesrates beantragt. Wichtig ist einfach: Wir beschliessen heute keine Sanierung. Das ist momentan nicht nötig. Aber wir garantieren eine Sanierung, falls diese für die Sicherung dieser Vorsorgewerke mit den noch etwa 8000 Rentnerinnen und Rentnern, die in ihnen verbleiben, nötig wird.

Die Mitte-Fraktion wird auf die Vorlage eintreten. Es ist wichtig, dass der Bund für eine allfällige Unterdeckung Verantwortung übernimmt. Anders als der Bundesrat sind wir jedoch der Meinung: Falls eine Sanierung durch den Bund und somit die Steuerzahlenden nötig würde, nachdem die Kasse geschlossen wurde und noch freie Gelder vorhanden sind, sollen diese in den Bundeshaushalt zurückfliessen.

Ich bitte Sie im Namen unserer Fraktion, auf die Vorlage einzutreten und die Mehrheit der Kommission zu unterstützen.

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Die grüne Fraktion gibt bekannt, dass sie bei Artikel 24 Absatz 3 die



Minderheit der Kommission unterstützen wird. Die SVP-Fraktion wird die Kommissionsmehrheit unterstützen.

Silberschmidt Andri (RL, ZH): Unsere Sozialwerke stehen vor grossen Herausforderungen. Die demografische Entwicklung führt dazu, dass in zwanzig Jahren knapp eine Million Personen mehr in Rente sein werden, als das heute der Fall ist. Aufgrund der Langlebigkeit werden diese zudem länger eine Rente beziehen. Bereits heute beziehen wir zehn Jahre länger eine Rente, als das noch im Jahr 1950 der Fall war. Die lang anhaltenden Negativzinsen führen dazu, dass ein Anlagenotstand herrscht, welcher zu einer Inflation der Vermögenswerte führt. Last, but not least sind die Gesetze, nach denen sich die Sozialwerke richten müssen, veraltet. Zum Beispiel führt der im Gesetz festgeschriebene, zu hohe Mindestumwandlungssatz dazu, dass Rentenbezügerrinnen und -bezüger mehr Geld aus ihrer Pensionskasse ausbezahlt erhalten, als sie einbezahlt haben. Dieses Defizit wird in den meisten Pensionskassen von den aktiven Versicherten getragen. Sie verzichten auf einen Teil der Zinsgutschriften auf ihr eigenes Kapital, um die laufenden Renten zu finanzieren.

Das ist aber nicht überall der Fall. So führt die Publica, also die Pensionskasse des Bundes, verschiedene Pensionskassen, in welchen es nur noch Rentnerinnen und Rentner gibt. Es sind Kassen von ehemaligen Staatsunternehmen wie der Swisscom und der Ruag, welche vor einigen Jahren verselbstständigt wurden. Im Rahmen dieser Verselbstständigung hat die Publica die bestehenden Rentnerinnen und Rentner in eine geschlossene Rentnerkasse übernommen. Die Langlebigkeit führt nun dazu, dass den Kassen langsam das Geld ausgeht, um die laufenden Renten zu finanzieren. Im Vergleich zu Kassen mit aktiven versicherten Personen fehlt ihnen die Möglichkeit, eine risikoreichere Anlagestrategie zu fahren, um die fehlenden Beiträge über eine höhere Anlagerendite zu finanzieren.

Aus diesem Grund diskutieren wir nun über eine Änderung des Publica-Gesetzes. Gemäss dieser Änderung kann der Bund Ausgleichszahlungen leisten, wenn der Deckungsgrad der verschiedenen Rentnerkassen unter 100 Prozent fällt, also die impliziten Ausgaben den impliziten Kapitalbestand übersteigen.

Ich muss Ihnen sagen, dass diese Vorlage in unserer Fraktion wenig Begeisterung auslöst. Die Unternehmen, die verselbstständigt wurden, haben ihre Verantwortung für ihre eigenen Rentnerinnen und Rentner komplett dem Bund und damit dem Steuerzahler übergeben. Wären die Kassen nicht getrennt worden, müssten die Unternehmen selbst eine Sanierung vornehmen und entsprechende Beiträge leisten. Nun obliegt es dem Steuerzahler, die Kassen auszufinanzieren. Viel anderes bleibt uns auch nicht übrig, denn die betroffenen Personen sind meistens schon über 80 Jahre alt. Da wäre eine Änderung der Renten nicht zumutbar.

Aus diesem Grund unterstützt die FDP-Fraktion die vorliegende Gesetzesänderung. Wir sind aber auch der

AB 2021 N 2489 / BO 2021 N 2489

Auffassung – und wir folgen deshalb dem Antrag der Finanzkommission respektive der Mehrheit der SPK –, dass die Steuergelder zurückbezahlt werden müssen, wenn die betroffenen Kassen am Ende ihrer Laufzeit ein Vermögen aufweisen. Es ist gegenüber dem Steuerzahler nicht korrekt, wenn er laufend Beiträge in die geschlossene Kasse leisten muss, aber nichts zurückerhält, wenn zu viel eingeschossen wurde. Es ist auch nicht kompliziert, festzustellen, wie viel der Bund leistet. Man kann das ja bei der Zahlung entsprechend in der Buchhaltung vermerken und es, wenn am Schluss etwas übrig bleibt, zurückbezahlen.

Zum Schluss lässt sich festhalten, dass einmal mehr die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler für etwas geradestehen müssen, weil es der Gesetzgeber – also wir hier drin – verpasst hat, endlich unsere Sozialwerke nachhaltig zu reformieren. Um in Zukunft teure Sanierungsmassnahmen wie diese zu verhindern, ist es entscheidend, dass sich endlich auch die linke Seite im Rat bewegt, um Hand zu bieten für eine nachhaltige Sanierung der AHV und des BVG, eine Sanierung, welche denjenigen hilft, welche direkt betroffen sind, aber auch den kommenden Generationen, welche sonst die ganzen Schulden übernehmen müssen.

Die FDP wird sich nach wie vor mit grossem Engagement für stabile Sozialwerke einsetzen, sodass die Renten aller gesichert sind. Ich danke allen, die uns dabei unterstützen.

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Die grünliberale Fraktion wird ebenfalls die Kommissionsmehrheit unterstützen.

Maurer Ueli, Bundesrat: Die Vorlage wurde bereits eingehend erläutert. Als wir die Einheiten damals verselbstständigten, entstanden in der Publica sieben geschlossene Vorsorgewerke; geschlossen sind sie, weil die austretenden Organisationen ihre Rentner in der Publica belassen. Man hat diese Vorsorgewerke in der Folge geschlossen, das heisst, es blieb bei diesen Rentnern, ohne dass jemand neu dazukam. Daher der Begriff "geschlossene Vorsorgewerke".

In diesen sieben geschlossenen Vorsorgewerken gab es Ende 2020 bei einem Kapital von gut 3 Milliarden Franken noch 8374 Rentner. Das Kapital könnte reichen, gegeben ist es aber nicht. Wir schaffen hier die



Grundlage dafür, dass der Bund notfalls eingreifen und die Unterdeckung beheben kann, falls die Mittel nicht reichen.

Innerhalb dieser Versicherungen gibt es verschiedene Deckungsgrade: Es gibt solche, die haben eine relativ stabile Überdeckung – das sind die grösseren –, und wir haben die kleinen, die sich eher in einer Unterdeckung befinden. Mit diesem Artikel schaffen wir die Möglichkeit, dass Ihnen der Bundesrat eine entsprechende Finanzvorlage unterbreitet – diese können Sie dann noch einmal prüfen –, um eine Unterdeckung, falls eine solche entstehen sollte, zu beheben.

Vorgesehen ist, dass die Kassenkommission der Publica – das sind nicht wir! – die Vorsorgewerke nach diesem Beschluss miteinander fusioniert, um die Risiken innerhalb der Vorsorgewerke etwas auszugleichen. Damit würde das Risiko, dass der Bund eingreifen müsste, noch einmal minimiert.

Sollten alle Werke gleichzeitig eine Deckung von 95 Prozent unterschreiten, würde das zum jetzigen Zeitpunkt 136 Millionen Franken kosten. So weit wird es aber nicht kommen, da es ohne die vorgesehene Fusion eigentlich ausgeschlossen ist, dass alle gleichzeitig 5 oder mehr Prozent Unterdeckung erreichen.

Es ist eine vorsorgliche Massnahme. Wir schaffen einen Gesetzesartikel, der den Bund zum Eingreifen verpflichtet. Wir werden sehen, wie sich die Situation weiterentwickelt. Insbesondere hängt es davon ab, wie lange die versicherten Personen noch in diesen Vorsorgewerken verbleiben. Wir stellen fest, dass der Grossteil der Versicherten heute deutlich über 80 Jahre alt ist. Pro Jahr sind es einige Hundert, die versterben und damit keine Rente mehr beziehen. Das ist dieser Bereich.

Es gibt eigentlich nur einen Minderheitsantrag, der schon angesprochen wurde und der die Frage betrifft: Was passiert, falls der Bund Geld zur Sanierung einschiess? Da ist der Bundesrat der Meinung, dass dieses Geld dann in der Publica bleibt, also zugunsten des Vorsorgewerks des Bundes. Das möchten der Bundesrat und die Minderheit. Wenn so etwas passieren sollte, sind das wahrscheinlich sehr kleine Beträge.

Die Mehrheit möchte, dass ein allfällig vom Bund geleisteter Beitrag, der übrig bleibt, am Schluss wieder in die Bundeskasse zurückfliesst. Normalerweise wird der Pensionskasse kein Geld quasi im Nachhinein wieder entzogen, weder vom Arbeitnehmer noch vom Arbeitgeber. Wir bitten Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen und den Mehrheitsantrag abzulehnen.

Insgesamt bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten. Sie löst noch keine Zahlungen aus. Ob es dann einmal Zahlungen braucht, werden wir wahrscheinlich im Laufe der nächsten Jahre sehen. Von daher handelt es sich um eine unaufgeregte Vorlage.

Ich bitte Sie, einzutreten und dann über den Antrag der Minderheit zu entscheiden. Dort bitte ich Sie, der Minderheit zu folgen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesgesetz über die Pensionskasse des Bundes Loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions

Detailberatung – Discussion par article

Titel

Antrag der Kommission

Bundesgesetz ... (Publica-Gesetz) (Sanierung der Vorsorgewerke der geschlossenen Rentnerbestände)

Titre

Proposition de la commission

Loi fédérale ... (loi relative à Publica) (assainissement des caisses de prévoyance des effectifs fermés de bénéficiaires de rentes)

Angenommen – Adopté

Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates



Préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 24 Abs. 3

Antrag der Mehrheit

... zugewiesen. Hat der Bund zuvor Sanierungsbeiträge nach Artikel 24a geleistet, so fliessen die verbleibenden Mittel zurück in den Bundeshaushalt.

Antrag der Minderheit

(Widmer Céline, Barrile, Glättli, Gysin Greta, Kälin, Marra, Marti Samira, Masshardt)
Streichen

Art. 24 al. 3

Proposition de la majorité

... la Confédération. Si la Confédération avait précédemment verse des contributions d'assainissement en vertu de l'article 24a, les moyens restants retournent au budget fédéral.

Proposition de la minorité

(Widmer Céline, Barrile, Glättli, Gysin Greta, Kälin, Marra, Marti Samira, Masshardt)
Biffer

AB 2021 N 2490 / BO 2021 N 2490

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.054/24305)

Für den Antrag der Mehrheit ... 120 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 65 Stimmen

(1 Enthaltung)

Art. 24a; Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 24a; ch. II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 21.054/24306)

Für Annahme des Entwurfes ... 187 Stimmen

Dagegen ... 1 Stimme

(0 Enthaltungen)