

Sozialpolitische Weichenstellung mit Zündstoff

Autor(en): Christoph Brutschin

Quelle: Basler Stadtbuch

Jahr: 2003

<https://www.baslerstadtbuch.ch/.permalink/stadtbuch/11afc76b-93cd-453f-aec8-7a63f755fe52>

Nutzungsbedingungen

Die Online-Plattform www.baslerstadtbuch.ch ist ein Angebot der Christoph Merian Stiftung. Die auf dieser Plattform veröffentlichten Dokumente stehen für nichtkommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung gratis zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrücke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des vorherigen schriftlichen Einverständnisses der Christoph Merian Stiftung.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Online-Plattform [baslerstadtbuch.ch](http://www.baslerstadtbuch.ch) ist ein Service public der Christoph Merian Stiftung.

<http://www.cms-basel.ch>

<https://www.baslerstadtbuch.ch>

Sozialstaat in Bedrängnis

Sozialpolitische

Weichenstellung mit Zündstoff

Christoph Brutschin

Die Revision des Basler Pensionskassen-Gesetzes

Das aus dem Jahre 1980 stammende «Gesetz betreffend die Pensionskasse des Basler Staatspersonals» ist durch verschiedene Teilrevisionen unübersichtlich geworden. Zusammen mit der Tatsache, dass verschiedene Leistungen durch die Beiträge nur unzureichend finanziert sind, war dies Auslöser für die Erarbeitung einer vollständig neuen Rechtsgrundlage. Ob die Vorlage im Umfeld von schlechter Börsenlage, roten Zahlen im Staatshaushalt und spürbaren Verhärtungen in der sozialpartnerschaftlichen Auseinandersetzung eine Zukunft hat, ist offen.

3-Säulen-Konzeption der Altersvorsorge

Um das Thema einzuleiten, eignet sich ein Blick auf die Elemente der Sicherung der finanziellen Altersvorsorge in der Schweiz.

Die gesetzlichen Grundlagen des so genannten «3-Säulen-Konzeptes» sind jünger, als man vielleicht vermuten würde. Dieses System wurde erst im Rahmen der 6. AHV-Revision 1964 definiert und 1972 ins Grundgesetz übernommen. Das eigentliche Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) geht auf das Jahr 1985 zurück.

Der Aufbau der schweizerischen Altersvorsorge hat verglichen mit anderen Ländern Vorteile, weil den drei Säulen verschiedene Finanzierungskonzepte zugrunde liegen: Die AHV/IV basiert auf dem Um-

lageverfahren, das heisst die Beiträge der aktiven Bevölkerung werden direkt für die Rentenfinanzierung verwendet. Da die Beiträge mit steigender Lohnsumme proportional zunehmen, können auch die Renten der Wirtschaftsentwicklung angepasst werden. Anfällig ist das Umlageverfahren dagegen auf demografische Ungleichgewichte, wie sie heute in weiten Teilen Europas zu beobachten sind. Zeigen lässt sich das am so genannten Altersquotienten (Verhältnis von Rentnerinnen und Rentnern zur aktiven Bevölkerung), der gemäss einer Annahme des Bundesamtes für Sozialversicherung im Zeitraum von 2000 bis 2030 in der Schweiz von 28,1 auf 42,5 Prozent steigen soll.¹ Ohne Trendänderung werden in knapp dreissig Jahren also etwas mehr als zwei beruf-

lich Aktive für die AHV einer Rentnerin oder eines Rentners aufkommen müssen.

Von der Alterung einer Gesellschaft nicht betroffen sind kapitalfundierte Rentensysteme wie die berufliche Vorsorge, die 2. Säule, und die freiwillige 3. Säule. Schwächen haben diese Systeme für sich allein aber auch, weil die Rentenhöhe und die allgemeine Leistungsfähigkeit der Vorsorgekassen stark von der Entwicklung an den Finanz- und Aktienmärkten abhängig sind und die Teuerung oft nicht ausgeglichen werden kann. So war es denn auch der im März 2000 einsetzende Börseneinbruch, der die Gewinne der 90er-Jahre im Handumdrehen zum Verschwinden brachte und eine seither andauernde Diskussion um die Frage auslöste, wer diese Verluste tragen muss.

Pensionskasse ist nicht gleich Pensionskasse

Bei der Zuordnung von Anlageverlusten gilt es zwei Arten von Pensionskassen zu unterscheiden. Die einen funktionieren nach dem so genannten *Beitrags*-primat. Die Beiträge werden auf

ein individuelles Konto eingezahlt, und am Ende einer Berufslaufbahn wird aus dem angesparten Kapital mittels eines Umwandlungssatzes eine Rente berechnet. Gut 75 Prozent der insgesamt 3,25 Millionen aktiv Versicherten gehören einer solchen Kasse an.² Das verbleibende Viertel ist in einer *Leistungsprimatskasse* versichert. Dort wird die Zielrente als Prozentsatz des versicherten Lohnes im Voraus festgelegt.

Wenn jetzt über die Verteilung von Verlusten diskutiert wird, ist die Situation beim Beitragsprimat im Prinzip klar: Das Risiko liegt allein bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Beim Leistungsprimat ist es komplizierter, weil hier grundsätzlich die Arbeitgeberseite die Zahlung der versprochenen Leistung sicherstellen muss; je nach Reglement kann das allerdings auch via Beitragserhöhung oder eine anderweitige Beteiligung der Versicherten geschehen.

Das «alte» Basler Pensionskassengesetz ...

Kantonsangestellte sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von angeschlossenen Institutionen sind bei der «Pensionskasse des Basler Staatspersonals» versichert. Die gesetzliche Grundlage geht zurück aufs Jahr 1980, sie ersetzte damals das «Gesetz

betreffend Pensions-, Witwen- und Waisenkasse des Basler Staatspersonals» von 1948.

Der grosse Teil der Versicherten gehört der so genannten «Abteilung I» an, einer Leistungsprimatskasse. Diese sieht vor, den Berechtigten nach 35 Beitragsjahren eine Rente von 65 Prozent des letzten versicherten Lohnes auszurichten. Da diese Rente zudem gleich wie der Lohn beim aktiven Personal der Teuerung angepasst wird, lässt sich feststellen, dass die kantonale Pensionskasse vergleichsweise grosszügige Leistungen ausrichtet. Allerdings hat eine Umfrage aus dem Jahre 2002³ bei 144 Pensionskassen mit rund 600 000 aktiven Versicherten gezeigt, dass verschiedene andere Vorsorgeeinrichtungen gerade bezüglich der prozentualen Rentenhöhe in Abhängigkeit vom versicherten Lohn auch höhere Leistungen ausrichten.

... und seine Mängel

Das geltende Pensionskassengesetz ist weiter gekennzeichnet durch zwei Hauptmerkmale: erstens durch seine formale Unübersichtlichkeit und zweitens durch eine strukturelle Unterfinanzierung. Der Ursprung der Unübersichtlichkeit liegt in der Übergangsordnung. Diese musste wegen des im Jahre 1985 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über die

Lebhafte Sitzung der Spezialkommission «Pensionskassengesetz» des Grossen Rates.



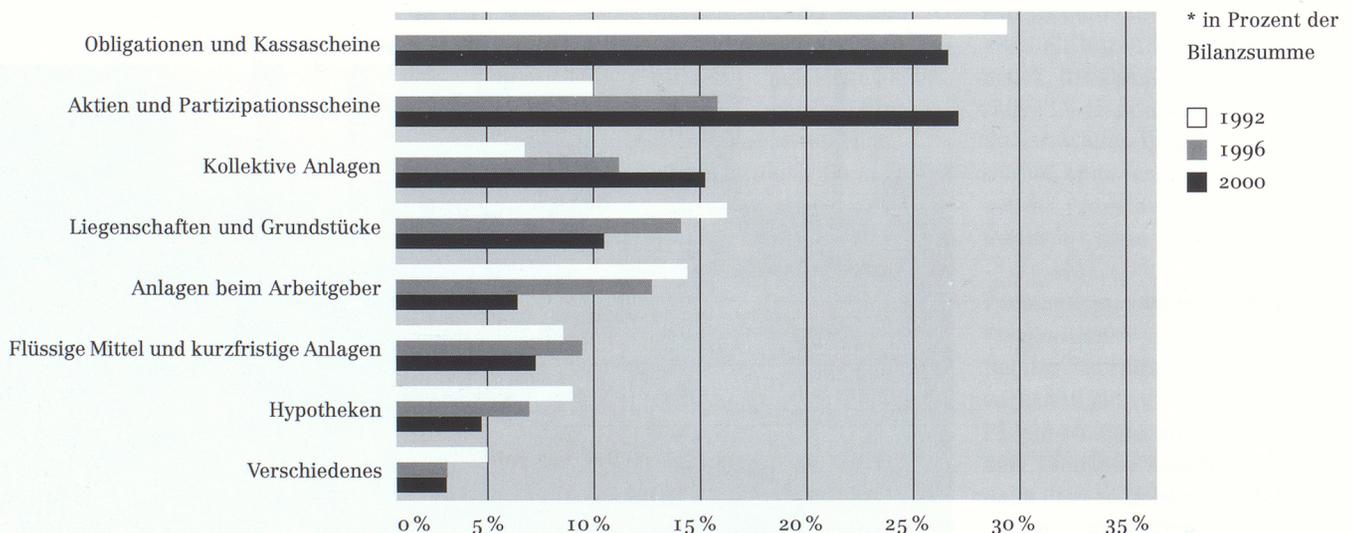
berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invaliden-
vorsorge (BVG) erlassen werden und war ur-
sprünglich auf fünf Jahre befristet. Ein im Jahre
1989 dem Grossen Rat vorgelegter Ratschlag für
ein neues Gesetz wurde der Regierung nach zwei-
einhalb Jahren Beratung wieder retourniert. Not-
gedrungen beschloss diese, die durch Bundesrecht
vorgegebenen Anpassungen auf dem Wege von
Teilrevisionen zu realisieren, was im Ergebnis zum
heutigen gesetzgeberischen Flickwerk führte.

Das zweite Hauptmerkmal bildet die Tatsache,
dass die geleisteten Arbeitgeber- und Arbeitneh-
merbeiträge die in Aussicht gestellten Leistungen
nur teilweise zu finanzieren vermögen, was sich in
Deckungsgraden kleiner als 100 niederschlägt.
Konkret lag diese Kennzahl in den Jahren 1984 bis
1994 immer zwischen 60 und 70 Prozent. Dem
Beispiel anderer Vorsorgeeinrichtungen folgend
(vgl. Grafik) wurde ab 1995 das Anlagevermögen
mit beachtlichem Erfolg vermehrt in Aktien und
ähnliche Papiere umgeschichtet, was den De-
ckungsgrad per Ende 1999 bis auf gut 94 Prozent
ansteigen liess. In der Folge verpasste aber auch
die Pensionskasse Basel-Stadt den richtigen Zeit-

punkt, um die Gewinne zu realisieren. Der im Jahr
2000 einsetzende Abschwung an den internatio-
nalen Börsen führte dazu, dass der Deckungsgrad
Ende 2002 wieder bei 72 Prozent lag.

Sicher auch unter dem Eindruck von schlechten
Anlageergebnissen und teilweise seltsamen Ge-
schäftspraktiken anderer Vorsorgeeinrichtungen
setzte daraufhin eine lebhaftige Debatte ein um die
Frage, ob sich diese Verluste nicht hätten vermei-
den lassen. Dazu ist festzuhalten, dass hohe Ge-
winne nur um den Preis entsprechender Risiken zu
haben sind und man zu keiner Zeit davon aus-
gehen durfte, dass das Pendel immer nur auf die
eine Seite ausschlagen würde. Auf der anderen
Seite ist nicht zu bestreiten, dass die Anlagepolitik
der baselstädtischen Pensionskasse insbesondere
im Jahr 2001 nicht die glücklichste war: Während
der Schweizer Aktienindex SMI gut 20 Prozent
seines Wertes abgab, verlor die Basler Vorsorge-
einrichtung auf diesen Beständen nicht weniger als
32 Prozent.⁴ Der Grosse Rat setzte wegen dieser
Verluste im Juni 2003 eine parlamentarische
Untersuchungskommission ein, welche die Anlage-
politik genauer unter die Lupe nehmen soll.

Entwicklung der Anlageform seit 1992*



Im Grunde erstaunt die Heftigkeit der jetzigen Diskussion, denn der Deckungsgrad war dank der im Gesetz verankerten Staatsgarantie über Jahre hinweg überhaupt kein Thema gewesen. Wahrscheinlich haben hier die verschiedenen (Quasi-)Ausgliederungen von öffentlichen Vorsorgeeinrichtungen, insbesondere ehemaliger Regiebetriebe des Bundes wie Post und Bahn, die Sensibilitäten stark erhöht.

Entwurf für ein neues Pensionskassengesetz

Unübersichtlichkeit, ungenügende Finanzierung, fehlender Eintrag ins Register der beruflichen Vorsorge, Forderungen nach Erhöhung des Deckungsgrades sowie eine hängige, am 30. Oktober 1995 eingereichte Initiative des Basler Volkswirtschaftsbundes, welche den Arbeitgeberbeitrag für die berufliche Vorsorge bei höchstens 17 Lohnprozenten festschreiben will: genügend Gründe also, eine erneute Totalrevision an die Hand zu nehmen.

1996 setzte das federführende Finanzdepartement eine Expertengruppe und danach eine spezielle regierungsrätliche Kommission ein. Die Ergebnisse dieser Arbeiten führten im Dezember 1999 zu einer Vernehmlassung und schliesslich zu einem Ratschlagsentwurf, der dem Grossen Rat im Januar 2002 zugestellt wurde. Die Regierung war dabei während der ganzen Zeit in Kontakt gewesen mit den Verbänden, die das Staatspersonal vertreten. Dem Vernehmen nach lagen die Positionen ganz am Schluss nicht mehr weit auseinander, die Zustimmung der Verbände scheiterte an einigen wenigen Parametern. – Ob es klug war, hier nach der Taube auf dem Dach zu schielen, anstatt mit dem berühmten Spatz in der Hand zu leben, wird sich zeigen.

Im Februar 2002 wurde das Geschäft einer grossrätlichen Spezialkommission überwiesen, die ihren Bericht in Anbetracht ziemlich kontroverser Diskussionen nicht bis Ende 2003 hat abliefern können. Dass der Ratschlag zu unterschiedlichen Beurteilungen führt, verwundert wenig, weil das neue Gesetz gegenüber dem Status quo sowohl Verbesserungen wie auch Verschlechterungen bringt: Auf der einen Seite stehen die geringere Renten-

kürzung bei einem frühzeitigen Rücktritt und die Tatsache, dass neu auch Schichtzulagen versichert werden sollen; auf der anderen finden sich insbesondere die Erhöhung der notwendigen Beitragsjahre von 35 auf 38 und der nur noch zum Teil garantierte Teuerungsausgleich auf den Renten.

Wenn man sich das Geldmengenwachstum der letzten Jahre vor Augen hält, muss über kurz oder lang damit gerechnet werden, dass die Inflation wieder ansteigt⁵ und damit auch die Kaufkraft der Renten sinkt. Im Blick darauf ist es nachvollziehbar, dass sich die Arbeitnehmerverbände gerade mit dieser Verschlechterung schwer tun. Andere politische Exponenten betrachten den regierungsrätlichen Ratschlag als generell zu grosszügig. Der Initiative des Volkswirtschaftsbundes folgend, besteht ihr Hauptanliegen darin, die Arbeitgeberbeiträge zu plafonieren. Damit verbunden wäre einmal eine Verschiebung der Anlage- und sonstigen Risiken von der Arbeitgeberseite zu den Versicherten, dann aber wohl auch eine Entlastung der Staatskasse.

Wie es mit dem Ratschlag zu einem neuen Pensionskassengesetz weitergeht, wird man wahrscheinlich erst nach einer Volksabstimmung wissen – angesichts der für alle Beteiligten grossen Tragweite des Entscheids macht es nicht zuletzt aus Gründen der Akzeptanz durchaus Sinn, wenn hier der Basler Souverän das letzte Wort erhält.

Anmerkungen

- 1 Bundesamt für Sozialversicherung, Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2002, Bern 2003, Seite 235.
- 2 Bundesamt für Statistik, schriftliche Beantwortung einer Anfrage des Autors, Februar 2003.
- 3 PRASA Hewitt: Inside pensions / Switzerland, Nr. 10, September 2002, Seite 2 f.
- 4 Pensionskasse des Basler Staatspersonals, Jahresbericht und Rechnung 2001, Seite 11.
- 5 Aleksander Berentsen, «Nicht die Deflation, die Inflation ist die Gefahr», in: Basler Zeitung, 28. Juli 2003.