Freizügigkeitsprobleme der EVK**Eine Zeitbombe in der Pensionskasse des Bundes**

Die Chronologie der offiziellen Eckdaten der schweizerischen Sozialpolitik kann verwirrend sein: So ist zwar das sogenannte *Drei-Säulen-Konzept* erst 1972 in der Verfassung verankert worden, wo die eidgenössische Alters- und Hinterlassenen-Versicherung (AHV) einschliesslich Invaliden-Versicherung (IV) nachträglich als *erste Säule* umschrieben wird. Die verfassungsmässige Grundlage für die Einführung der AHV war aber schon seit 1925 gegeben, und das entsprechende Ausführungsgesetz ist 1948 mit dem Beginn von Prämienhebungen und Rentenauszahlungen in Kraft getreten.

Noch bedeutend älter als die erste Säule, die gemäss Verfassung den Existenzbedarf in angemessener Weise decken soll, ist indessen die berufliche Vorsorge, deren Anfänge auf freiwilliger Basis ins 19. Jahrhundert zurückreichen; mit dem 1972 erteilten Verfassungsauftrag, dass sie – zusammen mit der staatlichen AHV – die gewohnte Lebenshaltung in angemessener Weise zu decken habe, wurde diese von den Sozialpartnern getragene Kollektivvorsorge allerdings zur *zweiten Säule* degradiert. Paradoxerweise – oder aus liberaler Sicht eher bezeichnenderweise – ist damit die älteste Form der Alterssicherung, nämlich die freiwillige Selbstvorsorge, in der offiziellen Terminologie nur noch die *dritte Säule*; immerhin wird sie im Verfassungsartikel aus dem Jahre 1972 noch als förderungswürdig bezeichnet.

Von zentraler Bedeutung für die Entwicklung und Struktur der ersten und zweiten Säule der Altersvorsorge ist ihre grundsätzlich verschiedene Finanzierung, die eine gewisse Komplementarität aufweist. Die AHV beruht auf dem sogenannten *Umlageverfahren*, bei welchem die Erwerbstätigen mit lohnprozentualen Beiträgen, die gleich hoch sind wie die entsprechenden Arbeitgeberbeiträge, direkt vier Fünftel der laufenden Renten decken; der restliche Fünftel wird von der öffentlichen Hand gedeckt, d. h. indirekt von Steuerzahlern, die nicht ausschliesslich, aber doch mehrheitlich ebenfalls in der aktiven Bevölkerung zu finden sind. Bei der ersten Säule kann niemand seine eigene Rente vorfinanzieren; der AHV-Ausgleichsfonds, der von Gesetzes wegen zumindest die Höhe des Rententotalis eines Jahres erreichen muss, ist in diesem Sinne nicht genügend kapitalbildend, stellt mithin nur ein zintragendes Sicherheitspolster dar. Das Umlageverfahren hängt also in hohem Masse von der Generationensolidarität und – eng damit verbunden – von der demographischen Entwicklung ab.

Demgegenüber stützt sich die zweite Säule prinzipiell auf das sogenannte *Kapitaldek-*

kungsverfahren, das ebenfalls mit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen finanziert wird, jedoch für jede Generation zur sukzessiven Bildung von beträchtlichen Reserven führt, die als regelmässig verzinste Anlagen die Ausrichtung der künftigen Rentenleistungen sichern. Mit diesem System der kollektiven Altersvorsorge, an welchem sich die Arbeitgeber meistens mit höheren Beitragsquoten als die Arbeitnehmer beteiligen, ist die Vorfinanzierung der eigenen Rente grundsätzlich möglich. Dies ist bei Pensionskassen mit *Beitragsprimat* am ehesten ersichtlich. Die Beiträge der Sozialpartner werden nämlich im voraus bestimmt, über die Jahre angespart und zintragend angelegt, so dass die geäußnete Summe zu Beginn des Pensionsalters in eine nach den Regeln der Lebensversicherung kalkulierte Rente umgewandelt werden kann. Dadurch bleibt die Variante der zweiten Säule von der demographischen Entwicklung unbelastet, leidet aber bei Inflation daran, dass es sich bei den Deckungskapitalien grösstenteils um Nominalwerte handelt.

Um einiges komplexer ist die Vorfinanzierung der eigenen Rente in Pensionskassen mit *Leistungsprimat*. Da bei diesen Vorsorgeeinrichtungen die künftigen Rentenleistungen – 60% des letzten Gehalts ist ein vielfach verwendeter Ansatz – im voraus festgelegt werden, muss man nachträglich bereit und in der Lage sein, die sich daraus ergebenden Kosten zu tragen. In diesem Zusammenhang wird vielfach die Tatsache unterschätzt, dass mit fortschreitendem Alter bei Gehaltserhöhungen die versicherungsmathematisch korrekte Nachfinanzierung der Deckungskapitalien zur entsprechenden Anpassung des Leistungspotentials mit einem überproportional steigenden Faktor multipliziert werden muss. Dieser Multiplikator kann bei einem Fünfzigjährigen mehr als das Sechsfache, bei einem Sechzigjährigen mehr als das Zwölffache der gewährten Gehaltserhöhung ausmachen.

Im allgemeinen sind deshalb die Leistungsprimatkassen sehr gut ausgebaut, seit langem bestehende Vorsorgeeinrichtungen von grossen Konzernen, die es sich als Arbeitgeber auch *leisten können*, die Deckungskapitalnachzahlungen zugunsten der Arbeitnehmer vollständig oder grösstenteils zu übernehmen. Dazu gehören beispielsweise die Basler Chemie, die Grossbanken und die führenden Assekuranzunternehmen. Leistungsprimatkassen kennt aber auch die öffentliche Hand, also die Verwaltung vieler Kantone oder grosser Städte und vor allem der Bund. Um das Problem der teuren Nachzahlung von Deckungskapitalien wenigstens teilweise zu umgehen, ist bei den

meisten dieser «staatlichen» Vorsorgeeinrichtungen ein einfacher Trick angewandt worden, der lange Zeit kaum Aufsehen erregte: Mit der Begründung, der «Staat» könne – im Gegensatz zu den grössten Konzernen der Privatwirtschaft – per definitionem nicht Konkurs gehen und somit sei die sogenannte *Perennität* gegeben, können Pensionskassen der öffentlichen Hand – anstelle von echten Deckungskapitalien – in einem gewissen Umfang blosser Garantieerklärungen abgeben.

Bei der wichtigsten dieser Einrichtungen, der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK), ist aus diesem Grund gemäss Statuten ein *Deckungsgrad von nur 66,6%* zulässig, was nichts anderes bedeutet, als dass die zweite Säule des Bundes bis zu einem Drittel nicht finanziert sein kann. Laut den zuletzt für 1992 veröffentlichten Zahlen wies die EVK ein erforderliches Deckungskapital von 27,2 Mrd. Fr. aus, wovon rund 8,55 Mrd. Fr. nicht einbezahlt waren, was einem Deckungsgrad von 68,5% entspricht. Für den garantierten, aber nicht einbezahlten Deckungsanteil muss der Bund einen Jahreszins von 4% entrichten, womit die Erfolgsrechnung des Bundeshaushalts belastet wird.

Gleichzeitig führt die heutige Verbuchungspraxis dazu, dass sich das Ergebnis der Finanzrechnung verbessert, wenn die rund 120 000 Mitglieder der EVK eine höhere Teuerungszulage oder eine Gehaltserhöhung erhalten; nach dem Prinzip der Vorfinanzierung der Rentenleistungen übertreffen nämlich die höheren Beiträge zum Aufbau der entsprechenden Deckungskapitalien im ersten Jahr die Rentenzahlungen beträchtlich, so dass rein buchhalterisch der Rechnungsüberschuss der EVK stark ansteigt und in gleichem Umfange der Finanzrechnung des Bundes zugute kommt. Eine von den eidgenössischen Räten eingesetzte Arbeitsgruppe hat errechnet, dass die Finanzrechnung des Bundes 1992 um *gut 2 Mrd. Fr.* schlechter abgeschlossen hätte, wenn die EVK aus Transparenzgründen rechnermässig verselbständigt worden wäre. Dies erklärt auch, weshalb sich das Finanzdepartement grundsätzlich der Empfehlung zur Trennung angeschlossen hat, die Ausgliederung aber erst 1997 vornehmen möchte.

Die Unterdeckung der EVK, die übrigens höher als der zulässige Drittel wäre, wenn sie nicht den etwas besseren Kapitalisierungsgrad der 120 ihr angeschlossenen Organisationen (z. B. der SRG mit 3500 Beschäftigten) einschliessen würde, hat jedoch aus zwei weiteren Gründen den Charakter einer finanziellen Zeitbombe. Zum einen wird das neue *Freizügigkeitsgesetz*, das auf Anfang 1995 in Kraft treten dürfte, die Pensionskasse des Bundes mehr als die vergleichbaren privatwirtschaftlichen Einrichtungen der zweiten Säule belasten. Mit jedem Austritt eines Erwerbstätigen muss nämlich die EVK bei voller Freizügigkeit – im Gegensatz

zum bisherigen obligatorischen Minimum nach dem Bundesgesetz für die berufliche Vorsorge (BVG) – auch jenen Drittel nachzahlen, für den bisher nur auf dem Papier Garantiegutschriften bestanden. Treten viele Versicherte aus, ohne dass sie ersetzt werden, sinkt für die Verbliebenen der Deckungsgrad; der Bund, d. h. der Steuerzahler, muss dann Zusatzbeiträge leisten, um die nach Statuten erforderliche Minimaldeckung wieder zu erreichen.

Zum anderen könnte die Unterfinanzierung der EVK aus den gleichen Gründen eine enorm hohe *Hürde für jede Privatisierung* eines Regiebetriebes darstellen, müsste doch der Bund zum Beispiel im Falle der PTT allein zur dazu notwendigen Verselbständigung der Pensionskasse einige Milliarden an Deckungskapitalien nachschliessen. Mit dem kurzsichtigen Trick der scheinbar billigen Unterdeckung der EVK, die letztlich auf eine unzulässige Aufweichung des Kapitaldeckungsverfahrens mit Elementen des Umlageverfahrens (und den damit verbundenen Demographieproblemen) hinausläuft, hat sich also der Bund – bisher mit dem Einverständnis der Mehrheit des Parlamentes – in einen zusätzlichen Engpass manövriert, der äusserst schlecht zur allgemeinen Finanzlage der öffentlichen Hand passt. Die Frage, ob die EVK nicht von einer Leistungsprimat- in eine Beitragsprimatkasse umgewandelt werden soll, wie dies bereits bei verschiedenen kantonalen und städtischen Institutionen der zweiten Säule geschehen ist, dürfte deshalb in der vergangenen Juni-Session im Nationalrat zu Recht gestellt worden sein.

Gt.