

Kerns, 15.03.2016

## **Vernehmlassung zum Nachtrag zur VO über die berufliche Vorsorge**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung, zum Nachtrag zur Verordnung über die berufliche Vorsorge Stellung zu nehmen und machen von dieser Möglichkeit gerne Gebrauch. Danken möchte die CSP Obwalden insbesondere aber für die sehr differenzierte, gut ausgearbeitete Vorlage und die – trotz der komplexen Materie – anschaulichen und verständlichen Unterlagen.

Gestützt auf die besagten Unterlagen kann bereits hier in grundsätzlicher Weise erwähnt werden, dass die CSP Obwalden die Einschätzung des Finanzdepartements und der Verantwortlichen der Personalversicherungskasse Obwalden (im Folgenden: PVO) teilt, wonach die PVO vor grossen Herausforderungen steht. Die demographische Entwicklung und ein seit Jahren niedriges Tiefzinsumfeld stehen letztlich unangemessenen technischen Parametern (der aktuelle Umwandlungssatz im Alter 65 beträgt bei der PVO 6,4% und der technische Zinssatz 2,5%) gegenüber, womit sich im Ergebnis Umwandlungsverluste, Quersubventionierungen von Jung zu Alt, eine Verwässerung des in der 2. Säule herrschenden, so wichtigen Kapitaldeckungsverfahrens sowie erhöhte Risiken für eine baldige Unterdeckung darstellen lassen. Dem ist auch aus Sicht der CSP Obwalden dringend entgegenzuwirken. Die berufliche Vorsorge hat im schweizerischen System der Altersvorsorge eine immer grössere Bedeutung erlangt und sich so mitunter zu einem ausschlaggebenden Kriterium der Anstellungsbedingungen entwickelt. Von daher ist es unabdingbar, dahingehend zu wirken, dass der Kanton Obwalden als Arbeitgeber auch im Bereich der beruflichen Vorsorge konkurrenzfähig bleibt.

### **A. Ausgangslage**

Gestützt auf die Erläuterungen des Finanzdepartements lässt sich die Ausgangslage wie folgt darstellen:

1.

Die PVO ist eine selbstständige privatrechtliche Genossenschaft im Sinne von Art. 828 ff. OR und bezweckt die Durchführung der obligatorischen und überobligatorischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge im Sinne des BVG für die Arbeitnehmer des Kantons, der Gemeinden und ihrer selbstständigen öffentlich-rechtlichen und gemeinnützigen Institutionen (Art. 2 der Statuten). Sie ist eine autonome Beitragsprimatkasse, d. h. sie trägt sämtliche Risiken eigenständig und hat keine Staatsgarantie.

2.

Wie bereits vorstehend erwähnt, steht die PVO vor grossen Herausforderungen. Um diesen zu begegnen hat der Vorstand der PVO eine Reglementsrevision ausgearbeitet. Das primäre Ziel der Revision besteht laut den Erläuterungen des Finanzdepartementes darin, die langfristige finanzielle Sicherung der Kasse weiterhin gewährleisten zu können. Das Finanzierungssystem der Kasse soll den heutigen Umständen angepasst werden und auf nicht (mehr) gerechtfertigte Rentenleistungen soll verzichtet werden.

Die Ziele sollen mit folgenden Massnahmen erreicht werden:

- Die aktuellen Umwandlungssätze sollen gesenkt werden.
- Die Sparbeiträge sollen erhöht werden.
- Die Risikobeiträge sollen gesenkt werden.
- Der Wechsel von der Kollektivfinanzierung zur individuellen Finanzierung muss vorgenommen werden.
- Die Alters-Kinderrente soll gestrichen und bei der Invaliden-Kinderrente der Anspruch eingeschränkt werden.

Die Reglementsrevision hat laut Finanzdepartement auch eine Anpassung der Verordnung (VO) über die berufliche Vorsorge zur Folge, u.a. weil darin in Art. 9 ein Einheitsbeitragssatz von 10.5% des versicherten Lohnes des Arbeitgebers festgeschrieben ist. Die vom Vorstand der PVO ausgearbeiteten Änderungen zeigen laut Finanzdepartement ausserdem eine grundsätzliche Problematik der kantonalen VO über die berufliche Vorsorge: Die PVO hat zwar die Aufgabe und Funktion einer kantonalen Kasse, sie hat aber die Rechtsform einer Genossenschaft nach OR (Bundesrecht). Das Problem besteht nun gemäss den Erläuterungen des Finanzdepartements darin, dass der Kanton mit einer kantonalen Verordnung nicht in die Zuständigkeiten und Kompetenzen einer Genossenschaft nach Bundesrecht eingreifen kann. Das Genossenschaftsrecht nach OR regelt deren Kompetenzen. Der Kanton kann daher einer solchen genossenschaftlich organisierten Vorsorgeeinrichtung weder vorschreiben, wer dort Mitglied sein darf, noch welche Arbeitgeberbeiträge im Vorsorgeplan festzusetzen sind. Der Verzicht auf die Festsetzung der Beiträge der Arbeitgeber in der Verordnung ergibt sich laut Finanzdepartement von daher zwingend aus dem Vorrang des Bundesrechts.

4.

Die Änderung der VO über die berufliche Vorsorge fällt in die Kompetenz des Kantonsrats. Der Regierungsrat hat deshalb einen Nachtrag zu dieser Verordnung ausgearbeitet.

5.

Die Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge führt laut Finanzdepartement zu jährlichen Mehrkosten von rund 540'000.- Franken oder 1,6 Prozent für den Kanton als Arbeitgeber. Die Arbeitnehmer würden insgesamt mit rund 420'000.- Franken oder durchschnittlich 1,23 Prozent zusätzlich belastet.

## **B. Vernehmlassung zur Änderung der VO über die berufliche Vorsorge**

### Zu Art. 1 VO über die berufliche Vorsorge

Reine Formalität. Keine weiteren Bemerkungen.

### Zu Art. 6 VO über die berufliche Vorsorge

Reine Formalität. Keine weiteren Bemerkungen.

#### Zu Art. 7 VO über die berufliche Vorsorge

Die CSP Obwalden teilt die Ansicht, dass die Mitgliedschaft zu einer privatrechtlichen selbständigen Vorsorgeeinrichtung in deren Statuten zu regeln ist.

#### Zu Art. 8 VO über die beruflichen Vorsorge

Diese Änderung ergibt sich insbesondere aus dem Ansinnen, Art. 9 VO über die berufliche Vorsorge aufzuheben und macht von daher Sinn. In redaktioneller Hinsicht empfiehlt es sich, den Begriff „Bestimmungen“ mit „reglementarischen Bestimmungen“ zu ergänzen.

#### Zu Art. 9 VO über die berufliche Vorsorge

1.

Die CSP Obwalden geht mit den Erläuterungen des Finanzdepartements einig, dass die Festsetzung der Höhe der Arbeitgeberbeiträge grundsätzlich nicht in die Zuständigkeit des Kantons resp. des Arbeitgebers gehört. Dies aus Sicht der CSP Obwalden nicht allein aufgrund genossenschaftsrechtlicher Überlegungen. Art. 66 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) schafft mit der Formulierung, wonach „die Vorsorgeeinrichtungen die Höhe der Beiträge des Arbeitgebers und der Arbeitgeber in den reglementarischen Bestimmungen festlegen“, ganz allgemein für privatrechtliche Vorsorgeeinrichtungen wie die PVO eine einseitige Rechtsetzungsbefugnis bezüglich der Definition der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitragshöhe. Diese einseitige Rechtsetzungsbefugnis bedingt indes, dass der Beitrag des Arbeitgebers gleich hoch ist wie die gesamten Beiträge aller seiner Arbeitnehmer. Beabsichtigt die Vorsorgeeinrichtung bspw. einen höheren Anteil des Arbeitgebers, kann eine entsprechende Festsetzung nur mit dessen Einverständnis erfolgen (vgl. Art. 66 Abs. 1 BVG). Selbst diese Einschränkung bezüglich der einseitigen Rechtsetzungsbefugnis ändert indes nichts an der Zuständigkeit der Beitragsfestlegung durch die Vorsorgeeinrichtung. Der Arbeitgeber muss aber die Möglichkeit haben, den Anschlussvertrag so zu kündigen, dass er sich einer Änderung des Reglements, mit der er nicht einverstanden ist, entziehen kann (BGE vom 13.5.2005, 2A.609/2004, Erw. 2.3); diese Möglichkeit ist dem Kanton vorliegend gegeben (mittels Änderung der VO über die berufliche Vorsorge).

Vor diesem Hintergrund unterstützt die CSP Obwalden grundsätzlich das Ansinnen, Art. 9 der VO über die berufliche Vorsorge aufzuheben. Die besagte Bestimmung steht wie vorstehend dargelegt, übergeordnetem Recht grundsätzlich entgegen. Die Zuständigkeit der Beitragsfestlegung soll bei der Vorsorgeeinrichtung liegen. Im Rahmen dieses Zuständigkeitswechsels soll aber den nachfolgenden Überlegungen unter Ziffer 2 Beachtung geschenkt werden.

2.

Die CSP Obwalden steht der vorgelegten Form der Staffelung der individuellen Beitragssätze nach Altersklassen kritisch gegenüber. Es macht zwar Sinn, den bisherigen Einheitssatz des Arbeitgebers zugunsten eines individuellen Finanzierungssystems aufzugeben. Immerhin kann mittels eines individuellen Finanzierungssystems einer Unterfinanzierung unbestrittenermassen und insbesondere bei Zunahme des Durchschnittsalters der Aktivversicherten, von was aufgrund der demographischen Entwicklung sicherlich auszugehen ist, verbessert entgegengewirkt werden.

Zu bedenken ist indes, dass sich mit der vorgelegten Lösung die Anstellungskosten für Arbeitgeber, die über 50jährige Arbeitnehmer beschäftigen, erheblich erhöhen. Die beabsichtigte Staffelung der Arbeitgeber-Beitragssätze wird daher einen negativen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit älterer Arbeitnehmer haben. Dies gilt es zu verhindern, denn die ältere Generation ist am Arbeitsmarkt ohnehin weniger gefragt. So sind beispielsweise über 50-Jährige von der Langzeitarbeitslosigkeit besonders betroffen. Wie aus den Zahlen des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) hervorgeht, befand sich jeder Vierte der Alterskategorie 50plus nach einem Jahr noch auf Stellensuche, unter den 25- bis 49-Jährigen

fanden immerhin 86 Prozent innert Jahresfrist einen neuen Job. Am schnellsten klappte es bei den 15- bis 24-Jährigen; unter ihnen waren nach einem Jahr noch 4,2 Prozent ohne Arbeitsstelle.

Daneben würde die vorgelegte Staffelungs-Form der im Eidgenössischen Parlament angegangenen „Altersvorsorge 2020“ diametral entgegenstehen; mit dieser ist nämlich beabsichtigt, die Hürde der Mehrkosten für die ältere Generation nicht zu erhöhen, sondern vielmehr zu beseitigen.

Es ist daher aus Sicht der CSP Obwalden wichtig, dass darauf geachtet wird, dass die beabsichtigte altersmässige Abstufung der Beiträge in dem Sinne abgeflacht wird, dass zumindest die Mehrkosten der beruflichen Vorsorge der über 55jährigen Personen gegenüber den Personen in der Altersgruppe zwischen 45 und 54 entfallen. Diese Abflachung ist zwingend notwendig, um einer Altersdiskriminierung entgegenzuwirken und würde denn auch im Einklang mit der geplanten „Altersvorsorge 2020“ stehen.

#### Zu Art. 10 VO über die berufliche Vorsorge

Die CSP Obwalden geht mit den Ausführungen des Finanzdepartements einig. Art. 10 VO über die berufliche Vorsorge kann aufgehoben werden.

#### Zu Art. 14 VO über die berufliche Vorsorge

Keine weiteren Bemerkungen.

#### Übrige Massnahmen in der Zuständigkeit der PVO

Obschon die übrigen Massnahmen der PVO die VO der beruflichen Vorsorge nicht direkt berühren und bestenfalls nur indirekt in die Zuständigkeit der parlamentarischen Gesetzgebung fallen, erlaubt sich die CSP Obwalden auch hierzu punktuell Stellung zu nehmen.

Grundsätzlich werden die beabsichtigten Massnahmen von der CSP Obwalden ebenfalls als erforderlich erachtet, zumal sie darauf abzielen, einerseits Umwandlungsverluste zu verhindern und andererseits das bisherige Leistungsziel nicht zu senken. Punktuell scheinen aber flankierende Massnahmen notwendig zu sein, um so eine zu massive Verschlechterung der Aktivversicherten zu verhindern (vgl. unten zur Erhöhung Sparbeiträge).

#### Umwandlungssatz

Eine schrittweise Senkung des Umwandlungssatzes ist absolut notwendig. Der aktuelle Umwandlungssatz mit einem Wert von 6.4% ist aufgrund der heutigen durchschnittlichen Lebenserwartung und den zu erwartenden Erträgen auf dem Kapitalmarkt entschieden zu hoch resp. unangemessen.

Der zu hohe Umwandlungssatz ist dafür verantwortlich, dass das vorhandene Altersguthaben der versicherten Person nicht ausreicht, um die Rente während der ganzen Laufzeit zu finanzieren. Damit geht einher, dass z.B. Vermögenserträge der aktiven Versicherten zur Finanzierung von laufenden Renten verwendet werden. Dies führt zu einer Umverteilung, die dem Finanzierungssystem der 2. Säule zuwiderläuft. Sie belastet einseitig die aktiven Versicherten, führt zu tieferen Nettolöhnen, vor allem aber zu tieferen Altersguthaben und deshalb tieferen späteren Renten. Ausserdem gefährdet die Umverteilung auch die finanzielle Stabilität der PVO. Anzumerken bleibt, dass aus Sicht der CSP Obwalden auch der aktuelle technische Zinssatz mit 2.5% aufgrund des seit längerer Zeit bestehenden Tiefzinsumfelds resp. der zu erwartenden tiefen Renditen definitiv zu hoch angesetzt ist. Im Rahmen der Senkung des Umwandlungssatzes ist dieser Gegebenheit zwingend Beachtung zu schenken.

#### Erhöhung der Sparbeiträge

Die Senkung des Umwandlungssatzes würde auch eine Senkung des Leistungsniveaus mit sich bringen. Die Erhaltung des Rentenniveaus scheint aus Sicht der CSP Obwalden indes unabdingbar. Von daher ergibt sich ohne weiteres, dass der Senkung des Umwandlungssatzes Ausgleichsmassnahmen entgegensustellen sind. Die Kapitalbildung muss so verstärkt werden,

dass die Wirkung des tieferen Umwandlungssatzes ausgeglichen wird. Die PVO beabsichtigt, diese verstärkte Kapitalbildung insbesondere mittels Anhebung der Sparbeiträge zu erreichen. Dies bedeutet letztlich eine Verschlechterung der Stellung der Aktivversicherten. Für die CSP Obwalden erscheint es daher als substantiell, dass eine Anhebung der Beiträge im Gesamtkontext der Anstellungsbedingungen diskutiert und beschlossen wird. Eine Verschlechterung der Regelungen bei der beruflichen Vorsorge ohne gleichzeitige Verbesserung bei den Anstellungsbedingungen wäre kaum nachzuvollziehen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Kanton Obwalden heute schon bei der Ausgestaltung der Anstellungsbedingungen in einer nicht einfachen Situation steht und gegenüber vergleichbaren Arbeitgebern nicht immer gleich konkurrenzfähig ist.

Zu prüfen wären im Übrigen auch eine Senkung des Koordinationsabzuges oder eine Ausweitung des Sparzeitraumes.

#### Streichung der Alters-Kinderrente

Die CSP Obwalden kann mit der Streichung der Alters-Kinderrente leben. Alters-Kinderrenten kommen in den meisten Fällen gut situierten versicherten Personen zugute, die es sich leisten können, sich vorzeitig pensionieren zu können. Der Wegfall der Alters-Kinderrente führt letztlich zu tieferen Umwandlungsverlusten, womit die PVO weniger belastet wird.

#### Anpassung Anspruch Invaliden-Kinderrente

Nachdem der BVG-Minimalanspruch gewahrt bleibt, keine weiteren Bemerkungen.

#### Senkung des Risikobeitrages

Aufgrund der relativ tiefen Anzahl bisheriger und künftig zu erwartender Schadensfälle steht einer Anpassung der Risikobeiträge nichts entgegen.

#### Abschliessende Bemerkung

Insgesamt stellt sich die Frage, inwieweit die überarbeitete VO über die berufliche Vorsorge nach der entsprechenden Aufhebung diverser Bestimmungen überhaupt noch eine Daseinsberechtigung hat; dies nachdem bereits in der Vergangenheit diverse Artikel (Art. 2 - 5, 11 - 13, 15) aufgehoben wurden. Die verbliebenen Regelungen sind ohne weiteres auch mittels Anschlussvertrags abzudecken. Es wird von daher zu diskutieren sein, ob eine derart entschlackte VO überhaupt noch das geeignete Instrument ist, um die berufliche Vorsorge des Kantons zu regeln.

### **CSP Obwalden**

Bei Rückfragen: ch.schaeli@gmx.net