

Praxis des Bundes bei vorzeitigen Pensionierungen aus betriebsorganisatorischen und medizinischen Gründen

Versicherungstechnische Expertise zur Pensionskasse des Bundes (PKB)

Zusammenfassung

Verfasser: Dr. Andreas Schweizer

August 1999

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einleitung	3
2	Vorzeitige Pensionierungen gemäss Art. 43 der PKB-Statuten	3
3	Flexible Pensionierungen gemäss Art. 30 ff. der PKB-Statuten auf Veranlassung des Arbeitgebers	4
4	Pensionierungen aus medizinischen Gründen gemäss Art. 38 der PKB-Statuten	5
5	Langfristiges finanzielles Gleichgewicht	7
6	Finanzierungskonzept	7

1 Einleitung

Die versicherungstechnische Expertise behandelt die finanziellen Auswirkungen der Praxis des Bundes bei vorzeitigen Pensionierungen auf die PKB und die Arbeitgeber, deren Personal in der PKB versichert ist bzw. war und schlägt Massnahmen vor, um finanzielle Verluste der PKB zu vermeiden und die Transparenz der PKB bei vorzeitigen Pensionierungen zu verbessern. Die statistischen Auswertungen über das Pensionierungsverhalten der vergangenen Jahre werden für Hochrechnungen unter verschiedenen Szenarien verwendet, um das langfristige finanzielle Gleichgewicht für den Versichertenbestand der allgemeinen Bundesverwaltung bei einem tendenziell sinkenden Pensionierungsalter zu überprüfen.

Wie im Revisionsbericht der PKB für das Jahr 1998 festgehalten wird, bestehen immer noch Vorbehalte in bezug auf die Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der Daten, die im versicherungstechnischen Gutachten 1998 verwendet wurden und auch die Grundlage für diese Studie bilden. Wir betonen, dass die in der Expertise getroffenen Feststellungen und Empfehlungen durch diese Vorbehalte nicht beeinträchtigt sind.

2 Vorzeitige Pensionierungen gemäss Art. 43 der PKB-Statuten

Während in den heutigen PKB-Statuten (SR **172.222.1**) der Anspruch auf diese Leistung als Versicherung des 4. Risikos „Arbeitsplatzverlust“ (neben den Risiken Alter, Tod und Invalidität) geregelt ist, sollte im Rahmen der laufenden Gesetzgebung zur PKB dieses Instrument sachlich als Arbeitgeberleistung bezeichnet werden. Die Rolle der PKB darf jedoch nicht auf ein reines Vollzugsorgan der Entscheide der Arbeitgeber reduziert werden, da die Kasse in jedem Fall bei vorzeitigen Pensionierungen ein zusätzliches Risiko übernimmt (Langlebigkeit, demographische Risiken).

Empfehlung:

Die Voraussetzungen und Modalitäten sind demnach im Arbeitsvertrag oder als Bestandteil von Sozialplänen zu regeln. Die Statuten enthalten die Bestimmungen über Art und Umfang der Leistungen und deren Finanzierung. Zusätzlich müssen die Statuten im Wortlaut verlangen, dass „der Arbeitgeber für sämtliche Kosten aufzukommen hat, die der PKB durch eine vorzeitigen Pensionierung auf dessen Veranlassung entstehen.“

Für die Anwendung sollte grundsätzlich das Einverständnis der Kassenkommission als oberstes Leitungsorgan erforderlich sein. Nur so ist sichergestellt, dass die Kasse ihre Interessen wirkungsvoll verteidigen kann.

Die starke Zunahme der administrativen Pensionierungen während der letzten Jahre und der anhaltende Restrukturierungsdruck legen nahe, dass finanzielle Verluste der PKB bei Anwendung des Artikels 43 ihrer Statuten vermieden werden sollten. In den bisherigen Statuten wird lediglich verlangt, dass der Arbeitgeber das „fehlende Deckungskapital“ rückzuerstatten habe. Auch die Verordnung über die Ausführung der Statuten der PKB (SR 172.222.11) enthält keine Konkretisierung dieser Bestimmung. In der bisherigen Praxis hat die PKB stets die Kosten gestützt auf die Netto-Deckungskapitalien bestimmt, ohne allfällige zusätzliche Kosten aufgrund der zunehmenden Langlebigkeit in Rechnung zu stellen.

Empfehlung:

Bei der Berechnung des „fehlenden Deckungskapitals“ bei administrativen Pensionierungen sollen nicht nur die Netto-Deckungskapitalien massgebend sein. Das „fehlende Deckungskapital“ soll auch den Einkauf in die kollektive Rückstellung umfassen, welche die zunehmende Belastung aufgrund der Langlebigkeit teilweise vorwegnimmt.

Die Gesamtkosten einer Pensionierung gemäss Art. 43 der PKB-Statuten setzen sich zusammen aus:

- 1. dem fehlende Deckungskapital, das aufgrund der Netto-Deckungskapitalien berechnet wird und*
- 2. einem Zuschlag von 4.5 % (Stand 31. Dezember 1998) auf dem fehlenden Deckungskapital gemäss Punkt 1.*

Der Betrag gemäss Punkt 2. trägt den aufgelaufenen Kosten für die Langlebigkeit Rechnung. Er erhöht sich pro Rechnungsjahr um 0.5 %.

3 Flexible Pensionierungen gemäss Art. 30 ff. der PKB-Statuten auf Veranlassung des Arbeitgebers

Gegenüber den ungedeckten Kosten aus der Anwendung von Art. 43 ist die Belastung der PKB bei flexiblen Pensionierungen auf Veranlassung des Arbeitgebers ge-

ringer, da solche Pensionierungen bedeutend seltener vorkommen. Die Kosten für die PKB setzen sich zusammen aus dem technischen Verlust wegen eines tiefen Pensionierungsalters sowie den Kosten für die halbe Überbrückungsrente. Im Gegensatz zur Anwendung des Artikels 43 werden in diesen Fällen die Kosten, die der Kasse allenfalls entstehen, nicht mit hinreichender Transparenz ausgewiesen. Aus sachlichen Gründen und wegen des Grundsatzes der Gleichbehandlung müsste auch hier das Verursacherprinzip angewendet werden.

Empfehlung:

Um systematische technische Verluste bei flexiblen Rücktritten nach dem Alter 62 zu vermeiden und eine Gleichstellung mit Artikel 43 der PKB-Statuten zu erreichen, soll künftig unterschieden werden zwischen der Beanspruchung der flexiblen Pensionierung als Teil von Sozialplänen und der flexiblen Pensionierung auf Veranlassung des Mitgliedes. Handelt es sich um Rücktritte im Rahmen von Sozialplänen, soll der Artikel 43 sinngemäss angewendet werden. Die Statuten, die bisher nicht zwischen flexiblen Pensionierungen auf Wunsch des Versicherten oder auf Veranlassung des Arbeitgebers unterscheiden, müssten entsprechend angepasst werden.

4 Pensionierungen aus medizinischen Gründen gemäss Art. 38 der PKB-Statuten

Das Risiko „Invalidität“ zeigt für die PKB einen zunehmenden Trend bezüglich der Anzahl der neuen IV-Fälle. Gleichzeitig nimmt das durchschnittliche Pensionierungsalter der Invalidenrentner tendenziell ab. Damit verknüpft nehmen die durchschnittlichen Kosten eines IV-Falles für die PKB zu. Auch die Hochrechnungen bestätigen, dass die Gesamtzahl der Invaliditätsfälle sowie deren Entwicklung über den Erwartungswerten liegen, die sich aus den technischen Grundlagen ableiten. Unter jedem Szenario ist die Anzahl der neuen Invaliditätsfälle kleiner als die Anzahl der Invalidenrenten, die ablaufen, obwohl die Anzahl der aktiven Versicherten gleich bleibt und sich deren Durchschnittsalter als äusserst stabil erweist.

Die Gewinn- und Verlustanalyse für das Invaliditätsrisiko führt zum Ergebnis, dass die Aufwendungen rund 75 % über den gemäss den verwendeten Grundlagen EVK90 budgetierten Beträgen liegen. Gemessen am gesamten Versicherten Verdienst von CHF 6'346'857'206 betragen diese Kosten rund 1.9 Beitragsprozente. Davon muss die Hälfte, d.h. 0.8 Beitragsprozente, mit Hilfe von anderweitigen Gewinnquellen finanziert werden, um systematische Verluste zu vermeiden.

Empfehlung:

Eine vertiefte Überprüfung der Finanzierung, die alle wichtigen versicherungstechnischen Gewinn- und Verlustquellen umfasst, ist unerlässlich, um so mehr, als die PKB in Zukunft mit einer reduzierten Bundesgarantie auszukommen hat. Auf jeden Fall muss der Risikoverlauf im Rahmen einer versicherungstechnischen Ein- und Ausgabenrechnung überwacht und die notwendigen Gegenmassnahmen ergriffen werden.

Der zunehmende Trend der letzten Jahre zeigt, dass beim Vollzug der bestehenden Gesetzgebung ein Verbesserungspotential besteht. Erst in einem zweiten Schritt sollte eine Verschärfung des Invaliditätsbegriffes zur Diskussion stehen.

Empfehlung:

Die Verantwortlichkeiten sollten neu so geregelt werden, dass die Interessen der Kasse wirksamer vertreten werden können. Analog der zukünftigen Bildung einer Anlagenkommission sollte eine Kommission gebildet werden, die allein der Kassenkommission als oberstem Leitungsorgan verantwortlich ist und für die Begutachtung bzw. Revision der Invaliditätsfälle zuständig wäre. Voraussetzung dazu wäre eine Entflechtung der Rolle des Arbeitgebers bzw. der Personalverantwortlichen von der Rolle der Kassenführung.

Empfehlung:

Damit eine solche Kommission überhaupt ihren Auftrag ausführen kann, ist ein ausgebauten finanzielles und versicherungstechnisches Controlling der PKB unerlässlich. Ohne eine vertiefte Kontrolle des Risikoverlaufs fehlen die objektiven und von allen beteiligten Partnern akzeptierten Grundlagen, um Massnahmen wie eine Neufassung der Anspruchsvoraussetzungen erfolgreich realisieren zu können.

Empfehlung:

Allenfalls könnte der bestehende Invaliditätsbegriff, der in der Praxis die Invalidität teilweise mit fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten innerhalb der Bundesverwaltung sowie der übrigen Arbeitgeber gleichsetzt, spezifischer gefasst werden. Denkbar wären eine verstärkte Anknüpfung an den Invaliditätsbegriff der Eidg. Invalidenversicherung, der ohnehin vom BVG verlangt wird, sowie die Einführung von Karenzfristen oder von zusätzlichen Anspruchsvoraussetzungen wie einem Mindestalter, der Zugehörigkeit zu besonders risikoanfälligen Berufsgruppen etc.

5 Langfristiges finanzielles Gleichgewicht

Um die finanziellen Auswirkungen der heutigen Regelung der flexiblen Pensionierung bei einer vermehrten und früheren Inanspruchnahme zu untersuchen, haben wir für den Bestand der allgemeinen Bundesverwaltung Hochrechnungen durchgeführt. Gemäss der heutigen Praxis und im Rahmen der geltenden gesetzlichen Grundlagen wird ein Finanzierungsverfahren mit teilweiser Anwartschafts-Deckung vorausgesetzt. Auf dem Fehlbetrag der PKB schulden die Arbeitgeber anteilmässig die Zinsgarantie.

Die Hochrechnungen zeigen unter realistischen Bedingungen, dass das langfristige Ziel eines Deckungsgrades von $\frac{2}{3}$ nicht gefährdet ist. Obwohl der aktuelle Deckungsgrad für die allgemeine Bundesverwaltung unter den statutarisch geforderten $\frac{2}{3}$ liegt, weist der Deckungsgrad bei jeder Variante eine steigende Tendenz auf und erreicht langfristig das Ziel von $\frac{2}{3}$. Bei einem tieferen mittleren Pensionierungsalter wird die Zunahme des Deckungsgrades allerdings gedämpft.

Sie zeigen aber auch, dass der zusätzliche Finanzierungsbedarf in erster Linie durch den Bund aufgrund der Zinsgarantie und des Teuerungseinbaus in die laufenden Renten getragen wird.

Empfehlung:

Ob diese Aussagen immer noch oder nur in abgeschwächter Form zutreffen, wenn gemäss der Absicht im neuen Bundesgesetz zur Pensionskasse des Bundes eine 100%-Deckung mit eingefrorenem Fehlbetrag vorausgesetzt wird, müsste während der diesbezüglichen Debatte vertieft abgeklärt werden.

Es ist zu erwarten, dass die Toleranz bezüglich einer intensiven Inanspruchnahme der vorzeitigen Pensionierung eher limitiert sein würde und sich die Frage einer planmässigen Vorfinanzierung der zusätzlichen Leistungen stellen würde. Voraussetzung ist jedoch, dass die konkreten Modalitäten der Rücktrittsregelung wie z. Bsp. die Wahl des ordentlichen Rücktrittsalters sowie die Einkaufsmodalitäten bekannt sind.

6 Finanzierungskonzept

Die Untersuchung zeigt, dass das effektive Rücktrittsalter unter dem Eckwert von $63\frac{1}{2}$ Jahren liegt. Die damit verbundenen zusätzlichen Kosten werden zum grössten Teil von den Arbeitgebern mit den Beiträgen gemäss Artikel 43 der PKB-Statuten finanziert. Die technischen Verluste gehen zu Lasten des Fehlbetrages und erhöhen

die Zinsgarantie der Arbeitgeber. Eine Transparenz in der Finanzierung und eine Kostenverteilung gemäss Verursacherprinzip ist damit praktisch verunmöglicht.

Empfehlung:

Am bisherigen versicherungstechnischen Rücktrittsalter von 63 ½ und damit an den davon abgeleiteten Tarifen für Einkauf, Austritt und Verdiensterhöhungen soll bis auf weiteres festgehalten werden.

Durch die konsequente Anwendung des Verursacherprinzips bei Pensionierungen auf Veranlassung des Arbeitgebers kann die Möglichkeit des flexiblen Rücktrittes mit schwächeren Kürzungssätzen als versicherungstechnisch notwendig bis auf weiteres beibehalten werden. Dies bedeutet die Weiterführung der bisherigen Solidarität beim Altersrücktritt für alle Versicherten.

Finanziell wäre eine Reduktion des versicherungstechnischen Rücktrittsalters kaum verkraftbar. Nach dem Freizügigkeitsgesetz müssten mit der Reduktion des Rentenalters die Austrittsleistungen substantiell erhöht werden. Obwohl dies vor allem Auswirkungen für die älteren Versicherten haben dürfte, würden sich die Verpflichtungen der PKB nochmals beträchtlich erhöhen, nachdem sie bereits durch die Einführung des Freizügigkeitsgesetzes per 1. Januar 1995 substantiell zunahmen. Sowohl die wiederkehrenden Beiträge als auch die Verdiensterhöhungsbeiträge müssten an die kürzere Beitragsdauer angepasst werden.