

Postfach 53
9490 Vaduz
Tel. +423 236 74 60
pvl@llv.li

Regierung des
Fürstentums Liechtenstein
Ministerium für Inneres, Justiz und Wirtschaft
9490 Vaduz

Vaduz, 1. Juni 2015

**Stellungnahme des Personalverbandes öffentlicher Verwaltungen Liechtensteins (PVL)
betreffend die Abänderung des Gesetzes über die betriebliche Personalvorsorge sowie
des Gesetzes über die Invalidenversicherung**

Sehr geehrter Herr Regierungschef-Stellvertreter Dr. Zwiefelhofer

Innerhalb der offenen Vernehmlassungsfrist bis zum 3. Juni 2015 möchte der PVL zum Vernehmlassungsbericht der Regierung vom 3. März 2015 betreffend die Abänderung des Gesetzes über die betriebliche Personalvorsorge (BPVG) sowie des Gesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) wie folgt Stellung nehmen:

1. Auswirkungen der Revision des BPVG auf das Staatspersonal, usw. und dadurch tangierte Mitwirkungsrechte

Obwohl der PVL offiziell nicht als Vernehmlassungsteilnehmer eingeladen wurde, sieht sich der PVL aus folgendem Grund zu einer Stellungnahme veranlasst:

Nach Art. 35 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes vom 24. April 2008 über das Dienstverhältnis des Staatspersonals (Staatspersonalgesetz; StPG), LGBl. 2008 Nr. 144, hat die Regierung den Personalverband grundsätzlich vor dem Erlass und der Änderung von Gesetzen, die für das Staatspersonal von besonderer Bedeutung sind, zu konsultieren. Das BPVG ist insofern von besonderer Bedeutung für das Staatspersonal, als der Kreis der Versicherten im Rahmen des Gesetzes vom 6. September 2013 über die betriebliche Personalvorsorge des Staates (SBPVG), LGBl. 2013 Nr. 329, identisch zu dem des BPVG ist und dieses ergänzend auf das SBPVG Anwendung findet (Art. 3 und 7 SPBVG). Hieraus folgt, dass das BPVG ebenfalls auf das Staatspersonal, auf Mitarbeiter der Regierung wie auch auf Mitarbeiter der an die Landesverwaltung angeschlossenen Betriebe sowie auf weitere Personen gemäss dem persönlichen Geltungsbereich des SBPVG Anwendung findet.

Dem Vernehmlassungsbericht ist zu entnehmen, dass die Regierung im Vorfeld des Vernehmlassungsberichts die thematischen Schwerpunkte zwar mit Interessensvertretern diskutiert hat. So hat die Regierung auf der einen Seite mit dem Liechtensteinischen Pensionskassenverband die Schwerpunkte der Vorlage eruiert; auf der anderen Seite hat sie auch im Rahmen zweier offener Gesprächsrunden verschiedene Interessensgruppierungen zur Diskussion eingeladen (S. 24).

Wer diese Interessengruppen im Einzelnen waren, wird in dem Vernehmlassungsbericht nicht näher ausgeführt. An dieser Stelle gilt es jedoch ausdrücklich festzuhalten, dass der PVL zu *keinem* Zeitpunkt involviert worden ist. Weder wurde der PVL zu Gesprächen eingeladen noch zu sonst einem Beitrag aufgefordert. Ebenso wenig wurde der PVL nunmehr offiziell eingeladen, eine Stellungnahme zu dem vorliegenden Vernehmlassungsbericht abzugeben. Im Rahmen der Abänderung des SBPVG war der PVL aufgrund der besonderen Bedeutung noch entsprechend zur Mitwirkung eingeladen worden. Da es bei der vorliegenden Gesetzesvorlage ebenfalls um die betriebliche Altersvorsorge zur Sicherung des Lebensunterhalts im Alter geht, die namentlich auch für Staatsangestellte von grosser Bedeutung ist, hätte die Regierung den PVL konsequenterweise auch bei der vorliegenden Revision des BPVG bereits von Anfang an in den Gesetzgebungsprozess mit einbeziehen müssen (vgl. Art. 35 Abs. 2 Bst. a StPG: „vor“). Der PVL stellt sich daher in diesem Zusammenhang die Frage, weshalb hier die Konsultationspflicht nach Art. 35 Abs. 2 StPG nicht beachtet wurde.

2. Anpassungen an die Schweizer Rezeptionsgrundlage

Mit der Vorlage zum BPVG soll vor allem die Gleichwertigkeit der gesetzlichen Bestimmungen über die berufliche Vorsorge in Liechtenstein mit der Rezeptionsgrundlage des Schweizerischen Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) erreicht und gewährleistet werden.

a) Grundsatz der Angemessenheit

Insofern ist es zu begrüßen, dass - entsprechend zu Art. 1 Abs. 2 BVG - die Grundsätze der betrieblichen Personalvorsorge explizit aufgeführt werden sollen. Stossend ist hierbei jedoch, dass im Gegensatz zur Rezeptionsgrundlage der Grundsatz der Angemessenheit nicht mit aufgenommen wurde. Die Ausführungen in dem Vernehmlassungsbericht, die sich an verschiedenen Stellen zur Angemessenheit und zur Sicherung des Lebensstandards im Rentenalter finden lassen, sind zum Teil widersprüchlich und lassen Fragen offen:

Während auf der einen Seite festgehalten wird, dass die betriebliche Vorsorge zusammen mit der AHV *„einen angemessenen Lebensstandard im Rentenalter ermöglichen“* soll (S. 40), heisst es hierzu an anderer Stelle, dass *„trotz all dieser vorgeschlagenen Massnahmen der Lebensstandard im Rentenalter nicht beibehalten werden kann.“* (S. 37)

Da sich in den Erläuterungen zu Art. 1a der Vorlage keine Ausführungen zur Angemessenheit finden lassen, stellt sich in diesem Kontext die Frage, ob die Regierung es versehentlich übersehen hat, den Grundsatz der Angemessenheit mit aufzunehmen. In diesem Fall wäre es aus Gründen der Rechtsklarheit naheliegend und sinnvoll, den Grundsatz der Angemessenheit entsprechend der Schweizer Vorlage in die Bestimmung

mit aufzunehmen, damit diese Gründe für die Landtagsabgeordneten und später auch in den Materialien, ersichtlich sind.

Die andere Möglichkeit, namentlich dass der Grundsatz der Angemessenheit in Art. 1a der Vorlage bewusst nicht mit aufgenommen wurde, weil der Regierung schon zum jetzigen Zeitpunkt klar ist, dass selbst mit Umsetzung der mit der Gesetzesrevision vorgeschlagenen Massnahmen der jetzige Lebensstandard nicht gewahrt werden kann, oder schlimmer noch: gar nicht erreicht werden soll, möchte der PVL gar nicht weiter vertiefen. Denn dies würde in einer Gesamtschau mit der AHVG-Revision einer Reduktion der 1. und 2. Säule auf das absolute Minimum gleichkommen mit weitreichenden Folgen, die letztendlich zu Lasten der Allgemeinheit gingen. In diesem Fall wäre nach Ansicht des PVL die gesamte Revision in Frage zu stellen und die vorliegende Revision würde sich in die vorangegangenen Gesetzesrevisionen im sozialversicherungsrechtlichen Bereich (ALVG, SBPVG, AHVG) nahtlos einreihen, mit denen sich der Gesetzgeber immer mehr aus seiner sozialstaatlichen Verantwortung herausnimmt. Allein schon um eine Auslegung in diese Richtung im Keim zu ersticken, sollte der Gesetzestext von Art. 1a der Vorlage zwingend mit dem Grundsatz der Angemessenheit ergänzt werden.

b) Festsetzung des Rentenumwandlungssatzes und Zinssatzes

Wie auch die Nicht-Aufnahme des Grundsatzes der Angemessenheit bedeutet das Festhalten an der Festsetzung des Umwandlungssatzes und des Zinssatzes durch die Versorgungsträger eine Abkehr von der Schweizer Rezeptionsgrundlage. Nach der bislang geltenden Rechtslage bestimmen die Versorgungsträger selbst die Höhe des Rentenumwandlungssatzes und der Verzinsung der Altersguthaben. Im Gegensatz dazu werden diese Sätze in der Schweiz durch den Bundesrat bestimmt. Trotz der mit der Revision angestrebten Anpassung an die Schweizer Rezeptionsvorlage soll dieser Grundsatz wie bisher beibehalten werden. Die in dem Erläuterungen hierzu angeführten Gründe vermögen jedoch nach Ansicht des PVL nicht zu überzeugen (vgl. S. 13 ff.). Die Beibehaltung unterstreicht vielmehr die liberalen Ansätze des Gesetzgebers, die allerdings nach Auffassung des PVL in Frage zu stellen sind. Aus sozialstaatlicher Sicht wäre gerade in diesem Zusammenhang die Nähe zur Rezeptionsgrundlage mit Festsetzen einer gesetzlichen Mindestquote (als eine Art Benchmark) zwingend geboten.

3. Erhöhung des Leistungsniveaus

Den gesetzgeberischen Willen, das Leistungsniveau in der beruflichen Vorsorge (2. Säule) in Liechtenstein anzuheben, werten wir als sehr positiv.

Ob die mit der aktuellen Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Massnahmen, wie insbesondere die Erhöhung der Sparbeiträge von 6% auf neu 8%, Herabsetzung des versicherungspflichtigen Einkommens und Abschaffung des Freibetrags, dafür tatsächlich ausreichen werden, stellen wir dennoch in Frage. Stellt doch schon das Ministerium selbst fest, dass „[...] trotz all dieser vorgeschlagenen Massnahmen der Lebensstandard im Rentenalter nicht beibehalten werden kann.“ (S. 37).

Zur angepeilten Erhöhung der Beiträge ist insbesondere fraglich, ob der statische Umwandlungssatz von 6%, von dem die Vorlage ausgeht, in den nächsten Jahrzehnten aufgrund der nicht ausreichend finanzierten Lebenshaltungskosten überhaupt

gewährleistet werden kann. Ansonsten müsste dieser aus Sicht des PVL analog der Schweiz gesetzlich verankert werden. Hieraus stellt sich auch die Frage nach dem möglichen Kapitalbezug. Wird beispielsweise bei tiefen Anwartschaften der Kapitalbezug gewählt, werden letztlich hohe Kosten auf den Staat in Form von Ergänzungsleistungen zukommen. Diese werden sich in der Folge aufgrund der demografischen Entwicklung stark auf die „aktive Generation“ auswirken. Wir möchten empfehlen, diesen implizierten Kosten durch höhere Beiträge entgegenzuwirken. Hierzu könnte man sich allenfalls am Beispiel Schweiz (Art. 16 BVG) orientieren. Hierzu verweisen wir auf den Vernehmlassungsbericht S.40: *„Im Vergleich zur Schweiz, welche nach Alter gestaffelte Sparbeiträge zwischen 7% - 18% vorsieht, werden auch mit dem vorgeschlagenen Massnahmenpaket die Arbeitgeber in Liechtenstein bei den Lohnnebenkosten für die 2. Säule deutlich weniger belastet.“*.

4. Erhöhung des Rentenalters

Die Anpassung des Rentenalters an die AHV-Gesetzgebung ist zwar in sich konsequent. Aus Sicht des PVL wäre jedoch schon die Erhöhung des Rentenalters nicht unbedingt erforderlich. Hierzu wird auf die Stellungnahme des PVL vom 30. März 2015 zum Vernehmlassungsbericht betreffend die Neuregelung des an die AHV ausgerichteten Staatsbeitrages verwiesen.¹

Aber wenn das ordentliche Rentenalter tatsächlich erhöht werden sollte, gilt es zu beachten, dass die durch die Erhöhung erzielten Überschüsse nicht in die allgemeine Reserve (oder Darlehen) einfliessen, sondern dass diese auf den jeweiligen Vorsorgekonten der Versicherten gut geschrieben werden sollten. Hier ist eine starke Aufsicht gefordert.

5. Herabsetzung des versicherungspflichtigen Verdienstes

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass der versicherungspflichtige Verdienst auf 13'920 Franken herabgesetzt, der Freibetrag gestrichen werden und Geringverdiener ihre Einkünfte aus mehreren Arbeitsverhältnissen kumulieren dürfen, um die Eintrittsschwelle für das Mindesteinkommen zu erreichen. Dies entspricht auf jeden Fall der jetzigen Ausgestaltung des Arbeitsmarktes, in dem Teilzeit-Beschäftigungsverhältnisse zunehmend an Bedeutung gewinnen. Nach Auffassung des PVL ist diese Massnahme zu begrüßen, da hier erstmals auch für Arbeitgeber eine entsprechende Beitragspflicht für Geringverdiener vorgesehen ist.

1

6. Modell-Rechnungen

Die Modell-Rechnungen, denen die Vorlage zugrunde gelegt wird, sind zum Teil mit falschen Prämissen erstellt worden und besitzen daher weder genügend Aussagekraft noch Transparenz:

So wird im Vernehmlassungsbericht das aktive Gesamtvolumen der betrieblichen Vorsorge in Liechtenstein mit CHF 5 Mrd. beziffert. Anstatt jedoch dieses Kapital auf die Versicherten (aktiv Versicherte und Rentenbezüger) umzulegen, wird es zur Berechnung des anteiligen Pro-Kopf-Kapitals durch die Anzahl der Einwohner Liechtensteins geteilt (S. 21: „Die Aktiven beliefen sich im Jahr 2013 auf CHF 5 Mrd., was [...] einem Kapital von CHF 136 000 pro Einwohner gleichkommt.“). Dies ist absolut irreführend, es sei denn, das Kapital soll im Rahmen einer der folgenden Revisionen vielleicht auf die Einwohner Liechtensteins und nicht mehr auf die eigentlich leistungsberechtigten Versicherten, die gegebenenfalls auch im Ausland wohnen können, verteilt werden.

Die Modell-Rechnung auf S. 37 stellt zwar einleitend klar, dass die Teuerungsrate nicht berücksichtigt wird. Dies verleitet aber bei der Auswertung der Berechnungen zu einer falschen Interpretation. Gemäss Schweizer Bundesamt für Statistik beträgt allein der Durchschnitt der Teuerung (minus) - 2.4 % (arithmetisches Mittel der letzten 40 Jahre).² Findet also die Teuerungsrate keine Berücksichtigung, führt dies allein schon zu entsprechenden Verlusten des Barwertes am Ende der Versichertenkarriere. Die Teuerung ist allgemein bekannt als der Feind der Vorsorge und darf deshalb bei massgeblichen Berechnungen nicht einfach ausser Betracht bleiben. Die aktuelle, aufgrund der expansiven Geldpolitik der Nationalbanken entstehende Abwertung der nationalen Währungen, wird mit grösster Wahrscheinlichkeit die Teuerung auch bei uns langfristig ansteigen lassen. Das ist unter anderem auch der Grund, warum in der Schweiz eine Staffelung der Beiträge vorgesehen ist. Ohne die klarstellende Darstellung von Vor- und Nachteilen lassen sich solche Modell-Rechnungen daher nur sehr schwer nachvollziehen und verstehen.

7. Stiftungsrat

Die Aufnahme der Aufgaben des Stiftungsrates, der Regelungen zur Qualifikation der Stiftungsratsmitglieder und zur Vermeidung von Interessenskonflikten im Gesetz ist grundsätzlich zu befürworten. Auch die Parität des Stiftungsrats wird durch die Abschaffung einer möglichen Bestimmung des Vorsitzenden durch die Arbeitgeberseite sicherlich gestärkt. Allerdings leidet die Transparenz der Interessensvertretung dadurch, dass der Vertreter der Arbeitnehmerseite neu nicht mehr aus der Mitte der Arbeitnehmer bestimmt werden muss (vgl. Art. 14 Abs. 2 der Vorlage). Es ist zuzugeben, dass es nicht immer einfach ist, einen geeigneten Vertreter zu finden. Aber auf der anderen Seite stellt sich die Frage, inwieweit ein aussenstehender Dritter die Interessen der betroffenen Arbeitnehmerschaft vertreten kann. Hier müssen nach Ansicht des PVL die jeweils zuständigen Arbeitnehmervvertretungen involviert werden und entsprechende Mitsprache gewährt sein. Somit muss dem jeweiligen Arbeitnehmerverband die Bestellung eines Arbeitnehmervvertreters in den Stiftungsrat gewährleistet bleiben.

² <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/05/02/blank/data.html> (LIK, Totalindex auf allen Basen)

8. Fazit

Die jetzige BPVG-Revision ist trotz des angestrebten Ziels der Erhöhung des Leistungsniveaus, was wir grundsätzlich positiv werten, im Lichte der allgemeinen Liberalisierungstendenzen kritisch zu betrachten.

Wenn denn schon ein liberaler Ansatz gewählt werden soll, dann wäre doch gleich eine vollständige Liberalisierung der 2. Säule im Sinne einer individuellen Vorsorge eine überlegenswerte Option. Eine individuelle Vorsorge bei einer frei wählbaren, systemrelevanten Bank könnte beispielsweise ein persönliches Vorsorge-Rentenkonto eingerichtet werden, auf dem jeder Versicherte - zusammen mit seinem Arbeitgeber - allein für sich seine Rentenanwartschaften nach gesetzlicher Vorgabe ansparen könnte. Bei einem Stellenwechsel, einem Wohnortwechsel oder einem Wechsel in die Selbstständigkeit könnte das Konto, das selbstverständlich strengen gesetzlichen Voraussetzungen unterliegen müsste (Kapitalunterlegung, Zinssatz, Zweckbestimmung, Auflösung erst mit Rentenbezug, etc.) unverändert fortgeführt werden. Bezüglich der Altersrisiken liesse sich bestimmt eine entsprechende Versicherung einrichten, welche das hierbei nicht berücksichtigte Risiko entsprechend den heute gültigen Vorgaben versichern würde. Die weiteren Vorteile einer solchen Alternative wären die Folgenden: die eigenen Verwaltungsstrukturen könnten ersatzlos gestrichen und damit erhebliche Kosten gespart werden. Die Infrastrukturen und das Know-How bei den Banken könnten mit genutzt werden. Ausserdem unterliegen die Banken als Sorgfaltspflichtige den strengen Auflagen nach dem Gesetz vom 11. Dezember 2008 über berufliche Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung von Geldwäscherei, organisierter Kriminalität und Terrorismusfinanzierung (SPG), LGBl. 2009 Nr. 47, und somit der Finanzmarktaufsicht, genauso wie auch jetzt die Stiftungsräte der Vorsorgeträger.

Wir bitten um Kenntnisnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen.


Thomas Klaus
PVL-Präsident



Ergeht an:

- den Hohen Landtag
- Regierungschef Adrian Hasler
- PVL-Mitglieder