



# Working Paper

**Sozialstruktur, soziale Sicherung und  
soziale Lage des öffentlichen Dienstes  
der Schweiz**

Jens Ballendowitsch

**Jens Ballendowitsch**

**Sozialstruktur, soziale Sicherung und soziale Lage des öffentlichen  
Dienstes der Schweiz**

Arbeitspapiere – Working Papers

Nr. 68, 2003

**Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung**

**Eine Publikation aus dem Forschungsprojekt: „Sozialstruktur, soziale Sicherung und soziale Lage des öffentlichen Dienstes: europäische Muster und nationale Fallstudien“.**

**Ballendowitsch, Jens:**

Sozialstruktur, soziale Sicherung und soziale Lage des öffentlichen Dienstes  
der Schweiz / Jens Ballendowitsch

Mannheim, 2003

(Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung ; 68)

ISSN 1437-8574

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: € 2,60

Bezug: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Postfach, 68131 Mannheim

WWW: <http://www.mzes.uni-mannheim.de>

Redaktionelle Notiz:

*Jens Ballendowitsch ist Diplom-Sozialwissenschaftler und ist seit Januar 2002 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES).*

## Zusammenfassung

Im Rahmen des Forschungsprojektes über die „Sozialstruktur, soziale Sicherung und soziale Lage des öffentlichen Dienstes: europäische Muster und nationale Fallstudien“ untersucht das Arbeitspapier die Sozialkategorie der öffentlichen Beschäftigten in der Schweiz. Den theoretischen Hintergrund bildet der Zusammenhang zwischen der internen sozialen Strukturierung und den institutionellen Regelungen der Altersvorsorge sowie deren Einfluss auf die soziale Lage der Beschäftigten im öffentlichen Dienst.

Nach einer über Jahrzehnten andauernden Expansionsphase, in der nicht nur die öffentliche Beschäftigung deutlich an Bedeutung zunahm, sondern auch die Personalausgaben und damit die Staatsausgaben massiv anstiegen, zeigt der öffentliche Dienst seit den 1980er Jahren Stagnationserscheinungen und ist rückläufig. Dieser Rückgang ist aber nicht nur das Ergebnis von politischen Maßnahmen, sondern auch die Reaktion auf bedeutende Strukturveränderungen, die im öffentlichen Dienst selbst liegen. Diese Strukturveränderungen betreffen: das Wachstum der öffentlichen Beschäftigung seit Beginn des 20. Jahrhunderts und der Abbau des öffentlichen Personalbestandes seit Ende des 20. Jahrhunderts; die Feminisierung des öffentlichen Dienstes und die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung; der Wandel der Qualifikationsstruktur; sowie der Wandel in der funktionalen Beschäftigungsstruktur. Dabei wird angenommen, dass diese Veränderungen in der internen sozialen Strukturierung des öffentlichen Dienstes, vor allem in Verbindung mit dem Problem der gesellschaftlichen Überalterung, des Anstiegs der Lebenserwartung und der Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Erwerbstätigen und Ruheständlern, zu Veränderungen der institutionellen Regelungen der Altersvorsorge im öffentlichen Dienst führen und somit auch die soziale Lage der öffentlichen Beschäftigten beeinflussen (Rothenbacher 2002). Der Einfluss auf die soziale Lage der öffentlichen Beschäftigten kann für den Fall „Schweiz“ allerdings nur in Ansätzen behandelt werden, weil die Datenlage für eine genaue Einschätzung nicht ausreicht.

Das Arbeitspapier stellt zusammenfassend die oben genannten Wandlungstendenzen dar und gibt einen Einblick über die verschiedenen institutionellen Regelungen der Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenvorsorge im öffentlichen Dienst, der Kostenentwicklung der Vorsorgeausgaben des Staates sowie über die Reformen und Probleme im Altersvorsorgesystem. Daneben werden bestimmte Aspekte der sozialen Lage behandelt, wie etwa die Arbeitszeiten, die Einkommens- und Gesundheitslage im öffentlichen Dienst. Darüber hinaus wird das Problem von Frühverrentungen im öffentlichen Dienst diskutiert. Abschließend werden die Leistungen von öffentlichen- und privatrechtlichen Pensionskassen verglichen und die Verteilung der ausbezahlten Renten im öffentlichen Dienst in Relation zur Privatwirtschaft untersucht.

## Abstract

In the framework of the research project about the „Social Structure, Social Security and Social Position of the Public Service Sector: European Patterns and National Case Studies“ this paper examines the social category of public employees in Switzerland. The theoretical background is the relationship between the social structure and the institutional regulations of old-age provision, and the

effects of both on the social position of the employees in the public service sector. After decades of expansion, when not only public employment increased but public expenditure as well, the public service sector nowadays shows signs of stagnation and is declining. This drop is not only the result of political measures, but also the reaction to important structural changes in the public service sector itself. These structural changes concern: the increase in public employment in the beginning of the 20<sup>th</sup> century and its reduction in the late 20<sup>th</sup> century; the feminization of the public service sector and the increase in part-time work; the transformation of the qualification structure as well as changes in the functional employment structure. It is assumed that these internal structural changes, particularly if they are coupled with population ageing, the increase in life expectancy and the deterioration of the ratio between earners and pensioners lead to rearrangements in the institutional regulations of the public sector old-age provision system. Thus affected the social position of the public employees (Rothenbacher 2002). The impact on the social position of public service sector employees can only be dealt partly with the case study "Switzerland", because the data base is not sufficient for a detailed evaluation. The working paper illustrate the above mentioned changes in direction and gives an insight into the different institutional regulations of the old-age, surviving dependants, and disabled provision system in the public service sector. Moreover, the development of the state costs of provision system the state will be dealt with and the reforms and problems of the old-age provision system will be discussed. In addition, the problem of early retirement will be discussed and the health situation of public employees will be described. Finally, a performance comparison of public and private law pension funds is given the conditions for obtaining old-age pensions and the distribution of the paid pensions in the public sector in relation to the private sector will be examined.

# Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Die historischen Grundlagen des öffentlichen Dienstes	3
2.1	Die historische Entwicklung der Beamten Gesetze auf Bundesebene	4
3.	Die öffentliche Beschäftigung in der Schweiz	7
3.1	Definitionen und statistische Abgrenzung des öffentlichen Dienstes	7
3.1.1	Statusgruppen und Rechtsstatus	8
3.2	Die Datenlage	11
3.3	Trends in der öffentlichen Beschäftigung	12
3.3.1	Feminisierung und Teilzeitarbeit	15
3.3.2	Bildungsstatus	20
3.3.3	Beschäftigung im öffentlichen Dienst nach Funktionen	24
3.4	Aktuelle Politiken mit Einfluss auf die öffentliche Beschäftigung	27
3.5	Aktualität der Privatisierung	28
4.	Die Einkommenslage und die gesetzliche Regelung der Einkommenserzielung	30
4.1	Nationale Untersuchungen und deren Ergebnisse	31
4.1.1	Lohnvergleichsstudien	32
4.2	Die gesetzliche Regelung der Einkommenserzielung	34
5.	Arbeitszeiten im öffentlichen Dienst	36
6.	Soziale Sicherung im öffentlichen Dienst	38
6.1	Alterssicherung in der Schweiz	38
6.2	Die historische Entwicklung der Altersvorsorge des öffentlichen Personals	40
6.2.1	Die Entwicklung der beruflichen Vorsorge des Bundespersonals	43

6.3	Die Mitgliederstruktur der Pensionskassen	46
6.4.	Allgemeine institutionelle Regelungen der ersten und zweiten Säule	50
6.4.1	Die institutionellen Regelungen der Pensionskassen auf Bundesebene	52
6.4.2	Vergleich öffentlichrechtlicher Pensionskassenreglements	58
6.5	Vorsorgeausgaben und Rentenempfänger im Aggregat	60
6.5.1	Entwicklung der Vorsorgeausgaben zur AHV	60
6.5.2	Entwicklung der Vorsorgeausgaben zur beruflichen Vorsorge	61
6.5.3	Entwicklung der Personal- und Vorsorgeausgaben des Staates	62
6.5.4	Rentenempfänger	63
6.6	Reformen und Probleme des Systems der Altersvorsorge	64
6.7	Hinterbliebenenversorgung	68
6.7.1	Vergleich der Pensionskassenreglements	69
6.8.	Invaliditätssicherung (Dienstunfähigkeit)	70
6.8.1	Vergleich der Pensionskassenreglements	70
6.9	Frühverrentungen	70
7.	Gesundheit	73
7.1	Gesundheitssicherung im öffentlichen Dienst	73
7.2	Die gesundheitliche Lage der Beschäftigten im öffentlichen Dienst	74
8.	Die Renten im öffentlichen Dienst und die soziale Lage der öffentlichen Beschäftigten	76
8.1	Leistungsvergleich öffentlich- und privatrechtlicher Pensionskassen	76
8.2	Die Verteilung der ausbezahlten Renten im Vergleich	78
9.	Fazit	79
	Literatur	82

## 1. Einleitung

Das vorliegende Arbeitspapier ist eine Publikation aus dem komparativen Forschungsprojekt: „Sozialstruktur, soziale Sicherung und soziale Lage des öffentlichen Dienstes: europäische Muster und nationale Fallstudien“. Das Forschungsprojekt untersucht die Sozialkategorie der öffentlich Beschäftigten in fünf europäischen Ländern (Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Deutschland und der Schweiz) unter drei zentralen Gesichtspunkten: der internen sozialen Strukturierung, der sozialen Sicherung und der sozialen Lage. Allgemeiner Rahmen der Untersuchung bildet die personelle Kontraktion des öffentlichen Sektors in Zusammenhang mit hohen Staatsausgaben und wachsenden Pensionslasten. Den theoretischen Hintergrund des Forschungsprojektes bildet die Annahme eines Zusammenhangs zwischen der internen Strukturveränderungen und des Systems der sozialen Sicherung sowie deren Auswirkungen auf die soziale Lage der öffentlichen Beschäftigten in Relation zu anderen Berufsgruppen (Rothenbacher 2002).

Das vorliegende Arbeitspapier ist ein standardisierter Länderbericht, der in Form einer Sozialberichtserstattung die Entstehungs- und Entwicklungsbedingungen des öffentlichen Dienstes in der Schweiz beschreibt. Das Ziel dieses Papiers besteht hauptsächlich darin, eine Grundlagensicherung über den Literaturstand und Datenlage hinsichtlich der drei oben genannten Gesichtspunkte für den öffentlichen Dienst der Schweiz zu geben. Dies geschieht in standardisierter Form, das heißt, dass in sämtlichen nationalen Fallstudien des Forschungsprojektes die selben Dimensionen untersucht werden. Das Arbeitspapier stellt somit eine Grundlage dar für den am Ende des Projektes anstehenden komparativen Teil. Nach einem kurzen Blick auf die Entwicklungsgeschichte des öffentlichen Dienstes und der Beamtengesetze (*Kapitel 2*), konzentriert sich die Betrachtung des vorliegende Arbeitspapiers vorwiegend auf zwei Kernpunkte. Ein Schwerpunkt der Untersuchung bildet der Aspekt der internen sozialen Strukturierung (*Kapitel 3*). Dieser Abschnitt der Arbeit zielt auf die Herausarbeitung langfristiger Trends im Wachstum der öffentlichen Beschäftigung, der geschlechtsspezifischen Segregation des Sektors, der Teilzeitbeschäftigung, der Zugangsqualifikationen sowie der funktionalen Beschäftigungsstrukturen. Daneben werden verschiedene politische Maßnahmen beschrieben, die Einfluss auf die öffentliche Beschäftigung und damit auf die interne Struktur des öffentlichen Dienstes ausüben. Ein zweiter Schwerpunkt der Arbeit betrifft den Bereich der sozialen Sicherung im öffentlichen Dienst, speziell der Alterssicherung (*Kapitel 6*). Neben einer kurzen Beschreibung der Entstehungsgeschichte des Sicherungssystem für öffentliche Beschäftigte, konzentriert sich die Untersuchung vorwiegend auf die Darstellung der unterschiedlichen institutionellen Regelungen der Alters- Hinterbliebenen- und Invalidenvorsorge im öffentlichen Dienst sowie auf einen Leistungsvergleich öffentlich- und privatrechtlicher Vorsorgeeinrichtungen. Ergänzt wird dieses Kapitel durch die Beschreibung der Ausgabenentwicklung des Staates bzw. der öffentlichen Arbeitgeber für die Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenvorsorge der öffentlichen Beschäftigten. Ferner werden die Probleme und Reformen im System der Alterssicherung diskutiert, die sich aufgrund der sich verändernden demographischen Entwicklung und der internen Strukturveränderungen im öffentlichen Dienst ergeben. Das Problem



von Frühverrentungen im öffentlichen Dienst wird in einem gesonderter Abschnitt thematisiert. Darüber hinaus wird der Länderbericht über den öffentlichen Dienst der Schweiz durch bestimmte Aspekte der sozialen Lage, wie etwa die Arbeitszeiten, die Einkommens- und Gesundheitslage sowie die Verteilung der Altersrenten, komplettiert. Im Fazit (*Kapitel 9*) des Arbeitspapiers werden die beiden Perspektiven und Untersuchungsergebnisse zusammengeführt, in dem gezeigt wird, wie durch den Wandel der sozialstrukturellen Verhältnisse im öffentlichen Dienst ein besonderer Reformdruck auf das Sicherungssystem ausgeübt wird, was wiederum Rückwirkungen auf die soziale Lage der öffentlichen Beschäftigten haben kann.

Der Aspekt der sozialen Lage bezieht sich dabei auf die Phase vor und nach dem Altersrücktritt der Beschäftigten. In den Kapiteln *vier*, *fünf* und *sieben* des Arbeitspapiers werden Dimensionen der sozialen Lage thematisiert, welche die Phase vor dem Eintritt in den Ruhestand betreffen. Im *achten Kapitel* wird dagegen die soziale Lage der Beschäftigten im Ruhestand beschrieben. Die Untersuchung der sozialen Lage der öffentlichen Beschäftigten im Ruhestand beschränkt sich allerdings nur auf die Verteilung der Altersrenten nach der Rechtsform der Vorsorgeeinrichtung. Denn leider ist es aufgrund mangelnder Daten nicht möglich, detailliertere Analysen über die soziale Lage der öffentlichen Beschäftigten vorzunehmen. So enthalten z.B. die Statistiken über die berufliche Vorsorge keine soziologischen Merkmale wie etwa Ausbildung, berufliche Stellung oder Angaben zum Dienstverhältnis. Demzufolge ist es auch nicht möglich, die Verteilung der Altersrenten nach sozialer Stellung im Beruf oder sozio-demographischen Merkmalen darzustellen. Zusätzliche Aspekte der sozialen Lage, wie etwa Wohnverhältnisse, Haushaltsstrukturen oder soziale Netzwerkbeziehungen, die ebenfalls Gegenstand der standardisierten Länderberichte sein sollten, werden aufgrund des Fehlens von statistische Angaben nicht besprochen. Des Weiteren gestattet die Datenlage nur eine recht grobe Differenzierung der Beschäftigten nach dem Arbeitssegment, dass heißt, dass bis auf die Unterscheidung der Beschäftigten nach öffentlichen und privaten Sektor keine zusätzlichen Differenzierungen vorgenommen werden. Eine umfassende und präzise Einschätzung der sozialen Lage der öffentlichen Beschäftigten wird dadurch erschwert und aufgrund des Fehlens einer ausreichenden Datenbasis deutlich eingeschränkt. Trotz dieser Mängel stellt das Arbeitspapier eine detaillierte Grundlage für den späteren komparativen Teil des Forschungsprojektes dar, denn es dokumentiert zusammenfassend die Entwicklungstrends in der Sozialstruktur und den Sicherungssystemen im öffentlichen Dienst, die so bisher für die Schweiz noch nicht vorliegen. Darüber hinaus existiert bisweilen keine Literatur die sich mit dem Thema der sozialen Sicherung im öffentlichen Dienst der Schweiz detailliert auseinandersetzt. Das Arbeitspapier stellt somit einen ersten Beitrag zum Thema der soziale Sicherung im öffentlichen Dienst der Schweiz überhaupt dar.

## 2. Die historischen Grundlagen des öffentlichen Dienstes

Die Grundlagen des öffentlichen Dienstes der Schweiz basieren auf der „volksstaatlich“ organisierten Durchführung öffentlicher Aufgaben. Dessen Ursprung beruht nicht auf einem absolutistischen Staatsverständnis, sondern auf der genossenschaftlichen Selbstverwaltung der frühen innerschweizerischen Orte (Fleiner 1916:2f.). Die Schweiz verfügte über kein stehendes Heer und hatte auch keine kostspielige fürstliche Hofhaltung zu finanzieren. Deshalb bestand anfänglich gar kein Bedarf größere Einnahmen zu beschaffen und die Verwaltungstätigkeit auszudehnen (Holzer 1961:179). Die öffentlichen Angelegenheiten wurden zum Teil vom Volk selbst in Versammlungen oder durch einzelne Amtsträger geregelt. Die überwiegend ehren- und nebenamtlich tätigen Amtsträger wurden zur zeitlich befristeten Ausübung bestimmter Aufgaben durch die Bürgerschaft oder deren politische Vertretungen gewählt. Eine Notwendigkeit, die Rechtsstellung der Amtsinhaber besonders einlässlich zu regeln, bestand kaum. Die Dienstverhältnisse wurden nur von Fall zu Fall geregelt (Lobsiger 1975:21). Ein Wandel, der nur von kurzer Dauer war, trat mit der Napoleonischen Herrschaft (Helvetik) ein, welche die zentralistische Verwaltungsorganisation Frankreichs auch auf die Schweiz zu übertragen versuchte (Holzer 1961:180). Die Restauration kehrte wieder zu den Formen der althergebrachten Verwaltung zurück. Der frühere Staatenbund kannte als einzigen ständigen Beamten lediglich den eidgenössischen Kanzler und Staatsschreiber (Kupper 1929:11). Im Zeichen der allgemeinen Bürokratisierung verstärkte sich aber auch in der schweizerischen Verwaltung die Tendenz zum Berufsbeamtentum. Maßgebend für die Ausdehnung des Berufsbeamtentums in der Schweiz war die Gründung des Bundesstaates im Jahr 1848, wobei dem Bund das Zoll-, Post- und Münzwesen übertragen wurde. Mit dem Ansteigen der Verwaltungsaufgaben wuchsen auch die Ansprüche des öffentlichen Arbeitgebers an Vorbildung und fachliche Fähigkeiten der Bediensteten. Die bis dahin funktionierende Eingriffsverwaltung verlor erheblich an Bedeutung. Der ursprüngliche Charakter der Beamtung, als freiwillige, ehren- und nebenamtliche Teilnahme des Bürgers an der öffentlichen Verwaltung und der Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt, wandelte sich zu einer vollberuflichen Beschäftigung. Zur Charakterisierung von Verwaltungssystemen unterschied der Jurist Fritz Fleiner (1916) zwischen Beamten- und Volksstaat. Fleiner definierte den Bund als Beamtenstaat in abgeschwächter Form, da dieser sich vor allem auf Berufsbeamte stütze. Die Kantone dagegen verkörperten den Volksstaat, bei dem die Verwaltungsgeschäfte weitgehend ehrenamtlich erfolgten. Laut Germann ist die Volksstaat-These allerdings zu revidieren, denn schon im 19. Jahrhundert existierten vor allem in den größeren Kantonen festangestellte und besoldete Staatsbedienstete. Die Entscheidung einer Person, einer Tätigkeit im öffentlichen Dienst nachzugehen, wurde heute wie damals in den weitaus überwiegenden Fällen von beruflichen Neigungen, wirtschaftlichen Interessen und dem Arbeitsmarkt bestimmt und weniger von der Ehre und dem Ansehen, welche im „Volksstaat“ mit der Übertragung eines öffentlichen Amtes verbunden war. Dennoch sind wesentliche Grundzüge des ursprünglichen Amtsverhältnisses im öffentlichen Dienstrecht bis heute erhalten geblieben. Dazu gehören die öffentliche Ausschreibung freier Stellen, die Wahl in ein bestimmtes Amt sowie das Amtsdauerprinzip für gewisse Bedienstetenkategorien (Germann 1998a:2f.).

## 2.1 Historische Entwicklung der Beamtengesetze auf Bundesebene

Zur Zeit der Gründung des schweizerischen Bundesstaates im Jahr 1848 gab es schon Vorbilder des Berufsbeamtentums und Beamtengesetze in den benachbarten europäischen Staaten. Das Prinzip des Berufsbeamtentums stieß in der Schweiz, aufgrund der streng republikanisch-demokratischen Gesinnung, jedoch schon früh auf eine ablehnende Haltung in der Bevölkerung. Folgendes Zitat soll exemplarisch die in der Schweiz herrschende Auffassung über die Stellung der Staatsbediensteten wiedergeben: „Die beste Republik ist diejenige, wo die Beamten Opfer zu bringen haben.... Ein Beamter braucht nicht durch besonderen Aufwand zu glänzen. ... Es ist verderblich, die Gehälter so zu stellen, dass die Ämter um ihretwillen erstrebt werden. ... Es muss Grundsatz in der Republik bleiben, wenn sie nicht in Bureaukratie ausarten soll, dass der Beamte nicht über alle Wechsel des Lebens gesicherter stehe als die Masse derjenigen, auf deren Kosten er lebt, und dass seine Leistungen und Anstrengungen nicht höher angeschlagen werden als diejenige der Privaten von gleichen Erfordernissen an Bildung, und Verantwortung und Zeitaufwand“<sup>1</sup>.

Bis zum In-Kraft-Treten des Beamtengesetzes im Jahre 1927 verfügte die Eidgenossenschaft über keine einheitliche Gesetzgebung über die Arbeitsbedingungen der Beamten. Die damaligen Reglements beschränkten sich lediglich auf Teilaspekte des Dienstrechts oder galten für einzelne Departments oder Dienststellen (Germann 1998b:116). Der erste beamtenrechtliche Erlass auf Bundesebene war das Gesetz vom 9. Dezember 1850 über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten. Dieses Gesetz schuf für alle Beamten gültige Vorschriften bezüglich zivil-, straf- und disziplinarrechtlicher Verantwortlichkeiten (Lobsiger 1975:16). Trotz verschiedener Anläufe, ein Beamtenrecht zu schaffen, wurde das Beamtenverhältnis anfänglich von Fall zu Fall geregelt. Bis zur Schaffung eines Beamtengesetzes, das für sämtliche Bundesbedienstete eine einheitliche und kohärente Regelung des Dienstverhältnisses vorsah, vergingen jedoch rund 80 Jahre. Der Gesetzgeber zog es dagegen vor, dienstrechtliche Vorschriften oder die Vergütung des Personals, durch Sondererlasse zu regeln. Erst das Besoldungsgesetz aus dem Jahr 1897 führte zu einer Normierung des Besoldungssystems und ersetzte damit eine Vielzahl sektorieller Beschlüsse (Germann 1998b:116). Dennoch waren die Bestimmungen über die Dienstverhältnisse des Bundespersonals in zahlreichen Gesetzen, Beschlüssen und Verordnungen weit verstreut (Lobsiger 1975:39). Aus diesem Grund wuchs nach dem Ersten Weltkrieg die Kritik an der Unvollkommenheit und Unübersichtlichkeit des Bundesdienstrechts. Nach einer langen Vorbereitungsphase wurde dem Parlament im Jahr 1924 der Entwurf für ein Beamtengesetz vorgelegt, das am 30. Juni 1927 angenommen wurde<sup>2</sup> (Germann 1998a:17ff.). Das Volk hatte diesem Gesetz stillschweigend zugestimmt. Denn wie bei jedem anderen Bundesgesetz auch, bedurfte das Beamtengesetz der Zustimmung des Volkes. Die Konzeption des schweizerischen Beamtenrechts ist daher einmalig und grundlegend verschieden von den meisten westeuropäischen Ländern, denn nahezu sämtliche

---

<sup>1</sup> Zitat aus der „Beratung des Dekrets über die Besoldung des Bundesrates im Jahr 1848“ (Kull 1939:136).

<sup>2</sup> Das Gesetz trat am 1. Januar 1928 In Kraft.

Regelungen, wie etwa die Besoldung der Beamten, müssen ausdrücklich oder stillschweigend vom Volk zugestimmt werden. Die Einflussnahme des Volkes durch ein fakultatives Referendum wirkt sich somit auf alle Verhandlungen aus und führt dadurch zu gemäßigten Forderungen und Beschlüssen der Verhandlungspartner (Kaufmann & Lobsiger 1973:105). Rund 80 Jahre nach Gründung des Bundesstaates war es erstmals gelungen, für alle Bundesbeschäftigten einheitliche Regelungen der Dienstverhältnisse aufzustellen. Nach dem Beamtengesetz wurden die Dienstkategorien „Beamte“, „Angestellte“, „Arbeiter“<sup>3</sup> und „Bedienstete in anderen Arbeitsverhältnissen“ unterschieden. Im vollen Umfang galt das Beamtengesetz nur für die Beamten der Bundeszentralverwaltung, der eidgenössischen Gerichte, der Zoll-, der PTT<sup>4</sup>- und der SBB<sup>5</sup>-Verwaltung und nicht für die Beamten der Kantone und Gemeinden. Beamte waren gemäß des Beamtengesetzes Dienstpflichtige, deren Ämter in dem vom Bundesrat aufgestellten und von der Bundesversammlung genehmigten Ämterverzeichnis enthalten waren, und die vom Bundesrat oder einer nachgeordneten Stelle oder von den eidgenössischen Gerichten ausdrücklich als Beamte gewählt worden waren (Kull 1939:138). Die auf Artikel 62 des Bundesbeamtengesetzes abgestützte Angestelltenordnung ermächtigte den Bundesrat Verordnungen über die Arbeitsverhältnisse jener Arbeitnehmer<sup>6</sup> zu erlassen, die nicht Beamte waren. Die Arbeiter und Angestellten unterstanden indirekt ebenfalls dem Beamtengesetz, dessen Bestimmungen über das Streikverbot, die Disziplinargewalt und die Versicherungskassen ausdrücklich auch für sie verbindlich waren. Während die früheren Verordnungen und Gesetze vorwiegend auf die Besoldung fokussiert waren, umschrieb das Beamtengesetz aus dem Jahr 1927 auch die Rechte und Pflichten des Staates und des Personals (z.B. die Loyalitätspflicht, die Einschränkung politischer Aktivitäten und das Streikverbot) und regelte die Anstellungsbedingungen. Das Beamtengesetz galt jedoch nicht für die von der Bundesversammlung nach Artikel 85 Ziffer 4 der Bundesverfassung gewählten Personen (Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichtes, Bundeskanzler, General der eidgenössische Armee). Zum Beamtengesetz gibt es zahlreiche Ausführungsbestimmungen und etwa 60 Erlasse, die in der Systematischen Rechtssammlung (SR) oder im Bundesblatt (BBl) veröffentlicht worden sind. Zusätzlich existieren zahlreiche nachgeordnete Vorschriften, die Fragen wie Urlaub, Ernennung und Beförderung, Anfangsbesoldung, Verwendung von Privatfahrzeugen für den Dienstgebrauch usw. regeln. Das Beamtengesetz wird durch drei wichtige Verordnungen ergänzt: die Beamtenordnung 1 (BO 1) vom 10. November 1959, die für die allgemeine Bundesverwaltung und für das Personal der Parlamentsdienste und des Bundesgerichtes gilt; die Beamtenordnung 2 (BO 2) vom 15. März 1993 für die Beamten der SBB und der PTT und die Beamtenordnung 3 (BO 3) vom 29. Dezember 1964 für die Bediensteten im Außendienst des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten. Ferner wurde das Beamtengesetz seit 1927 rund zwanzigmal teilrevidiert. Die materiellen Änderungen waren dabei jedoch recht gering. In den Legislaturprogrammen 1991-1995 und 1995-1999 sah der Bundesrat vor, dem Parlament eine

---

<sup>3</sup> Die Kategorie „Arbeiter“ wurde 1968 abgeschafft. Die Arbeiter wurden in das Angestelltenverhältnis überführt.

<sup>4</sup> Post-Telegraphie-Telephonie Betriebe.

<sup>5</sup> Schweizerische Bahn Betriebe.

<sup>6</sup> Bemerkung: Die in diesem Arbeitspapier verwendeten Bezeichnungen (Arbeitnehmer, Angestellter, etc.) beziehen sich auf beide Geschlechter.

Totalrevision des Beamtengesetzes vorzulegen. Das Bundespersonalgesetz (BPG)<sup>7</sup>, welches das alte Beamtengesetz ablöst, trat für die Beschäftigten der SBB am 1. Januar 2001 in Kraft; für die Beschäftigten der Post und der Bundesverwaltung am 2. Januar 2002. Die bedeutendste Änderung betrifft dabei die Abschaffung des Beamtenstatus. Die Wahl auf Amtsdauer wird abgelöst durch eine kündbare öffentlichrechtliche Anstellung mit ausgebautem Kündigungsschutz auf der Grundlage eines individuellen Vertrages. Ferner sieht das BPG die Möglichkeit zur Einführung eines Gesamtarbeitsvertrages vor. Mit der Einführung des BPG vollzog sich ein „revolutionärer“ Wechsel weg vom Beamtenstatus und hin zu einer Staatsverwaltung mit Angestellten. Neben der Änderung des Rechtsverhältnisses zwischen Beamten und Staat wurden mit dem BPG auch neue personalpolitische Instrumente eingeführt (z.B. Leistungslohn), die in der Privatwirtschaft schon länger praktiziert werden. Der allgemeine Trend geht demnach dahin, die Arbeitsbedingungen für die öffentlichen Beschäftigten jenen im privaten Sektor anzugleichen.

Im Prinzip sind auch die 26 Kantone und die 2.903<sup>8</sup> Gemeinden befugt, die Ausgestaltung des Dienstrechtes ihrer Beschäftigten frei zu bestimmen. Aufgrund der fehlenden Kompetenz des Bundes zu einer allgemeinen Regelung des Beamtengesetzes seitens des Bundes, entwickelten die Kantone das Beamtenrecht teilweise im Anschluss an das Bundesrecht. Allerdings verfügen nur 16 von ihnen über ein Beamtengesetz, die übrigen regeln die Rechte und Pflichten des öffentlichen Personals auf dem Verordnungsweg (Germann 1998a:19). Die Freiheit der Kantone bei der Gestaltung des Dienstrechtes machte es möglich, dass einige Kantone, allen voran der Kanton Graubünden im Jahr 1990, Verwaltungsreformen einleiteten, deren bedeutendste Änderungen sich teilweise im neuen Bundespersonalgesetz niederschlugen. Neben Graubünden, der als erster Kanton das Amtsdauerprinzip abschaffte, folgten diesem Beispiel die Kantone Zug, Bern, Neuenburg und Nidwalden. In weiteren Kantonen wird diese Lösung angestrebt. Vorreiter in der Abschaffung des Beamtenstatus war somit nicht der Bund, sondern die Kantone, deren Ziele und Reformstrategien der Verwaltungsreorganisation jedoch durch eine große Heterogenität gekennzeichnet sind. Aus diesem Grund konnte sich in der Schweiz bisher kein bestimmtes Modell durchsetzen. Einige Gemeinsamkeiten lassen sich dennoch ausmachen. So betreffen die meisten Änderungen die Frage der Wahl für eine bestimmte Amtsdauer. Weitere Gemeinsamkeiten bestehen bezüglich der Kompetenz- und Aufgabenverschiebung von der Legislative zur Exekutive, der Einführung des Leistungslohns, der Abschaffung von Lohnautomatismen wie z.B. dem Teuerungsausgleich, dem Dienstalter, der Einführung von Beurteilungsgesprächen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, der Aufhebung des Disziplinarrechtes sowie dem Ausbau der Aus- und Weiterbildung der Bediensteten.

---

<sup>7</sup> SR 172.220.1.

<sup>8</sup> Im Jahr 2001.

### **3. Die öffentliche Beschäftigung in der Schweiz**

In diesem Abschnitt werden Entwicklungen der Beschäftigung im öffentlichen Dienst untersucht. Der Schwerpunkt wird auf die Herausarbeitung langfristiger Trends auf der Makroebene und auf die interne Struktur des öffentlichen Dienstes gelegt. Als bedeutende Wandlungstendenzen werden thematisiert: das Wachstum und der momentane Abbau der öffentlichen Beschäftigung; die Feminisierung des öffentlichen Dienstes; die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung; der Wandel der Qualifikationsstruktur sowie der Wandel in der funktionalen Beschäftigungsstruktur. Diese Wandlungstendenzen in der Struktur der öffentlichen Beschäftigung werden vor dem Hintergrund politischer Maßnahmen, welche Einfluss auf die öffentliche Beschäftigung nehmen, dargestellt. Für das weitere Vorgehen ist es zunächst notwendig, die Sozialkategorie der öffentlichen Beschäftigten von den übrigen Erwerbstätigen abzugrenzen.

#### **3.1 Definitionen und statistische Abgrenzung des öffentlichen Dienstes**

Eine einheitliche und gesetzlich verankerte Definition des öffentlichen Dienstes, wie sie in Deutschland das „Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst“ (FPStatG) bereitstellt, existiert in der Schweiz nicht (Durrer 1967:5).

Hinterberger (1986:5f.) unterscheidet zwischen „öffentlichem Dienst“ im weiteren und engeren Sinne: Unter dem weiteren und funktionalen Sinn des öffentlichen Dienstes versteht Hinterberger die Tätigkeiten von Personen, die zur Erfüllung von Aufgaben des Gemeinwesens erforderlich sind. Diese funktional gefasste Definition schließt neben dem eigentlichen Verwaltungspersonal auch die Mitglieder der obersten Organe eines Gemeinwesens, Kommissionsmitglieder, Militär- und Feuerwehrdienstleistende sowie alle anderen Personen ein, die in irgendeiner Art eine öffentliche Aufgabe erfüllen. Unter dem öffentlichen Dienst im engeren Sinn wird die (haupt- oder neben-) berufliche Tätigkeit für ein Gemeinwesen, eine öffentliche Anstalt oder einen öffentlichen Betrieb verstanden, die aufgrund eines eigentlichen Dienstverhältnisses, das heißt, in Unterordnung unter die Dienst- und Weisungsgewalt des entsprechenden Dienstherren, geleistet wird. Als Angehörige des öffentlichen Dienstes sind demnach nur jene Personen anzusehen, die als Arbeitskräfte in einem Anstellungsverhältnis der Dienst- und Weisungsgewalt eines Gemeinwesens bzw. eines rechtlich verselbstständigten Trägers öffentlicher Aufgaben unterstellt sind. Es ist dabei nicht entscheidend, ob das Dienstverhältnis auf öffentlichrechtlicher oder privatrechtlicher Grundlage beruht.

Fluder (1996:78) geht ebenfalls von einer doppelten Abgrenzung aus. Er unterteilt den öffentlichen Dienst nach folgenden Kriterien:

*Funktionale Abgrenzung (weitere Definition):* „Eine weiter gefasste funktionale Definition des öffentlichen Dienstes geht nicht vom Anstellungsverhältnis oder vom Arbeitgeber aus, sondern von

den Branchen.... In diesen Branchen spielt der Staat als Arbeitgeber eine dominante Rolle, wobei der Beschäftigungsanteil des Staates von Branche zu Branche verschieden ist“ (Fluder, 1996:78). Die Anzahl der erwerbstätigen Personen im Jahr 1992 beläuft sich gemäß dieser weiter gefassten Definition auf rund 790.000 Personen<sup>9</sup>.

*Institutionelle Abgrenzung (engere Definition):* „Nach institutionellen Kriterien umfasst der staatliche Sektor die Beschäftigten mit einem staatlichen Arbeitgeber (i.d.R. in einem öffentlichrechtlichen Anstellungsverhältnis). Es handelt sich dabei um das Personal von Bund, Kantonen und Gemeinden“ (Fluder 1996:78). Gemäß dieser engeren Definition sind laut der Betriebszählung des Jahres 1991 etwa 612.000 Personen beschäftigt (Fluder 1996:79).

Für den weiteren Verlauf dieser Arbeit und zur statistischen Erfassung des öffentlichen Personalbestandes ist es sinnvoll, auf die enger gefasste Definition des öffentlichen Dienstes zurückzugreifen. Denn nur auf diese Weise ist eine statistische Abgrenzung des Personals im öffentlichen Sektor gegenüber den übrigen Erwerbstätigen in der Schweiz möglich. Diese erfolgt dabei, gemäß der Betriebszählung, nach der Rechtsform der Arbeitgeber (öffentlichrechtlich vs. privatrechtlich) und nicht nach der Rechtsform des Anstellungsverhältnisses. Das Anstellungsverhältnis der Beschäftigten ist unbedeutend, da nicht nur öffentlich- sondern auch privatrechtliche Beschäftigte bei den öffentlichrechtlichen Arbeitgebern tätig sind. Sämtliche bei den öffentlichrechtlichen Arbeitgebern beschäftigter Personen werden im weiteren Verlauf der Arbeit als öffentliches Personal, öffentliche Beschäftigte, öffentliche Arbeitnehmer/Angestellte oder schlicht als Bedienstete bezeichnet. Alle übrigen Erwerbstätige, sofern es sich nicht um Selbstständige handelt, werden als private oder privatwirtschaftliche Arbeitnehmer, Beschäftigte, etc. bezeichnet.

### **3.1.1 Statusgruppen und Rechtsstatus**

Das in den meisten Ländern Europas verbreitete System des dauernden berufsmäßigen Dienstverhältnisses, das heißt, des Lebenszeitbeamten (unbeschränkte Amtsdauer), kennen in der Schweiz nur die Kantone Genf und Waadt<sup>10</sup>. Der Bund (bis zum Jahr 2001) sowie die Kantone und Gemeinden praktizieren das sogenannte „Ämterssystem“ bzw. „Amtsdauerprinzip“. Unter den öffentlichen Dienstverhältnissen beim Bund ließen sich bis zum In-Kraft-Treten des Bundespersonalgesetzes am 1. Januar 2002 drei Arten von Dienstverhältnissen unterscheiden: das Beamtenverhältnis, das öffentlichrechtliche Angestelltenverhältnis und das privatrechtliche Angestelltenverhältnis. Neben den Beamten und Angestellten gibt es noch das Personal mit besonderem Dienstverhältnis, dessen Rechtsstellung sich nur wenig von der des Beamten unterscheidet. Dabei handelt es sich um hohe Offiziere, Instruktoren, Angehörige des Überwachungsgeschwaders, Personal für friedenserhaltende Aktionen und Gute Dienste,

---

<sup>9</sup> Siehe Fluder (1996:79) Tabelle 3.1.

<sup>10</sup> Stand November 2001.

Lehrbeauftragte an den Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) und anderen Bediensteten der ETH, Personal des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum, persönliche Mitarbeiter der Departementvorsteher, Generalsekretäre und Informationschefs der Departements, Hilfskräfte u.a.. Für diese Dienstverhältnisse gibt es oft besondere gesetzliche Grundlagen außerhalb des bis zum Ende 2001 gültigen Beamtengesetzes (BtG) (ETH-Gesetz, Gesetz über Statut und Aufgaben des Eidgenössische Instituts für Geistiges Eigentum usw.).

Typisch für das Beamtenverhältnis in der Schweiz ist, dass die Beamten (der Kantone) nur für eine gewisse Zeit (beim Bund waren es vier Jahre) in ein bestimmtes Amt gewählt werden. Im Gegensatz zu den Beamten werden die öffentlichrechtlichen Angestellten in der Regel auf unbestimmte Zeit in den öffentlichen Dienst aufgenommen, mit der Möglichkeit zur beiderseitigen Kündigung. Der zentrale Unterschied zwischen den Beamten und den Angestellten im öffentlichen Dienst liegt in der Beschäftigungsdauer: Beamte werden für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt; Angestellte dagegen nur für bestimmte oder unbestimmte Zeit beschäftigt. Dieses Amtsdauerprinzip, aus dem sich auch das nicht vorhandene Alimentationsprinzip der Beamten ableitet, macht den besonderen Charakter des Beamtenstatus in der Schweiz aus. Auch die Wahl, ob jemand den Status „Beamter“ oder „Angestellter“ besitzt, folgt keinen einheitlichen Kriterien und ist auch nicht durch die Art der Tätigkeit der Aufgaben bestimmt (Germann 1998b:117). Das heißt, dass die Ausübung hoheitlicher Befugnisse nicht ausschließlich den Beamten vorbehalten ist, sondern auch Bedienstete im Angestelltenverhältnis können Stellen mit Verfügungskompetenzen bekleiden. Umgekehrt sind auch Beamte mit Aufgaben ohne hoheitliche Befugnisse betraut. Die Definitionen des Beamten beim Bund wurden formal durch den Artikel 1 des Beamtengesetzes bestimmt: „Beamter im Sinne dieses Gesetzes ist, wer als solcher vom Bundesrat einer ihm nachgeordneten Amtsstelle oder von einem eidgenössischen Gericht gewählt („ernannt“) wird. Das Verzeichnis der Ämter, deren Träger die Eigenschaft von Beamten haben, wird vom Bundesrat aufgestellt. Es bedarf der Genehmigung durch die Bundesversammlung“. Alle übrigen Bediensteten waren grundsätzlich Angestellte. Die Wahlbehörde war in ihrem Entscheid frei, eine Person zum Beamten oder zum Angestellten zu wählen. Niemand hatte somit Anspruch auf den Beamtenstatus<sup>11</sup>. Der Beamtenbegriff wird in der Schweiz verschiedenartig verwendet. Es lassen sich drei Beamtenbegriffe unterscheiden. Erstens, der allgemeine Beamtenbegriff im weiteren Sinn, worunter alle Personen fallen, die öffentliche Aufgaben erfüllen. Zweitens, der allgemeine Beamtenbegriff im engeren Sinn. Dies sind Personen, die in einem öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis stehen. Drittens, bezeichnet der Beamtenbegriff einen engeren Kreis von Personen, welche dem Beamtengesetz unterstehen. Kündbare Angestellte mit öffentlichrechtlichem Dienstverhältnis gehören nicht dazu. Nur die Personen, welche unter das Beamtengesetz (Bund) fallen, sind für eine gewisse Amtsdauer gewählt (Häfelin & Müller 1998:309ff.). Nach Ablauf der Amtsdauer endet das Dienstverhältnis der Beamten automatisch, das der Angestellten endet durch Kündigung. Alle Beamten, die nicht wiedergewählt werden, verlieren von diesem Moment an den Beamtenstatus. Die Fortsetzung des Amtes nach Ablauf der Amtsdauer kann

---

<sup>11</sup> BGE 118 Ib 290 E. 2a in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 5 des Beamtengesetzes.



aber nicht ohne Begründung und nicht ohne vorheriges Anhörungsverfahren verweigert werden. Das Prinzip der Amtsdauer begründet somit ursprünglich ein zeitlich begrenztes Anstellungsverhältnis, das ausdrücklich und regelmäßig erneuert werden muss. Die periodische Wiederwahl ermöglicht dem Volk eine gewisse Einflussnahme bei der Wahl der Beamten und damit auf die Besetzung von Stellen (Michel 1998:20). Das Ämterssystem wirkt in diesem Sinne Macht brechend und dient demnach dem Schutz der öffentlichen Interessen und nicht primär den Interessen derjenigen Person, die das Amt inne hat (Kägi-Diener 1995:13). Abgesehen von den unterschiedlichen Beendigungsmöglichkeiten ist die Rechtsstellung der Beamten und Angestellten einander weitgehend angeglichen. Dies trifft auch für die Pflichten und die Verantwortlichkeiten zu. Auch in den meisten kantonalen und kommunalen Dienstrechten wird in der Festlegung von Rechten und Pflichten nicht grundsätzlich zwischen den verschiedenen Bedienstetenkategorien unterschieden<sup>12</sup>. Ebenso sind die Besoldungsklassen für die Angestellten und die Beamten identisch. Der kündbare Angestellte bezieht das gleiche Gehalt bzw. die gleiche Besoldung wie der gewählte Beamte, sofern objektiv gleiche Anforderungen des Dienstpostens bestehen. Gleiches gilt für das System der Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenvorsorge im öffentlichen Dienst. Die Bundesangestellten werden ebenso wie die Bundesbeamten obligatorisch in die Pensionskassen des Bundes (seit 2003 PUBLICA) aufgenommen, sofern sie länger als drei Monate beschäftigt werden. Weil die Beamten in der Schweiz auf Amtsdauer und nicht auf Lebenszeit gewählt sind, werden folglich auch keine Pensionen entrichtet. Das öffentliche Personal wird vielmehr gegen die Folgen von Tod, Alter und Krankheit versichert. Ein besonderes Versorgungssystem, das heißt, ein beitragsfreies oder staatliches Ruhegehalt besteht lediglich für die Magistratspersonen (die von den gesetzgebenden Räten gewählten Mitglieder der Exekutiven und der Gerichte). Das sonst in Kontinentaleuropa weitverbreitete Alimentationsprinzip der Beamten existiert in der Schweiz nicht. Gerade weil die Beamten nur für eine bestimmte Zeit in ein bestimmtes Amt gewählt werden, besteht auch keine Notwendigkeit einer lebenslangen Alimentation. Das für die Schweiz typische Amtsdauerprinzip wurde mit dem In-Kraft-Treten des Bundespersonalgesetzes am 1. Januar 2002 auf Bundesebene abgeschafft und ist durch das kündbare öffentlichrechtliche Angestelltenverhältnis ersetzt worden. Im Bundesdienst stehen somit nur noch Angestellte. Laut Germann (1972) ist hervorzuheben, dass die Beamtenschaft des Bundes aus verschiedenen Gründen nie ein besonderes Standesbewusstsein entwickelte und sich von der übrigen Gesellschaft abzuheben suchte. So ging die Bundesverwaltung nicht aus dem Hofstaat eines absolutistischen Herrschers hervor, sondern entstand in einem radikal-demokratischem Klima. Die Referendumsdemokratie in der Schweiz führte ferner dazu, dass sich das Amtsdauerprinzip nicht gegenüber dem Lebenszeitprinzip durchsetzen konnte. Und schließlich wirkten die Methoden der Personalrekrutierung (keine Verwaltungsschulen) gegen die Herausbildung einer Beamtenklasse bzw. eines „Kastengeistes“ (Germann 1972:52).

Da das Beamtenverhältnis in der Schweiz mit keiner Sonderstellung oder besonderen Privilegien verbunden ist und die Vergabe des Beamtenstatus teilweise sogar willkürlich erfolgt, scheint eine

---

<sup>12</sup> Zu den Dienstplichten siehe Hinterberger (1986).

Darstellung der personellen Entwicklung der unterschiedlichen Statusgruppen im öffentlichen Dienst der Schweiz bedeutungslos.

### 3.2 Die Datenlage

Angaben über den Umfang des Staatspersonals basieren auf unterschiedlichen und nur schwer vergleichbaren Quellen. Das langfristige Wachstum des öffentlichen Personalbestandes in der Schweiz lässt sich quantitativ exakt im Rahmen der Eidgenössischen Betriebszählungen (BZ) und auf der Grundlage der alle zehn Jahre stattfindenden eidgenössischen Volkszählung (VZ) durch das Bundesamt für Statistik (BfS) bestimmen (Durrer 1967:13). Es wird davon ausgegangen, dass bedingt durch die unterschiedlichen Erhebungseinheiten dieser beiden Quellen (in der BZ sind es die Unternehmen, in der VZ sind es Personen), die Daten der Betriebszählungen eine höhere Zuverlässigkeit aufweisen. Aus nomenklaturtechnischen Gründen sind die Betriebszählungen für weiter zurückreichende Zeitreihenanalysen problematisch (Müller 1983:16f.). Seit 1985 verwendet das Bundesamt für Statistik die Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige. Erst ab dem Jahr 1985 ist eine exakte Vergleichbarkeit der Daten gegeben. Die Branchencodierung der Betriebszählungen 1985 und 1991 wurden auf jene der Betriebszählung 1995 umcodiert. Für die Betriebszählung 1995 wurde eine neue schweizerische Wirtschaftszweigsystematik, die NOGA, erarbeitet. Informationen über das öffentliche Personal werden ebenso vom Eidgenössischen Personalamt sowie zahlreichen kantonalen und kommunalen Personalämtern bereitgestellt. Auf kantonaler und kommunaler Ebene existiert seit 1991 eine Datenbank über die Schweizer Kantons- und Städteverwaltungen (BADAC), die vom *Institut de Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP)* in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz und dem Schweizerischen Städteverband aufgebaut wurde. In der Datenbank werden statistische Angaben zu den verschiedensten Themen rund um die Kantons- und Gemeindeverwaltungen der Schweiz zur Verfügung gestellt. Die Daten sind allerdings lückenhaft und weichen vor allem auf der Gemeindeebene von jenen in der Betriebszählung ab<sup>13</sup>. Die verlässlichste Quelle zur Bestimmung des öffentlichen Personalbestandes bleibt daher die Eidgenössische Betriebszählung ab dem Jahr 1985.

---

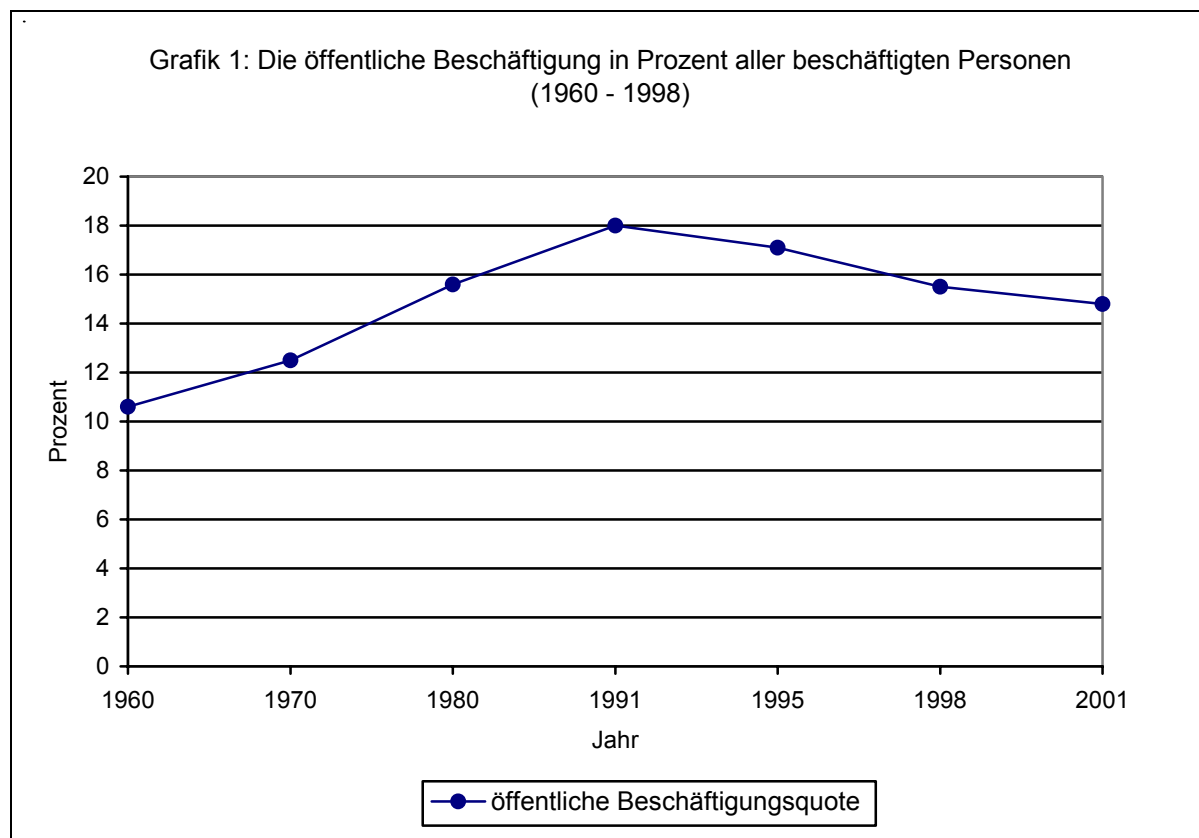
<sup>13</sup> Siehe dazu Germann & Weis (1995:75ff.).

### 3.3 Trends in der öffentlichen Beschäftigung

Die ersten umfassenden Studien über die Entwicklung des öffentlichen Personalbestandes wurden von Durrer (1967) und Kleinewefers (1978) durchgeführt. Durrer (1967) kommt in seiner Untersuchung über die Entwicklung des Personalbestandes im öffentlichen Dienst von 1910 bis 1960 zum Ergebnis, dass der öffentliche Personalbestand vor dem Ersten Weltkrieg weitaus stärker zunahm als nach dem Zweiten Weltkrieg. Im Jahr 1849 waren beim Bund 3.080 Personen beschäftigt. Bis zum Jahr 1875 stieg der Personalbestand um das Dreifache, bis zum Jahr 1900 sogar um das Sechsfache an. Die Nationalisierung der Eisenbahnen im Jahr 1901 führte zu einer weiteren sprunghaften Vermehrung des Bundespersonals (Germann 1984:64). Bezogen auf 1.000 Berufstätige und Einwohner nahm das öffentliche Personal der Schweiz von 1870 bis 1910 um 368,4% bzw. 394,3% zu, im Zeitraum von 1920 bis 1960 dagegen nur um 26,3% bzw. 21,1% (Durrer 1967:17). Den größten Personalzuwachs im 20. Jahrhundert verzeichneten jedoch die Kantone und Gemeinden. Die Untersuchung von Kleinewefers (1978) über die Personalbestände im öffentlichen Dienst der Schweiz im Zeitraum von 1950 bis 1970 verweist auf die personelle Bedeutung der Kantone im Vergleich zum Bund. Nach Kleinewefers Angaben nahm zwischen 1950 und 1970 der Anteil des Bundespersonals am gesamten öffentlichen Personalbestand erheblich ab, während die Personalanteile der Kantone und Gemeinden stark anstiegen (Kleinewefers 1978:424). Die Untersuchung von Kleinewefers pointiert somit auf einen typisch schweizerischen Charakter: den Vollzugsföderalismus. Demzufolge delegiert der Bund Aufgaben, Gesetze und Programme zum Vollzug an die Kantone. Der Bund befindet sich dabei nahezu ausschließlich in verwaltungsmäßiger Abhängigkeit der Kantone.

*Entwicklung:* Der öffentliche Dienst der Schweiz umfasst gemäß Betriebszählung 2001 absolut rund 582.500 Beschäftigte (Bundesamt für Statistik 2003a). Wie in allen anderen Industriestaaten ist auch für die Schweiz bis in die 1980er Jahre hinein ein langfristiges Wachstum des öffentlichen Personalbestandes zu beobachten. Zwischen 1950 und 1980 verdoppelte sich die Zahl der öffentlichen Beschäftigten von rund 240.000 auf ca. 480.000 Beschäftigte (Germann 1998a:1). Seit den 1980er Jahren erhöhte sich der Personalbestand nur noch leicht. Seit 1991 sind die Beschäftigtenzahlen rückläufig. Nach der OECD-Statistik hat sich die öffentliche Beschäftigung als Anteil in Prozent aller erwerbstätigen Personen zwischen 1960 bis 1995 von etwa 6% auf rund 14% mehr als verdoppelt (Organisation for Economic Co-Operation and Development 1997:44). Infolge des allgemeinen Tertiarisierungsprozesses trugen hauptsächlich die staatlichen Funktionen in den personalintensiven Bereichen Bildung und Gesundheit zu diesem Wachstum bei. Da die Vollzugskompetenzen dieser Bereiche auf der Ebene der Kantone und Gemeinden angesiedelt sind, weisen die Kantone und Gemeinden ein stärkeres Personalwachstum auf als der Bund (Germann 1998a:1).

Gemäß den Angaben der schweizerischen Betriebszählungen sowie den Ergebnissen der Volkszählungen stellt sich die Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung als Anteil in Prozent aller beschäftigten Personen wie folgt dar:



Quellen: Die öffentliche Beschäftigungsquoten beruhen auf eigenen Berechnungen anhand der Daten aus der Eidgenössischen Volkszählung 1980 (Bundesamt für Statistik 1985:48) sowie den Betriebszählungen der Jahre 1985, 1991, 1995, 1998 und 2000 (Bundesamtes für Statistik 2003a; unveröffentlicht). Es wurden alle erwerbstätigen Personen (inkl. Landwirtschaft) in die Berechnungen einbezogen.

Nach der schweizerischen Statistik kulminiert die öffentliche Beschäftigung in Prozent aller beschäftigten Personen (inkl. erster Sektor) nach einem langen, stetigen Anstieg im Jahre 1991 mit 18%. Seitdem zeigt die öffentliche Beschäftigungsquote einen Rückgang. Von 1960 bis 1991 ist ein steiler Anstieg der öffentlichen Beschäftigungsquote zu verzeichnen. Die in den 1990er Jahren begonnenen Umstrukturierungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor und die verbesserte Arbeitsmarktlage gegen Ende der 1990er Jahre führten zu einem Rückgang der öffentlichen Beschäftigungsquote im Jahr 2001 auf rund 14,8%. Somit waren insgesamt 582.474 Personen entweder bei den Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen des Bundes, der Kantone, der Bezirke und Gemeinden, bei den öffentlichrechtlichen Körperschaften und deren Betriebe sowie den staatlich anerkannten Kirchen<sup>14</sup> beschäftigt. Die Teilzeitquote im öffentlichen Dienst, das heißt, der Anteil teilzeitbeschäftigter Personen im öffentlichen Sektor, betrug im Jahr 2001 40,3%. Die Teilzeitquote streut in den einzelnen Beschäftigungsbereichen zwischen 9,8% (öffentliche Unternehmen der Gemeinden) und 61,6% bei den staatlich anerkannten Kirchen bzw. 53,5% in der Verwaltung der Bezirke (Eigene Berechnungen; Bundesamt für Statistik 2003a). Der Teilzeitanteil an der öffentlichen Beschäftigung ist sehr branchenspezifisch und korreliert mit dem Anteil der weiblichen Beschäftigten.

<sup>14</sup> Bei den staatlich anerkannten Kirchen sind rund 17.000 Personen beschäftigt.

So weisen Branchen mit relativ hohen Anteilen weiblicher Beschäftigter gleichzeitig auch sehr hohe Teilzeitanteile auf.

Die föderale Staatsstruktur der Schweiz unterteilt das Land in drei Ebenen - die Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden<sup>15</sup>. Ein erheblicher Teil der Staatstätigkeit wird in der Schweiz von den Kantonen wahrgenommen. Ein Vergleich der Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zeigt, dass der Bund in der langfristigen Entwicklung ein geringeres relatives öffentliches Personalwachstum aufweist als die Kantone und Gemeinden. Tabelle 1 zeigt die Entwicklung des öffentlichen Personalbestandes für den Bund, die Kantone und die Gemeinden von 1910 bis 2001.

Tabelle 1: Personalanteile nach Staatsebenen (in %) 1910-2001

Gebietskörperschaft	Jahr							
	1910	1950	1960	1970	1980	1991	1998	2001
Bund	47	40	39	35	28	27,3	23,7	19,4
Kantone	22	27	29	32	38	39,5	43,1	47,1
Gemeinden	31	33	32	33	34	33,2	33,2	33,5
N (in 1000)	132	236	289	380	482	612	548	532

Quellen: Für die Jahre 1910 bis 1980: Germann (1998b:12). Für die Jahre 1991 bis 2001 (Bundesamt für Statistik 2003a): Die Quoten für die Jahre 1991 bis 2001 basieren auf eigenen Berechnungen. Beschäftigte der Bezirke wurden den Gemeinden zugerechnet. Die Beschäftigten bei den staatlich anerkannten Kirchen, öffentlichrechtlichen Körperschaften und deren Betriebe wurden in die Berechnung nicht einbezogen, da diese keiner der Gebietskörperschaften zugeordnet werden können.

Während zu Beginn des 20. Jahrhunderts noch nahezu jeder zweite (47%) Bedienstete beim Bund beschäftigt war, betrug im Jahr 2002 der Anteil des Bundespersonals am gesamten öffentlichen Personalbestand weniger als 20%. Im Gegensatz dazu nahm die Bedeutung der öffentlichen Beschäftigung auf Kantonsebene stark und auf Gemeindeebene leicht zu. Die Verlagerung der Aufgabenbereiche und das damit in Verbindung stehende Anwachsen der Personalbestände in den personalintensiven Sektoren des Bildungs- und Gesundheitswesens, aber auch die Privatisierungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen ehemaliger Bundesbetriebe, führten zu einer relativen Abnahme des Bundespersonals zugunsten der Beschäftigten bei den Kantonen. Im Jahr 2001 waren mehr als 47% des gesamten öffentlichen Personals bei einem kantonalen Arbeitgeber und mehr als 33% bei einem kommunalen Arbeitgeber beschäftigt. Der Ausbau des öffentlichen Personals seit dem Ersten Weltkrieg erfolgte somit hauptsächlich dezentral. Die öffentliche Beschäftigungsquote fällt zwischen den Kantonen recht unterschiedlich aus. Die mit Abstand höchste öffentliche Beschäftigungsquote ergab sich im Jahr 1998 mit 28% für den Kanton Uri (mit einem relativ hohen Anteil an Beschäftigten des Bundes). Die Kantone Freiburg und Bern wiesen eine Quote von 22% bzw. 21% auf, während Tessin, Glarus, Obwalden, Neuenburg und Waadt eine öffentliche Beschäftigungsquote von je 18% verzeichneten (Bundesamt für Statistik 1999a)<sup>16</sup>. Laut Germann (1998b:63) erklärt sich die Diskrepanz

<sup>15</sup> In der Statistik wird auch die Ebene der Bezirke aufgeführt, die jedoch meistens zu den Gemeinden gezählt wird.

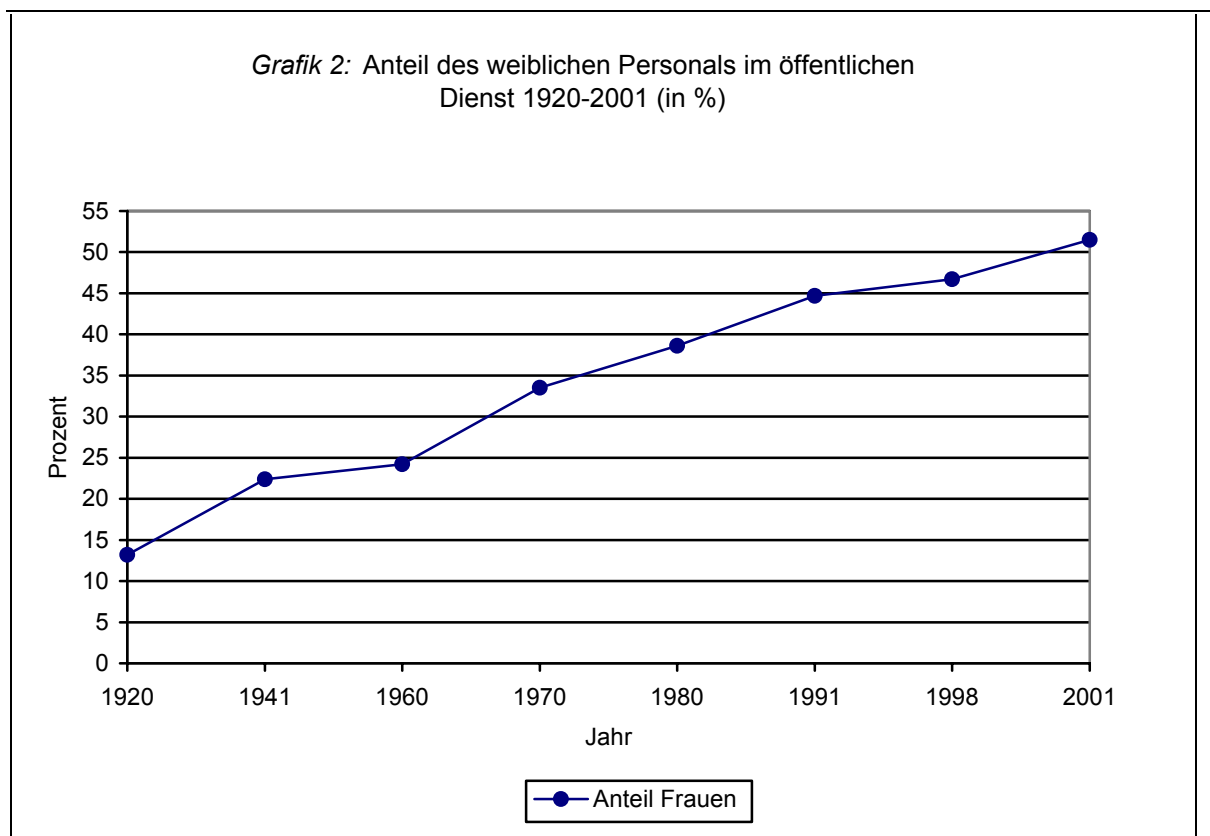
<sup>16</sup> Für nähere Informationen über den Beschäftigungsanteil in den Kantonen siehe Germann & Weis (1995:80).

der öffentlichen Beschäftigungsquoten der Kantone aus dem unterschiedlichen Urbanisierungsgrad, der wirtschaftlichen Struktur und dem Wohlstands- und Anspruchsniveau der Bürger.

Da zahlreiche öffentliche Funktionen durch private oder halbprivate Träger (z.B. Verbände) und vom einzelnen Bürger selbst wahrgenommen werden, vermitteln die bisher angeführten Daten und Angaben kein vollständiges Bild über die Staatstätigkeit und deren Wachstum (Germann 1984:52). Zwischen der staatlichen Verwaltung im engeren Sinne und dem privaten Sektor existiert eine breite Grauzone, der sogenannte „parastaatliche“ Bereich. Parastaatliche Organisationen, meistens private oder halbstaatliche Einrichtungen, die im staatlichen oder gesetzlichen Auftrag öffentliche Aufgaben erfüllen, sind in der Schweiz besonders zahlreich und auf allen politischen Ebenen vertreten (Linder 1999:117). Eine von der Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte veranlasste Untersuchung für das Jahr 1983 ergab, dass auf der Bundesebene rund 232 parastaatliche Organisationen mit nahezu 12.000 Beschäftigten tätig sind, die etwa eine Milliarde Franken an Subventionen (ohne Krankenkassen und Invalidenorganisationen) erhalten (Germann 1998a:7). Dabei muss auch auf die in der Schweiz traditionell bedeutungsvollen „Milizstrukturen“ hingewiesen werden. Der Begriff „Milizsystem“ ist die übliche Bezeichnung für die nebenberufliche, freiwillige und ehrenamtliche Übernahme von öffentlichen Aufgaben und Ämtern (Linder 1999: 73). Vor allem kleine Gebietskörperschaften, die nur wenige hauptberufliche Funktionäre beschäftigen, stützen sich sogar vorrangig auf Milizstrukturen. Der Übernahme von freiwilligen Tätigkeiten oder Ehrenämtern wird in der Schweiz eine hohe Bedeutung zugeschrieben. Laut einer Untersuchung des Bundesamtes für Statistik im Rahmen des „Projektes Lebensbedingungen seit 1997“ hatte im Jahr 2000 jede vierte Person (rund 1,5 Millionen Menschen) eine unbezahlte Tätigkeit in den Bereichen Sport, Kultur, Kirchen, sozial-karitative Organisationen oder politische Parteien und Ämter. 1,3% aller Frauen und 3,2% aller Männer in der Schweiz haben in den vier Wochen vor dieser Befragung mindestens eine ehrenamtliche oder freiwillige unbezahlte Tätigkeit im Bereich der öffentlichen Dienste ausgeübt (Bundesamt für Statistik 2001a:7). Laut Linder (1999:150) hat die unentgeltliche Milizarbeit einen Wert von schätzungsweise 10 Mrd. Franken, was rund 3% des Sozialproduktes entsprechen würde. Diese Angaben belegen demnach, dass die staatliche Aufgabenerfüllung durch eine große Zahl von Personen und Organisationen unterstützt wird, die statistisch kaum erfasst sind.

### **3.3.1 Feminisierung und Teilzeitarbeit**

Der in den meisten europäischen Ländern zu beobachtende Trend einer deutlichen Feminisierung des öffentlichen Dienstes trifft auch für die Schweiz zu. Dabei ist der schweizerische öffentliche Dienst bei einer rückläufigen Beschäftigungsquote durch eine wachsende Frauenquote gekennzeichnet. Grafik 2 zeigt die Entwicklung der Frauenquote (Anteil weiblicher Beschäftigter im öffentlichen Dienst) im schweizerischen öffentlichen Dienst seit 1920.



Quelle: Eigene Berechnungen. Freimüller (1925:26) für das Jahr 1920. Für das Jahr 1941 geschätzte Angaben von Fluder (1996:89). Die Angaben für die Jahre 1960, 1970, 1980 stammen aus der Eidgenössischen Volkszählung 1980 (Bundesamt für Statistik 1985:48) und für die Jahre 1991 bis 2001 aus den entsprechenden Betriebszählungen (Bundesamt für Statistik 2003a).

Nach Grafik 2 gibt es seit 1960 einen linearen Anstieg des Frauenanteils im öffentlichen Dienst. Im Jahr 1920 lag gemäß Freimüller (1925:26) der Frauenanteil im öffentlichen Dienst (ausgenommen Anstalten) bei lediglich 13,2%. Bis zum Jahr 1960 stieg dieser bis auf 24,4% an (Fluder 1996:89). Seit 1960 ist ein nahezu linearer Anstieg des Anteils weiblicher Beschäftigter im öffentlichen Dienst zu verzeichnen. Im Jahr 2001 waren erstmals mehr Frauen als Männer im öffentlichen Dienst beschäftigt (51,5%). Der Frauenanteil in der Ganztagsbeschäftigung erreichte im Jahr 2001 34,7%. Von den insgesamt 300.074 weiblichen Bediensteten im öffentlichen Sektor gingen 40,2% einer Ganztagsbeschäftigung nach. Die Mehrzahl der Frauen ist demnach immer noch teilzeitbeschäftigt, obwohl der Anteil vollzeitbeschäftigter Frauen im öffentlichen Dienst seit den 1990er Jahren deutlich angestiegen ist. Allein zwischen 1998 und 2001 erhöhte sich der Anteil vollzeitbeschäftigter Frauen um 5,5 Prozentpunkte (1998: 34,7%; 2001: 40,2%) (Eigene Berechnungen; Bundesamt für Statistik 2003a). Wie sich hier also zeigt, ist die Reduktion der öffentlichen Beschäftigung nicht auf eine Senkung der Frauenbeschäftigung, sondern vielmehr auf einen Abbau der Männerarbeitsplätze zurückzuführen.

Die Feminisierung fällt in den verschiedenen Branchen des öffentlichen Dienstes recht unterschiedlich aus. Tabelle 2 vermittelt einen Überblick über den Anteil des weiblichen Personals und dem Anteil der Teilzeitbeschäftigung nach Funktionsbereichen des öffentlichen Dienstes im Jahr 1998.

Tabelle 2: Frauenanteil- und Anteil von Teilzeitarbeitsplätzen nach Funktionsbereichen im öffentlichen Dienst 1998 (in %)

Funktionsbereiche im öffentlichen Dienst	Jahr 1998	
	Anteil Frauen	Anteil Teilzeitarbeit (<90%)
Bergbau, Industrie, Handwerk, Handel, Baugewerbe	7,8%	6,9%
Gastgewerbe	58,3%	32,3%
Energie- und Wasserversorgung	9,5%	9,6%
Versicherungsgewerbe	49,3%	22,3%
Öffentlicher Verkehr	11,3%	6,5%
Nachrichtenübermittlung	36,8%	25,7%
Öffentliche Verwaltung	35,6%	21,2%
Unterrichtswesen, Forschung und Entwicklung	53,5%	51,3%
Gesundheits- und Sozialwesen	75,3%	46,7%
Übrige <sup>17</sup>	45,8%	38,6%
Öffentlicher Dienst Total (in %)	46,7%	34,7%

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Angaben aus der Betriebszählung 1998 (Bundesamt für Statistik 2003a).

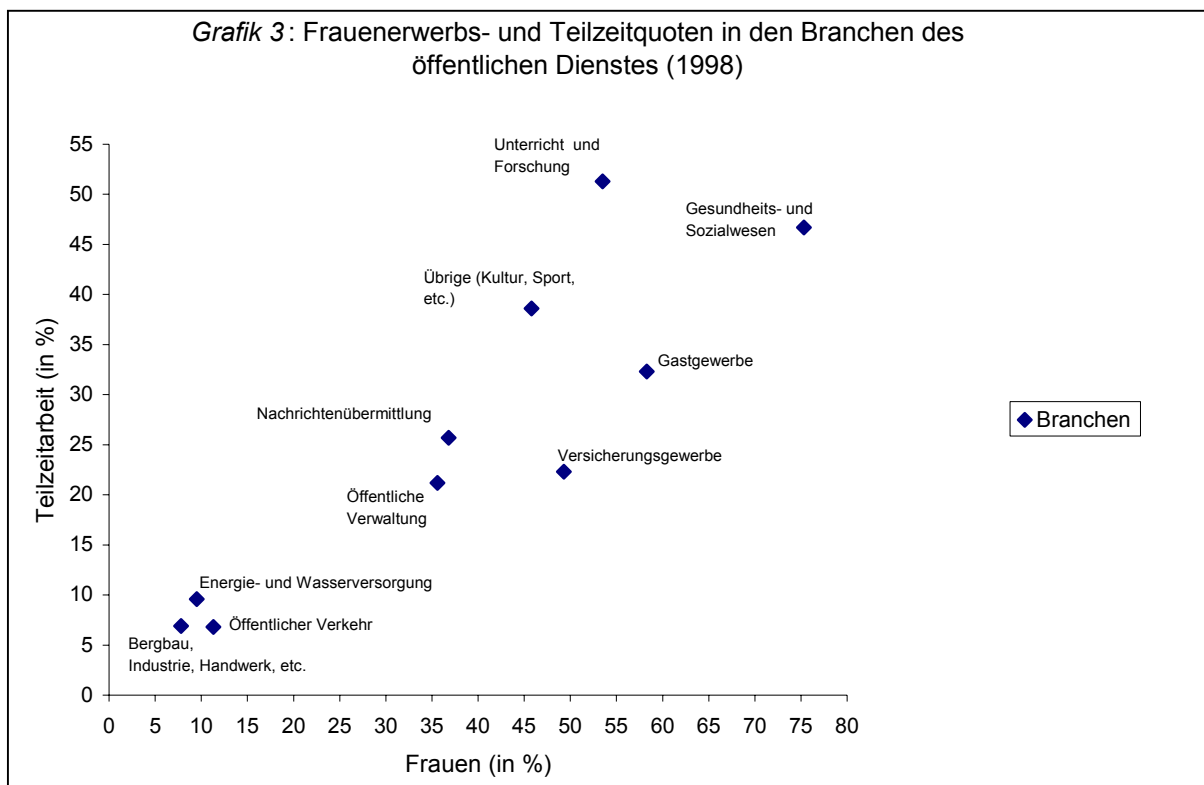
Die mit Abstand höchste Frauenerwerbsquote liegt im Bereich Gesundheits- und Sozialwesen (ca. 75%), danach folgt das Gastgewerbe (ca. 58%), das Unterrichtswesen (ca. 54%), das Versicherungsgewerbe (ca. 49%) und die öffentlichen Verwaltungen (ca. 36%). Demgegenüber ist in den Bereichen der wirtschaftlichen Dienstleistungen, z.B. in Industrie, Handwerk oder der Energie- und Wasserversorgung der Anteil weiblicher Beschäftigter mit weniger als 10% verhältnismäßig gering. Es besteht also eine klare Trennung zwischen „männlichen“ und „weiblichen“ Berufsgruppen. Das heißt, Frauen und Männer verteilen sich nicht gleichmäßig auf die verschiedenen Berufssektoren und Branchen. Der überwiegende Teil der Frauen ist in den sogenannten stark bis mittel „weiblich“ segregierten Branchen (z.B. Gesundheitswesen) tätig, während die Mehrheit der Männer in den stark bis mittel „männlich“ dominierten Bereichen (z.B. Baugewerbe) einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst nachgehen. Aber nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb von verschiedenen Berufsgruppen bestehen Unterschiede in der Geschlechterverteilung. So fällt bei näherer Betrachtung des Bildungssektors auf, dass der Frauenanteil selbst zwischen den einzelnen Bildungsstufen relativ stark streut. In den Vorschulen unterrichten fast ausschließlich Frauen (99%). Auf der Primarstufe und in Schulen mit besonderem Lehrplan stellen sie mehr als zwei Drittel des Personals. Männer konzentrieren sich hingegen auf die besser besoldeten Sekundarstufen I und II. Demnach nimmt innerhalb der obligatorischen Schulen der Frauenanteil mit steigender Schulstufe sehr deutlich ab (Bundesamt für Statistik 1999b:5). Ein ähnliches Muster zeigt sich auch im Bereich der Hochschulen. So waren im Jahr 1998 lediglich 6,8% der Professoren, 19,9% aller Dozenten und 31,1% der wissenschaftlichen Mitarbeiter/Assistenten weiblich (Bundesamt für Statistik 2003b).

<sup>17</sup> Umfasst hier: Unterhaltung, Kultur, Sport, Erbringung von Dienstleistungen für Unternehmen, Interessenvertretung und sonstige Vereinigungen, persönliche Dienstleistungen, Immobilienwesen, Informatikdienste, das Kreditgewerbe sowie sonstige Vereinigungen.



Variationen im Anteil weiblicher Beschäftigter bestehen nicht nur nach Funktionen, sondern auch zwischen den politischen Ebenen. So liegt im Jahr 2001 die Frauenerwerbsquote beim Bund mit 38,6% deutlich unter derjenigen der Kantone (50,5%) und Gemeinden/Bezirke (57,1%) (Eigene Berechnungen; Bundesamt für Statistik 2003a). Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Bund – im Gegensatz zu den Kantonen und Gemeinden – in den Bereichen mit sehr hohen Frauenanteilen (Gesundheits- und Unterrichtswesen) nur in minimalem Umfang tätig ist. In der langfristigen Entwicklung haben die Frauenanteile jedoch in fast allen Branchen des öffentlichen Dienstes und auf allen politischen Ebenen erheblich zugenommen. Vor allem der Funktionswandel im öffentlichen Dienst hat dazu geführt, dass dieser heutzutage eine Domäne der Frauenarbeit ist.

Ein weiterer Haupttrend, der in einem engen Zusammenhang mit der Frauenbeschäftigung im öffentlichen Dienst steht, betrifft den Anstieg der Teilzeitarbeit. Im Jahr 2001 waren 40,2% aller Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst Teilzeitarbeitsplätze. Rund 60% der Frauen im öffentlichen Dienst sind teilzeitbeschäftigt. Umgekehrt waren in den Teilzeitstellen zum überwiegenden Teil Frauen beschäftigt (76,5%) (Eigene Berechnungen; Bundesamt für Statistik 2003a). Es besteht also eine enge Korrelation zwischen der Frauenerwerbstätigkeit und einer Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Dienst. Grafik 3 zeigt den Zusammenhang zwischen Frauenerwerbsquote und Teilzeitquote nach Branchen im Jahr 1998.



Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Angaben aus der Betriebszählung 1998 (Bundesamt für Statistik 2003a).

Nach Grafik 3 weisen die Branchen mit einer hohen Frauenerwerbsquote größtenteils auch einen hohen Anteil an Teilzeitbeschäftigten auf (Gesundheitswesen, Bildung und Forschung sowie im kulturellen Bereich). Umgekehrt zeigt sich, dass Bereiche des öffentlichen Dienstes mit einem

geringen Frauenanteil gleichzeitig über einen geringen Anteil an Teilzeitbeschäftigung (Industrie und Handwerk, Energie- und Wasserversorgung sowie öffentlicher Verkehr) verfügen .

In der langfristigen Entwicklung zeigt sich, dass die Teilzeitbeschäftigung seit den 1960er Jahren massiv an Bedeutung gewonnen hat. Bis in die 1960er Jahre hinein war nur eine sehr kleine Minderheit aller Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst Teilzeitarbeitsplätze. Laut den Ergebnissen der Volkszählung 1960 waren im entsprechenden Jahr von den insgesamt 288.045 Beschäftigten im öffentlichen Dienst lediglich 4.179 Personen, das entspricht 1,45%, nicht vollzeitbeschäftigt (Bundesamt für Statistik 1985:229). Im Jahr 1985 lag der Anteil teilzeitbeschäftigter Personen im öffentlichen Dienst bereits bei 23,2%. Bis zum Jahr 2001 stieg die Teilzeitbeschäftigungsquote nochmals deutlich an und erreichte 40,3% (Eigene Berechnungen; Bundesamt für Statistik 2003a). Die Statistik der Schweiz unterscheidet zwischen zwei Kategorien der Teilzeitarbeit: Teilzeitbeschäftigte T1 sind Teilzeitbeschäftigte mit mindestens der Hälfte der regulären Wochenarbeitszeit. Teilzeitbeschäftigte T2 sind Teilzeitbeschäftigte mit weniger als der Hälfte der regulären Wochenarbeitszeit. Im Jahr 2001 waren von den insgesamt 234.556 teilzeitbeschäftigten Personen rund 60% Teilzeitbeschäftigte T1 und ca. 40% Teilzeitbeschäftigte T2 (Eigene Berechnungen; Bundesamt für Statistik 2003a). Die Zahlen verdeutlichen, dass der Teilzeitarbeit T2 eine relativ große Bedeutung im öffentlichen Dienst der Schweiz zukommt. Der Umfang der Teilzeitarbeit fällt in den einzelnen Branchen und auf den politischen Ebenen sehr unterschiedlich aus. Die Branchen Unterrichtswesen, Gesundheits- und Sozialwesen sowie die Bereiche Unterhaltung, Kultur und Sport (Kategorie „Übrige“) bieten für fast jeden Zweiten, teilweise sogar für Zweidrittel der Arbeitnehmer einen Teilzeitarbeitsplatz. In den öffentlichen Verwaltungen (inkl. Landesverteidigung) sind dagegen nur ca. 24% der Arbeitnehmer teilzeitbeschäftigt. Am unteren Ende rangieren die von Männern dominierten Berufssparten im industriellen Sektor (Baugewerbe, Maschinenbau, etc.) des öffentlichen Dienstes (Eigene Berechnungen; Bundesamt für Statistik 2003a).

Im Jahr 2001 lagen die Gemeinden mit 42,8% anteilmäßig an der Spitze der Teilzeitbeschäftigung. Auf kantonaler Ebene betrug die Teilzeitbeschäftigungsquote 38,5% und beim Bund 32,2% (Eigene Berechnungen; Bundesamt für Statistik 2003a). Der Grund für die relativ hohe Teilzeitbeschäftigungsquote in den Gemeinden und Kantonen liegt darin, dass diese zum überwiegenden Teil Personen aus dem Bereich der sozialen Dienstleistungen (Bildung und Gesundheit) beschäftigen. Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, zeichnen sich gerade diese Sektoren durch eine relativ hohe Teilzeitquote aus. Dies wirft Licht auf die öffentliche Beschäftigungspolitik, Teilzeitstellen im öffentlichen Dienst zu schaffen.

### 3.3.2 Bildungsstatus

Der öffentliche Dienst der Schweiz unterscheidet nicht, wie es etwa im deutschen öffentlichen Dienst der Fall ist, zwischen verschiedenen Niveaus oder Graden entsprechend dem Bildungsabschluss. Ein Laufbahnsystem ist in der Schweiz unbekannt. Die Unterscheidung des öffentlichen Personals erfolgt nach dem ausgeübten Amt, welches im Ämterverzeichnis<sup>18</sup> aufgeführt ist und nach der daraus resultierenden Einordnung in die Besoldungsklassen.

#### *Exkurs: Das Besoldungssystem beim Bund*

Das geltende Lohnsystem des Bundes besteht aus verschiedenen Komponenten, dem Grundlohn (Anfangslohn) sowie den Regional- und Sozialanteilen (Artikel 43 bzw. 44 BPV). Der Grundlohn wird nach einer vom Parlament festgelegten Besoldungsskala bestimmt. Diese Skala umfasst 31 Besoldungsklassen und eine siebenstufige Überklasse<sup>19</sup>. Die Stellen in der Bundesverwaltung sind auf Funktionen bzw. Ämter verteilt, die klassifiziert werden. Die Klassifikation entscheidet über die Besoldung. Jedes Amt wird vom Bundesrat geschaffen und in eine oder mehrere Besoldungsklassen eingereiht (Germann 1998b:119). Dabei werden die Erfahrungen, der Aufgabenbereich und die Leistung der Beschäftigten berücksichtigt<sup>20</sup>. Die Lohnentwicklung ist frei von Automatismen (Dienstalter, Teuerungsausgleich) geregelt und richtet sich nach verfügbaren Mitteln und der Lage des Arbeitsmarktes (Eidgenössisches Personalamt 2000:1). Der Lohn sowie sämtliche im neuen Recht vorgesehenen Zulagen (z.B. Arbeitsmarkt-, Funktions- und Sonderzulagen, Einsatz- und Anerkennungsprämien) und Vergütungen (Sonntagsarbeit, und Nachtarbeit und Pikettdienst<sup>21</sup>) sind in den Artikeln 45 bis 50 Bundespersonalverordnung geregelt.

Grundsätzlich steht jedem Bürger der Zugang zum öffentlichen Dienst offen<sup>22</sup>. Dessen Zugang bzw. die Wahl in ein bestimmtes Amt, kann allerdings von bestimmten Erfordernissen abhängig gemacht werden. In der Bundespersonalverordnung (BPV) im Artikel 24 (Art. 8 Abs. 3 BPG) heißt es: „Die zuständige Stelle nach Artikel 2 kann, wenn es die Funktion erfordert, die Anstellung von bestimmten Kriterien wie Alter, Vorbildung oder Handlungsfähigkeit abhängig machen“. Der Bundesrat kann für die Wahl von Beamten Wahlerfordernisse aufstellen, die auch die Vorbildung des Bewerbers betreffen. Dementsprechend unterscheidet der wöchentliche Stellenanzeiger des Bundes grundsätzlich die Kategorien „Akademiker“ (Höhere Stellen), „technisches Personal“, „handwerkliche Berufe“, administr-

---

<sup>18</sup> Zu den Ämtern siehe „Verordnung über die Einreihung der Ämter der Beamten“ (SR 172.221.111.1).

<sup>19</sup> Siehe: Artikel 36 Bundespersonalverordnung (SR 172.220.111.3).

<sup>20</sup> Artikel 15 des Bundespersonalgesetzes (SR 172.220.1).

<sup>21</sup> Beim Pikettdienst hält sich der Arbeitnehmer neben der normalen Arbeit für allfällige Arbeitseinsätze bereit für die Behebung von Störungen, die Hilfeleistung in Notsituationen, für Kontrollgänge oder für ähnliche Sonderereignisse.

<sup>22</sup> Dazu Hangartner (1979:286): „Wählbar ist grundsätzlich jedermann, der einen unbescholtenen Leumund genießt. Das Schweizerbürgerrecht ist nicht unbedingt erforderlich. In der Regel müssen keine gesetzlich festgelegten Ausbildungskriterien erfüllt sein; auch jene Bürger sollen eine Chance haben, die keine bestimmten Schulen und Karrieren durchlaufen haben, wohl aber genügend praktische Kenntnisse besitzen,....“

„atives Personal“ sowie „Ausbildungs- und Lehrberufe“ (Eidgenössisches Personalamt 2003a). Grundsätzlich existiert aber für keine Berufsrichtung ein Privileg zum Eintritt in den öffentlichen Dienst. Eine Fachausbildung für den öffentlichen Dienst existiert nur in Ansätzen. Eine staatlich anerkannte Berufsschule für Verwaltungsangestellte mit einer entsprechenden Lehrzeit besteht lediglich im Kanton Bern. An der Hochschule St. Gallen kann das Diplom für Verwaltungswissenschaften erworben werden. Eine zentrale Laufbahnplanung ist aufgrund der dezentral organisierten Personalverwaltung in der Schweiz ausgeschlossen. Laut Germann (1998b) hat der Begriff „Laufbahn“ oder „Karriere“, obwohl nicht im Beamtengesetz enthalten, dennoch in verschiedenen Reglementen und insbesondere in die Beförderungspraxis Eingang gefunden. Vor allem im Zolldienst, der Diplomatie und bei den ehemaligen PTT-Betrieben sind die Karrieren sorgfältig reglementiert. Die Größenverhältnisse und eine zentralisierte Personalverwaltung in diesen Bereichen des Bundesdienstes machen die Laufbahnplanung der Mitarbeiter möglich. Aber auch im Ämterverzeichnis sind Gruppen von „Ämtern“ aufgelistet, die eigentlich Laufbahnen umschreiben, wobei die einzelnen Ämter einer Gruppe dabei die Beförderungsstufen bilden (Germann 1998b:115). Die Leistungen der Bediensteten werden durch ein System von Besoldungsklassen berücksichtigt, worin jeder Dienstposten nach dem Umfang der Pflichten, dem Maß der dienstlichen Anforderungen, Verantwortlichkeiten und Gefahren sowie der erforderlichen Vorbildung eingereiht wird (Lobsiger 1973:313).

Weil die Vorbildung eines Bediensteten in der Praxis ein ausschlaggebendes Kriterium für die Zuteilung zu einer bestimmten Besoldungsklasse darstellt, lässt sich daraus ableiten, dass je höher der Verdienst einer im öffentlichen Dienst beschäftigten Person ist, desto höher sollte auch die Vorbildung bzw. der Bildungsabschluss dieser Person sein. Diese Feststellung ist für die folgende Argumentation entscheidend. Denn wie in anderen westlichen industrialisierten Ländern (z.B. Frankreich und Deutschland) kann seit der Bildungsexpansion in den 1960er Jahren ein permanentes „upgrading“ des Bildungsniveaus der öffentlichen Beschäftigten beobachtet werden (Rothenbacher 1997:9). Mit der Annahme, dass ein höherer Bildungsabschluss auch eine höhere Besoldung nach sich zieht, sollte die Verteilung des Bundespersonals auf die Besoldungsklassen das Bildungsniveau der Beschäftigten widerspiegeln. Tabelle 3 zeigt die Verteilung des Bundespersonals auf die Besoldungsklassen von 1936 bis 1992 und verdeutlicht diesen Trend für die Schweiz. Tabelle 3 veranschaulicht, dass erst seit Beginn der Bildungsexpansion in den 1960er Jahren ein permanentes „upgrading“ des Bildungsniveaus des Bundespersonals eingesetzt hat.

Tabelle 3: Verteilung des Bundespersonals (in %) auf die Besoldungsklassen 1936-1992

Besoldungsklassen <sup>23</sup>	Jahr			
	1936	1962	1974	1992
5 und höher	2,3%	3%	7%	12%
6 bis 10	2,8%	6%	13%	18%
11 bis 15	14,6%	14%	25%	29%
16 bis 20	27,5%	27%	36%	32%
21 bis 25	52,7%	50%	19%	9%
Total	99,9%	100%	100%	100%
(N)	43.596	92.855	116.644	139.440

Quellen: Kull (1939:138) für das Jahr 1936. Germann (1998b:149) für die Jahre 1962, 1974, 1992.

Nach Tabelle 3 hat sich zwischen 1936 und 1962 die Verteilung des Bundespersonals nach Besoldungsklassen nur leicht, zwischen 1962 und 1992 jedoch stark verändert. Der Personalanteil der obersten Besoldungsklassen (5 und höher) hat sich zwischen 1962 und 1992 vervierfacht (von 3% auf 12%). Der Anteil der zweithöchsten Besoldungsklasse hat sich verdreifacht (von 6% auf 18%) und der Anteil der mittleren Besoldungsklasse (11 bis 15) hat sich mehr als verdoppelt (von 14% auf 29%). Dagegen ist der Anteil von Personen in den Besoldungsklassen 16 bis 20 von 27% auf 36% nur leicht angestiegen. Die Personalanteile in der untersten Salärklasse haben sich dagegen stark reduziert. Während im Jahre 1962 noch die Mehrheit (50%) des Bundespersonals in diese Besoldungsklasse eingereiht wurde, entfielen im Jahre 1992 hierauf nur noch 9% der Bundesangestellten<sup>24</sup>. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch für die 1990er Jahre innerhalb der allgemeinen Bundesverwaltung. So stieg der Anteil von Mitarbeitern des mittleren und oberen Kaders (Besoldungsklassen über 24) von 11,6% im Jahr 1991 auf 14,2% in 1996 und der des unteren Kaders (Besoldungsklassen 12 bis 23) von 54,0% auf 57,5%. Im Gegensatz dazu verringerte sich der Anteil von Personen (des Nicht-Kaders) in den unteren Besoldungsklassen (<12) von 31,2% (in 1991) auf 25,8% im Jahr 1996. Im Durchschnitt ist das Personal der Bundesverwaltung im Jahr 2001 zwei Lohnklassen höher eingereiht als 1991 (Eidgenössische Personalamt 2003b). Die Zunahme der Personalanteile in höheren Besoldungsklassen belegt demnach den auch in anderen europäischen öffentlichen Diensten zu beobachtenden Trend eines zunehmenden Bildungs-Upgradings der Beschäftigten (Rothenbacher 1997:9). Auf die Frage, welche Faktoren zu dieser Entwicklung beigetragen haben, gibt Germann folgende Antwort: „Um immer zahlreicheren und komplexeren Aufgaben gerecht zu werden, vermehrten sich die Stellen, und vielfach nahm auch die Qualifikation der Stelleninhaber zu. Die sukzessive Stellenbewertung führte verschiedentlich zu Höherklassierung

<sup>23</sup> Alte Nummerierung gültig bis 1988. Die Einteilung nach Besoldungsklassen beruht auf der von Lobsiger (1975:210). Die Besoldungsklasse „1“ stellt demnach die höchste Besoldungsklasse dar und „25“ die niedrigste. Seit 1988 dreht sich diese Einteilung gewissermaßen um, denn seit diesem Zeitpunkt ist die Besoldungsklasse „31“ die höchste und wird nur durch die sogenannten „Überklassen“ übertroffen, die dem Personal der Direktionsstufen vorbehalten sind. Die Klassen 18-27 werden zum mittleren (18-27) bzw. höheren Kader (28-31) gezählt. Die Klassen 1-17 zählen zum unteren Kader. Im Laufe der Jahrzehnte wurden weitere Besoldungsklassen eingeführt, die eine exakte Umkodierung erschweren. Um den langfristigen Verlauf nachvollziehen zu können, wird deshalb die Einteilung der Besoldungsklassen nach Lobsiger (1975) bzw. Germann (1998b:149) beibehalten.

<sup>24</sup> Ein ähnliches Muster zeigt sich auch bei Hasler (1998:101; Grafik 2).

von Arbeitsplätzen und erhöhte so zahlreiche Einkommen, ohne dass sich damit auch die Pflichtenhefte geändert hätten“. Schließlich scheint die seit 1975 in Kraft stehende Personalplafonierung zu einer Rekrutierung von qualifizierteren und entsprechend besser entlohnten Mitarbeitern gefördert zu haben“ (Germann 1998b:148).

Der Anstieg im Qualifikationsniveau des öffentlichen Personals konnte zwar für den Bund nachgewiesen werden, nicht jedoch für die Kantone und Gemeinden. Da die einzelnen Kantonsverwaltungen unabhängig sind, existiert auch keine Lohnklassenstatistik insgesamt für alle Kantone. Die Kantone haben unterschiedliche personalpolitische Instrumente, andere Gehaltstabellen und auch andere Funktionsbezeichnungen und Anstellungsverhältnisse. Aus diesem Grund ist es fast unmöglich, das Bildungs-Upgrading der öffentlichen Beschäftigten für alle politischen Ebenen darzustellen. Da jedoch in den letzten Jahrzehnten vor allem auf kantonaler und kommunaler Ebene vermehrt Stellen in Bereichen des Bildungs- und Gesundheitswesens geschaffen wurden, die überwiegend ein relativ hohes Qualifikationsniveau der Beschäftigten voraussetzen, ist es wahrscheinlich, dass auch bei den Kantonen und Gemeinden ein Upgrading im Bildungsniveau der Beschäftigten stattgefunden.

### 3.3.3 Beschäftigung im öffentlichen Dienst nach Funktionen

Der Schlüssel zum Verständnis der Personalentwicklung im öffentlichen Dienst liegt in der funktionalen Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung (Rothenbacher 2003). Tabelle 4 vermittelt einen Einblick über die langfristige Entwicklung des öffentlichen Personals nach Hauptfunktionen innerhalb des Zeitraums 1930 bis 2001.

Tabelle 4: Das öffentliche Personal (in %) nach Funktionsebenen (Branchen) 1930–2001

Branchen	Jahr					
	1930	1960	1975	1985	1995	2001
Bergbau, Industrie, Handwerk <sup>25</sup>	7,1	4,4	1,8	1,7	1,0	0,5
Baugewerbe	6,7	4,8	2,6	2,5	1,8	1,1
Energiewirtschaft <sup>26</sup>	5,5	4,7	3,4	3,2	3,3	3,9
Versicherungsgewerbe <sup>27</sup>	0,1	1,0	1,0	0,3	0,3	0,4
Öffentlicher Verkehr <sup>28</sup>	21,5	17,1	12,3	8,2	6,7	1,2
Nachrichtenübermittlung	12,9	13,3	13,1	12,6	14,4	9,3
Öffentliche Verwaltung <sup>29</sup>	14,9	20,3	22,3	22,1	20,8	24,4
Unterricht, Forschung <sup>30</sup>	15,8	15,6	19,8	23,9	24,3	29,2
Gesundheits- und Sozialwesen <sup>31</sup>	8,5	13,3	17,6	18,8	20,1	22,9
Übrige <sup>32</sup>	7,0	5,5	6,1	6,7	7,3	7,1
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (N)	165.629	277.166	381.037	539.338	648.420	582.474

Quellen: Eigene Berechnungen anhand der Angaben von: Durrer (1967:41) für die Jahre 1930 und 1960; Müller (1983:25f.) für das Jahr 1975. Die Daten für die Jahre 1985 bis 2001 sind den (unveröffentlichten) Angaben aus den Betriebszählungen 1985, 1995 und 2001 entnommen (Bundesamt für Statistik 2003a). Um eine möglichst hohe Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten wurden die Angaben aus Durrer den Angaben der Betriebszählungen, entsprechend der Einteilung nach Aufgabenbereichen gemäß Müller (1983:25f.) angepasst.

<sup>25</sup> Diese Kategorie umfasst für die Jahre 1930 und 1960 zusätzlich die Bereiche „Landwirtschaft, Handel, Gastgewerbe, Kunst, Unterhaltung und Sport“. Für die Jahre 1985, 1995 und 1998 umfasst diese Kategorie zusätzlich die Bereiche „Handelsvermittlung und Großhandel, Detailhandel, Reparaturen von Gebrauchsgütern, Gastgewerbe, Verlagsgewerbe, Druckgewerbe, Herstellung von Nahrungsmitteln und Getränken sowie Vervielfältigung von beispielbaren Ton und Bild und Datenträgern, Kokerei Mineralölverarbeitung, Behandlung von nuklearen Brennstoffen sowie Gewinnung von Erdöl und Erdgas“.

<sup>26</sup> Diese Kategorie umfasst für die Jahre bis 1985 die Bereiche „Elektrizitäts-, Gas und Wasserversorgung“. Ab dem Jahr 1985 zusätzlich den Bereich „Abwasserreinigung, Abfallbeseitigung und sonstige Entsorgung“.

<sup>27</sup> Bei Müller (1983): „Sozialversicherungen“.

<sup>28</sup> Ab dem Jahr 1985 umfasst diese Kategorie die Bereiche „Landverkehr, Luftfahrt, Schifffahrt, Transport in Rohrfernleitungen sowie Hilfs- und Nebentätigkeit für den Verkehr, Reisebüros“.

<sup>29</sup> Bei Durrer und Müller: „Justiz, Polizei, Feuerwehr“ sowie Landesverteidigung“.

<sup>30</sup> Bei Durrer (1967: 41) „Unterricht und Wissenschaft“. Für die Jahre ab 1985 umfasst diese Kategorie die Bereiche „Unterrichtswesen“ sowie „Forschung und Entwicklung“.

<sup>31</sup> Bei Durrer (1967: 41) „Gesundheits- und Hygienewesen“. Zusätzlich wurde der bei Durrer gesondert aufgeführte Bereich „Wohlfahrtspflege, soziale Hilfswerke“ wurde in diese Kategorie übertragen.

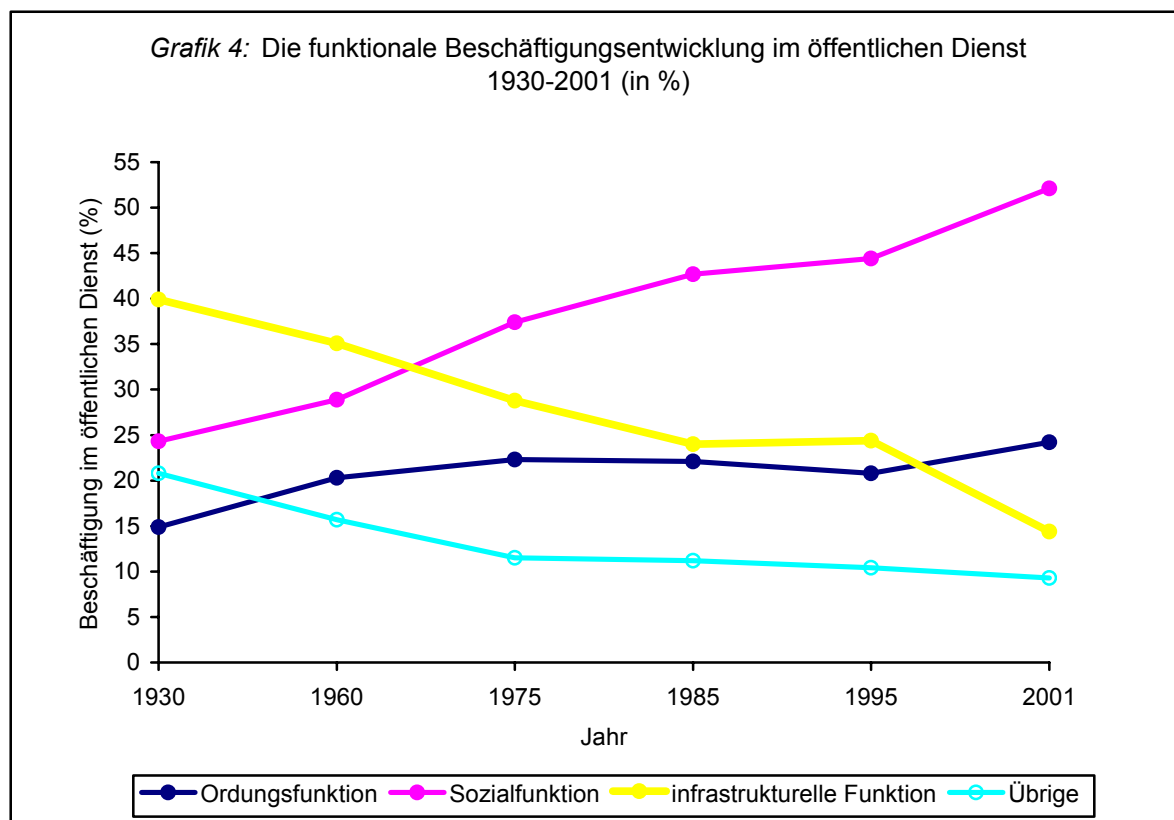
<sup>32</sup> Bei Durrer (1967:41) umfasst diese Kategorie die Bereiche „Kantonalbanken, Lokal-, Regionalbanken, Spar-, Darlehnskassen und sonstige Banken, Forstwirtschaft, Seelsorge und Kirchendienst“. Bei Müller (1983: 25) Bereiche wie „Kantonalbanken, Kultur und Freizeit sowie Kirchenwesen“. Der Bereich „Umweltschutz“ wurde ebenfalls in diese Kategorie aufgenommen. Für die Jahre ab 1985 umfasst diese Kategorie die Bereiche „Unterhaltung, Kultur, Sport, Erbringung von Dienstleistungen für Unternehmen, Interessenvertretung und sonstige Vereinigungen, persönliche Dienstleistungen, Kreditgewerbe, Immobilienwesen, Informatikdienste. Die höchsten Anteile entfallen dabei auf die Bereiche „Kreditgewerbe sowie Interessenvertretung und sonstige Vereinigungen“.

Nach Tabelle 4 ist der Bildungssektor (Unterricht, Forschung & Entwicklung), mit 29,2% aller öffentlichen Beschäftigten der personalintensivste Bereich im öffentlichen Dienst der Schweiz. Von 1930 bis 1960 blieb der Personalanteil nahezu konstant (15,8% im Jahr 1930; 15,6% in 1960). Seit Beginn der Bildungsexpansion in den 1960er Jahren ist ein permanenter relativer Anstieg des öffentlichen Personals im Bildungssektor zu verzeichnen. Einen ebenfalls steigenden Trend weist der Bereich Gesundheits- und Sozialwesen auf. Seit 1930 ist die öffentliche Beschäftigung in diesem Bereich bis zum Jahr 2002 um das Zweieinhalbfache angestiegen, von 8,5% im Jahr 1930 auf 22,9%. Somit gehören die Bereiche Bildung, sowie das Gesundheits- und Sozialwesen zu den personellen Hauptsektoren im öffentlichen Dienst der Schweiz. Im Jahr 2001 war über die Hälfte (52,1%) des gesamten öffentlichen Personalbestandes in diesen beiden Sektoren tätig. Deutlich abnehmende Trends sind dagegen bei den wirtschaftlichen Dienstleistungen zu verzeichnen, vor allem in Branchen in denen Rationalisierungsmaßnahmen weniger enge Grenzen gesetzt sind, z.B. in den Branchen öffentlicher Verkehr, Bergbau, Industrie, Handwerk, Baugewerbe und der Energiewirtschaft. Einen anteilmäßig starken Verlust hat der Bereich öffentlicher Verkehr zu verzeichnen. Während dieser Sektor im Jahr 1930 rund ein Fünftel des gesamten öffentlichen Personals umfasste und damit zur personell wichtigsten Branche im öffentlichen Dienst zählte, belief sich der Personalanteil im Jahr 2001 auf nur noch 1,2%. Ein wichtiger Grund für die negative Entwicklung der Personalanteile liegt darin, dass in diesen kapitalintensiven Bereichen menschliche Arbeitskraft bedeutend besser durch technologischen Fortschritt ersetzt werden kann als in personalintensiven Branchen des Bildungs- und Gesundheitssektors. Beispielsweise konnte die SBB zwischen den Jahren 1990 und 2000 die Transportleistungen erheblich erhöhen<sup>33</sup>, obwohl in demselben Zeitraum das Personal um 25% abgebaut wurde (SBB 2000). Zu dem massiven relativen Personalarückgang in den Bereichen der wirtschaftlichen Dienstleistungen im öffentlichen Dienst trugen zusätzlich auch die Verselbstständigungen von bisher rechtlich unselbstständigen staatlichen Betrieben bei. Es erfolgte gewissermaßen eine Verlagerung des Personals vom öffentlichen in den privaten Sektor. So bewirkte die im Jahr 1997 beschlossene Aufteilung der PTT in die selbstständigen Betriebe Post und Swisscom einen massiven Rückgang im Anteil öffentlich Beschäftigter im Bereich der Nachrichtenübermittlung von 14,4% im Jahr 1995 auf nur noch 9,3% in 2001. Fasst man die anteilmäßige Personalentwicklung im öffentlichen Dienst, gemäß Fluders (1996:77ff.) Vorschlag, in vier Funktionen zusammen, dann ergibt sich daraus folgendes Bild:

---

<sup>33</sup> Im Jahr 1990 betrug die Zahl der beförderten Personen rund 244 Millionen, im Jahr 2000 beläuft sie sich auf rund 287 Millionen Personen.





Quelle: Eigene Berechnungen. Die Daten der jeweiligen Funktionen wurden der Tabelle 4 entnommen.

Ein deutlich abnehmender Trend der Personalanteile zeigt nach Grafik 4 die infrastrukturelle Funktion, welche die Bereiche öffentlicher Verkehr, Energiewirtschaft und Nachrichtenübermittlung umfasst. Während in den 1930er Jahren fast 40% aller öffentlich Bediensteten in diesen Sektoren beschäftigt waren, sank der Anteil bis zum Jahr 2001 auf 14,4%. Einen beinahe linearen Anstieg zeigt dagegen die Sozialfunktion, zu der Aufgabenbereiche wie Unterricht, Forschung sowie das Gesundheits- und Sozialwesen zählen. Der Anteil des öffentlichen Personals in diesem Funktionsbereich hat sich zwischen 1930 und 2001 von 24,3% auf 52,1% mehr als verdoppelt. Allgemeine gesellschaftspolitische Forderungen (Bildungsexpansion) und der Wandel der Lebensformen, das heißt, der Funktionsverlust von Familien, trugen zu dieser Entwicklung verstärkt bei. Die Ordnungsfunktion umfasst den Bereich der allgemeinen öffentlichen Verwaltung (Justiz, Polizei, Feuerwehr, Landesverteidigung sowie öffentliche Verwaltung). Auch hier nahm die relative öffentliche Beschäftigung zu, allerdings in weitaus geringerem Ausmaß als bei der Sozialfunktion. Wie aus dieser Darstellung ersichtlich wird, fand im vergangenen Jahrhundert eine langfristige Verschiebung des relativen Personalbestandes vom infrastrukturellen zum sozialen Bereich statt.

Der Funktionswandel im öffentlichen Dienst und damit in Verbindung stehend die relative Zunahme der öffentlichen Personalbestände im Bereich der sozialen Dienstleistungen sowie die Abnahme im infrastrukturellen Bereich führten gleichzeitig zu einer anteilmäßigen Verlagerung des öffentlichen Personals von der Bundes- zur Kantonebene (vgl. Tabelle 1). Tätigkeiten, die der infrastrukturellen Funktion zugeordnet sind, liegen überwiegend im Verantwortungsbereich des Bundes, während die Branchen der Sozialfunktion vorwiegend auf kantonaler und kommunaler Ebene angesiedelt sind. Der

Funktionswandel im öffentlichen Dienst trug demnach maßgeblich dazu bei, dass die kantonale Beschäftigung im öffentlichen Dienst, vor allem seit den 1960er Jahren, deutlich an Bedeutung zunahm. Somit lässt sich festhalten, dass der Funktionswandel im öffentlichen Dienst der Schweiz auch die Verteilung des öffentlichen Personals nach Staatsebenen beeinflusst.

### **3.4 Aktuelle Politiken mit Einfluss auf die öffentliche Beschäftigung**

Verschiedene öffentliche Politiken und Maßnahmen bzw. Programme der letzten Jahre haben vorzugsweise die Frauenbeschäftigung im öffentlichen Dienst gefördert. Für den wachsenden Anteil der Frauen im öffentlichen Dienst wie auch für den Anstieg der Teilzeitbeschäftigung ist vor allem die bundesrätliche Weisung vom 18. Dezember 1991 über die „Verbesserung der Vertretung und der beruflichen Stellung des weiblichen Personals in der allgemeinen Bundesverwaltung“ verantwortlich. Die Weisung des Bundesrates vom 18. Dezember 1991 stellt die konkrete Grundlage für die Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann in der Bundesverwaltung dar. So sind alle Ämter und Betriebe der schweizerischen Bundesverwaltung gehalten, die Frauenerwerbstätigkeit zu fördern und für ihren Bereich spezifische Frauenförderungsprogramme zu erarbeiten und umzusetzen (Ziffer 91). Laut Ziffer 3 dieser Weisung hat die Wahlbehörde bei der Stellenbesetzung Frauen bei gleichwertiger Qualifikation gegenüber männlichen Bewerbern so lange vorrangig zu berücksichtigen, bis innerhalb einer größeren Verwaltungseinheit ein paritätisches Verhältnis zwischen weiblichen und männlichen Beschäftigten besteht (Arioli & Iseli 1999:59 ff.). Die Frauenerwerbstätigkeit wird dabei auch seitens der Bundesverwaltung durch verschiedene Programme gefördert. Seit dem 1. Januar 1995 steht den Vollzeitbeschäftigten ein Bandbreitenmodell für die individuelle Gestaltung der Arbeitszeit mit zwölf Auswahlmöglichkeiten zur Verfügung. Diese Menüs variieren in der wöchentlichen Arbeitszeit, der Lohnhöhe sowie der Anzahl möglicher Urlaubs- bzw. Kompensationstage.

Seit dem 1. Februar 1998 besteht ein zentrales Angebot zur Unterstützung bei der familienergänzenden Kinderbetreuung der Mitarbeitenden der allgemeinen Bundesverwaltung. Das Eidgenössische Personalamt (EPA) finanziert die Vermittlung von Krippenplätzen und Tagesstellen. Zudem verpflichtet das neue Bundespersonalgesetz die Arbeitgeber des Bundes ausdrücklich dazu, geeignete Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsbedingungen zu treffen, die dem Personal erlauben, seine Verantwortung in Familie und Gesellschaft wahrzunehmen. Dazu gehören auch konkrete, bedarfsorientierte Angebote zur Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Die Erfolge dieser Bestrebungen zur Förderung der Frauenerwerbstätigkeit zeigen sich in der Zunahme der weiblichen Beschäftigten beim Bund. So stieg der Frauenanteil zwischen 1996 und 1999 um 3,2 Prozentpunkte auf 23,3%. Beim neu rekrutierten Personal und bei den Auszubildenden sind die Frauen im Vergleich dazu bedeutend besser vertreten: 36,8% der Neueintritte und 33,9% der Auszubildenden waren weiblich. Bis zum Januar 2001 stieg der Frauenanteil in der Bundesverwaltung

weiter an erreichte 24,5%. Dies entspricht gegenüber 1996 einem Zuwachs von 4,4 Prozentpunkten und gegenüber 1991 sogar von 7,5 Prozentpunkten. Der Frauenanteil im obersten Kader der Bundesverwaltung liegt allerdings nur bei 6,9%, im mittleren Kader bei 13,1% und bei den höheren Sachbearbeitern bei 20,2%. Wie diese Zahlen verdeutlichen, sind Frauen in den oberen Hierarchieebenen der Bundesverwaltung noch stark unterrepräsentiert (Eidgenössisches Finanzdepartement 2000).

### **3.5 Aktualität der Privatisierung**

Vorreiter in Sachen Effizienzsteigerung im öffentlichen Dienst sind Großbritannien unter M. Thatcher und die USA unter R. Reagan. Beide Staaten haben seit den 1980er Jahren in beachtlichem Umfang den Personalbestand in öffentlichen Unternehmen und Verwaltungen reduziert, um eine Beschränkung der Staatsausgaben zu erreichen. In der Schweiz führten diese Privatisierungsbestrebungen erst in den 1990er Jahren zum Abbau des öffentlichen Personalbestandes. Die Privatisierungsmaßnahmen betreffen auf Bundesebene hauptsächlich die Bereiche Rüstung, Verkehr, Telekommunikation und Post.

#### *Rüstungsunternehmen (RUAG):*

Das Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Rüstungsunternehmen des Bundes (BGRB<sup>34</sup>) bildet die rechtliche Grundlage für die bereits vollzogene Überführung der Regie-Rüstungsbetriebe in Aktiengesellschaften des privaten Rechts und deren Zusammenfassung in einer Beteiligungsgesellschaft, der heutigen RUAG. Die RUAG genießt keine Monopolstellung mehr, sondern steht voll im Wettbewerb. Seit dem 1. Januar 1999 ist das Personal der RUAG ausschließlich privatrechtlich angestellt. Mit der Privatisierung der Rüstungsunternehmungen am 1. Januar 1999 hat sich der Personalbestand des Eidgenössische Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und gleichzeitig der des Bundes um 4.124 Personen verringert. Der Personalabbau betrifft neben dem VBS-Personal auch die Angestellten der kantonalen Zeughäuser, da die Sparmassnahmen des Bundes sich auch hier auswirken.

#### *Telekommunikation:*

Die Aufspaltung des ehemaligen staatlichen Monopolbetriebes PTT erfolgte schrittweise, zunächst durch Verselbstständigung der Telecom PTT (heute Swisscom AG). Die Swisscom AG wurde als selbstständige Unternehmung mit dem Bundesgesetz vom 30. April 1997 über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes (Telekommunikationsunternehmungsgesetz, TUG<sup>35</sup>) geschaffen; letztere wird als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft ausgestaltet. Gemäß Artikel 16

---

<sup>34</sup> SR 934.21.

<sup>35</sup> SR 784.1.

(TUG) ist das Personal der Unternehmung privatrechtlich angestellt. In einer Übergangsphase bis Ende 2000 (Artikel 25 TUG) galt für das Personal der Swisscom AG noch die Gesetzgebung über das Bundespersonal. Die Swisscom AG war jedoch berechtigt, in begründeten Fällen bereits vor dem 1. Januar 2001 Bedienstete nach dem Obligationenrecht anzustellen. Seit dem 1. Januar 2001 sind die rund 21.000 Beschäftigten nicht mehr im öffentlichen, sondern im privaten Sektor beschäftigt. Für die Post und die Bundesbahnen wurde im Gegensatz zur Swisscom AG eine andere Lösung gewählt. Hier soll das neue Bundespersonalgesetz (BPG) das Beamtenengesetz (BtG) ablösen.

#### *Post:*

Bei der Aufspaltung der PTT sind für den Postbereich im Vergleich zu den anderen Infrastrukturbereichen auf Bundesebene die geringsten Privatisierungsschritte durchgeführt worden. Mit dem Bundesgesetz vom 30. April 1997 über die Organisation der Postunternehmung des Bundes (Postorganisationsgesetz POG<sup>36</sup>) wurde am 1. Januar 1998 unter der Firma „Die Schweizerische Post“ eine selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Rechtspersönlichkeit geschaffen, die zu 100% im Besitz des Bundes steht. Die Post erhielt Anfang 1998 zwar einen deutlich größeren unternehmerischen Spielraum – demnach kann sie sich wie ein Privatunternehmen organisieren und hat die Möglichkeit, ihr Sortiment weitgehend selbst zu bestimmen, laut Postgesetz muss die Schweizerische Post allerdings die postalische Grundversorgung im ganzen Land sicherstellen. Sie genießt aber nach wie vor einen Monopolschutz in gewissen Bereichen, vor allem im Briefbereich bis zwei Kilo. Die Schweizerische Post hat eine flächendeckende Versorgung sicherzustellen. Ferner ist sie zur Eigenwirtschaftlichkeit verpflichtet. Durch die am 18. Januar 2001 von der Direktion der Post angekündigte Restrukturierung des Poststellennetzes werden bis zum Jahr 2006 an die 1000 Poststellen geschlossen, um den gestiegenen Anforderungen im bis zum Jahr 2007 völlig geöffneten Markt gerecht werden zu können. Dabei ist mit einer Reduktion der Poststellen zu rechnen. Für die Post-Angestellten trat das neue BPG am 1. Januar 2002 in Kraft.

#### *Schiienenverkehr:*

Unter dem Druck der Liberalisierungsschritte der Europäischen Union (EU) und der Nachbarländer sowie aufgrund der defizitären Bundesfinanzen, erfolgte mit dem Bundesgesetz vom 20. März 1998 über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG<sup>37</sup>) die Überführung der SBB in die Rechtsform einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft (der Bund ist Eigner und Aktionär zu 100%) zum 1. Januar 1999. Gemäß Artikel 15 Absatz 1 SBBG gelten (unter Vorbehalt von Artikel 15 Absatz 3) für das Personal der SBB die Bestimmungen über das Dienstverhältnis des Bundespersonals. Bis Ende 2000 war dies das Beamtenengesetz, seit dem 1. Januar 2001 gilt für die SBB-Angestellten das neue Bundespersonalgesetz, auf dessen Basis die SBB einen Gesamtarbeitsvertrag abgeschlossen haben. Weiterhin in Kraft bleibt vorerst noch das alte Recht über die berufliche Vorsorge; dieses wird erst durch die Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Pensionskasse des Bundes geändert. In der

---

<sup>36</sup> SR 783.1.

<sup>37</sup> SR 742.31.

Rahmenverordnung zum BPG regelt der Bundesrat die sozialpolitisch wichtigen Mindeststandards für die Arbeit beim Bund. Die Rahmenverordnung regelt insbesondere den Mindestlohn, die Mindestferienzeit und die Höchstarbeitszeit, den Mutterschaftsurlaub und die Betreuungszulage sowie, welches Personal die Arbeitgeber nach dem Obligationenrecht anstellen dürfen und wie sie dem Bundesrat und der Bundesversammlung über ihre Personalpolitik Bericht erstatten müssen.

Verschiedentlich haben auch kantonale Regierungen Privatisierungsmaßnahmen durchgeführt. In St. Gallen beispielsweise verabschiedete der Große Rat im Februar 1996 ein neues Kantonalbankgesetz, das den Rechtsformwechsel und den späteren Börsengang möglich machte. Im Jahr 1999 wurde die Teilprivatisierung umgesetzt, was ab dem 1. Januar 2000 zur Umwandlung der St. Gallischen Kantonalbank in die St. Galler Kantonalbank AG und zum Börsengang ab 1. April 2001 führte. Privatisierungskandidaten auf kommunaler Ebene sind im Gefolge des Elektrizitätsmarktgesetzes vor allem die Stadt- und Gemeindewerke. Aber auch Verkehrs- oder Entsorgungsbetriebe stehen zur Disposition.

#### **4. Die Einkommenslage und die gesetzliche Regelung der Einkommenserzielung**

Bis zum Ende des 19. Jahrhunderts wurden die Gehälter des Bundespersonals von Fall zu Fall geregelt und richteten sich nach der Finanzlage des Bundes. Erst die Besoldungsregelung von 1927 bewilligte dem Bundespersonal Löhne, die zum Teil über denen in der Privatwirtschaft lagen (Kupper 1929:174f.). Nach Ende des Zweiten Weltkriegs haben sich die Reallöhne zwischen Bund und privatem Sektor weitgehend identisch entwickelt (Fluder 1996:339). Aufgrund des Teuerungsausgleiches, der stufenweisen Erhöhung der Reallöhne, aber auch durch die Neueinreihung von großen Teilen des Personals in höhere Besoldungsklassen nahm zwischen den Jahren 1950 und 1991 die Kaufkraft der Durchschnittslöhne beim Bund um rund 130% zu. Die wöchentliche Arbeitszeit reduzierte sich im selben Zeitraum von 48 auf 42 Stunden bei gleichzeitiger Erhöhung des Jahresurlaubs von zwei auf vier Wochen (Germann 1998b:146). Einerseits ist der Bund zwar bestrebt, die Besoldung seiner Beschäftigten durch Teuerungszulagen und durch Revisionen der gesetzlichen Besoldungsskala laufend der Einkommenslage der Arbeitnehmenden in der Privatwirtschaft anzupassen; andererseits gerieten aufgrund der stark institutionalisierten Lohnbildung beim Bund und den dadurch resultierenden langwierigen parlamentarischen Entscheidungsfindungsprozessen die Löhne des Bundespersonals im Vergleich zur Privatwirtschaft jedoch permanent in Rückstand (Fluder 1996:342). Angesichts der finanziellen Krise der öffentlichen Haushalte wurde beim Bund (ab 1994) sowie in zahlreichen Kantonen und Gemeinden der Teuerungsausgleich teilweise oder sogar vollständig ausgesetzt (Germann 1998a:19). Mit dem Inkraft-Treten des Bundespersonalgesetzes im Jahr 2002 wurde ein neues Lohnberechnungsmodell

eingeführt, das die Abschaffung des jährlichen Stufenanstiegs für alle Bundesangestellten sowie Leistungslohnbestandteile vorsieht.

#### 4.1 Nationale Untersuchungen und deren Ergebnisse

In der Untersuchung über die Arbeiterschaft und Wirtschaft in der Schweiz 1880 und 1914 verweist Gruner (1987) auf die schrumpfende Lohndifferenz zwischen höheren Staatsangestellten und Arbeitern. So betrug der Lohnunterschied am Ende des 18. Jahrhunderts zwischen höheren Staatsangestellten und Arbeitern noch ein Hundertfaches. Im Laufe des 19. Jahrhunderts verringerten sich die Lohnunterschiede auf das Drei- bis Sechsfache. Tabelle 9 bei Gruner (1987:371) vermittelt einen Überblick über die Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte nach Einkommensklassen und Berufsgruppen im Jahr 1912. Danach verfügten die Beamten und Angestellten im Vergleich zu den ungelerten und gelernten Arbeitern über das höchste Berufseinkommen. Der höher gestellte Beamte im Bundes- und Kantonsdienst erzielte ein doppelt so hohes Einstiegsgehalt wie der bestbezahlte Arbeiter in der Privatindustrie<sup>38</sup>. Ein Vergleich der Einkommensstruktur von 541 Arbeiterhaushalten aus dem Jahr 1912 bestätigt die vorteilhafte Einkommenslage der männlichen Beschäftigten in öffentlichen Betrieben gegenüber den meisten privatwirtschaftlichen Arbeitnehmern<sup>39</sup>.

Die Arbeit von König, Siegrist und Vetterli (1985) vergleicht die Einkommensverhältnisse des technischen Personals in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst. Aus dieser Arbeit geht hervor, dass die Mehrzahl der technischen Beamten zwar zu Beginn des 20. Jahrhunderts, bei identischer Qualifikation, schlechter bezahlt wurde als das technische Personal in der Privatindustrie. In der Zwischenkriegszeit lagen die Einkommen der verbeamteten Techniker auf unterer und mittlerer Funktionsebene des öffentlichen Dienstes wiederum höher als bei vergleichbaren Funktionsträgern in der Privatindustrie. Der Grund für die phasenweise Reallohnschwankungen lag darin, dass der Lohn des öffentlichen Personals in den Inflationsjahren schneller angepasst, in Deflations- und Krisenjahren jedoch zögernder abgebaut wurde (König, Siegrist & Vetterli 1985:367). Laut Dickenmann (1983) musste das Bundespersonal seit 1936 zwar den größten prozentualen Reallohnabbau hinnehmen, bezog aber dennoch einen höheren Lohn als vergleichbare Arbeiter und Angestellte in der Privatwirtschaft (Dickenmann (1983:45ff.).

In der Arbeit von Lobsiger (1975) über die Entwicklung der Durchschnittsverdienste beim Bund und in der Privatwirtschaft im Zeitraum 1950 bis 1973 vermittelt die Grafik VI (im Anhang) einen Überblick über die Reallohnentwicklung im öffentlichen und privaten Sektor. Nach dieser Grafik zeigt sich, dass

---

<sup>38</sup> Tabelle 9 bei Gruner (1987: 371) vermittelt einen Einblick über die Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte nach Einkommensklassen und Berufsgruppen im Jahr 1912. Laut dieser Tabelle verfügten die Beamten und Angestellten im Vergleich zu den ungelerten und gelernten Arbeitern über das höchste Berufseinkommen. Außerdem war diese Gruppe auch am wenigsten auf Kindererwerbstätigkeit angewiesen.

<sup>39</sup> Neben den Arbeitern aus der Branche Druck & Papier, der Metallindustrie. (Gruner 1987:230; Tabelle 15).

die Einkommensentwicklung des Bundespersonals und der privatwirtschaftlichen Arbeiter ähnlich verlief. Zwar verfügte das Personal des Bundes im Zeitraum 1950 bis 1960 über etwas höhere Durchschnittseinkommen als die auf Stunden- und Wochenbasis entlohnten Arbeiter in der Privatwirtschaft, seit 1960 lagen die Durchschnittseinkommen beim Bund jedoch unter dem Niveau eines auf Wochenlohnbasis beschäftigten Arbeiters, dafür aber über dem eines auf Stundenlohnbasis beschäftigten privatwirtschaftlichen Arbeiters. Am Ende der 1960er Jahre existierten kaum noch Unterschiede zwischen den Stundenverdiensten der Arbeiter in der Privatwirtschaft und den Löhnen der Bundesbediensteten (Lobsiger 1975:213; Grafik VI). In der langfristigen Entwicklung haben sich die durchschnittlichen Reallöhne des Bundespersonals der Lohnentwicklung im privaten Sektor angeglichen.

In der empirischen Untersuchung von Buhmann (1988) über Wohlstand und Armut in der Schweiz im Jahre 1982 werden unter anderem die Einkommen und Vermögen nach Berufsgruppen miteinander verglichen. Buhmann unterteilt in ihrer Untersuchung die Berufsgruppen in vier Kategorien: Die erste Kategorie bilden die kleinen Selbstständigen, die Unternehmer, die Landwirte und die freiberuflich Tätigen. Sie besitzen ähnlich sozioökonomische Merkmale und verfügen vermehrt über hohe Einkommen und Vermögen. Ein ebenfalls hohes durchschnittliches Einkommen erzielen die zur zweiten Kategorie zählenden höheren Beamten und Angestellte, sowie die Vorgesetzten in manuellen Berufen. Allerdings stehen sie vermögensmäßig nicht so gut da wie die Haushalte aus der ersten Gruppe. Die dritte homogene Gruppe bilden die ungelernten Arbeiter, Berufsleute (Inhaber eines Fähigkeitszeugnisses) und ausführenden Beamten. Ihr Durchschnittseinkommen und –vermögen liegt auf einem tieferen Niveau als jenes der ersten Gruppe. Die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der ausführenden Angestellten und die Personen der Kategorie „Übrige“, zu denen überwiegend Rentner und Studenten zählen, bilden das Schlusslicht. Buhmann kommt zu dem Schluss, dass die Unternehmer, die freiberuflich Tätigen und die höheren Beamten und Angestellten zu den wirtschaftlich am besten gestellten Berufsgruppen der Schweiz zählen.

#### **4.1.1 Lohnvergleichsstudien**

Da zahlreiche Beschäftigungsarten des öffentlichen Dienstes aufgrund der andersartigen Aufgabenstrukturen in der Privatwirtschaft gar nicht vorkommen, sind Lohnvergleiche nur eingeschränkt aussagefähig. Wird dieser Vergleich dennoch vorgenommen, dann lässt sich feststellen, dass die durchschnittliche Entlohnung im öffentlichen Sektor höher ausfällt als im privatwirtschaftlichen Bereich.

Die Studie von Ernst (1983) vergleicht die Lohnstrukturen im privaten und öffentlichen Sektor (Bund) im Jahre 1978. Danach ist der öffentliche Dienst dadurch charakterisiert, dass dieser im Vergleich zum privaten Sektor ein höheres Lohnniveau und eine gleichmäßigere Verteilung der Einkommen aufweist. Das Medianeinkommen liegt im privaten Bereich bei 33.800 Franken gegenüber 38.000

Franken im öffentlichen Sektor. Diese Situation ist darauf zurückzuführen, dass der Anteil von Personen in der niedrigsten Lohnklasse (0 - 20.000 Franken) mit 11,8% in der Privatwirtschaft mehr als doppelt so hoch ist wie im öffentlichen Sektor, in dem lediglich 5,4% der Beschäftigten Löhne von weniger als 20.000 Franken im Jahr erzielen. Ein umgekehrtes Muster zeigt sich dagegen bei den Spitzeneinkommen. Die Anteile von Personen in den obersten Lohngruppen (über 100.000 Franken) sind in der Privatwirtschaft höher als beim Bund (Ernst 1983:351f.; Tabelle A43 und A44 im Anhang).

Mit dem Thema des Lohnvergleiches zwischen öffentlichem und privatem Sektor beschäftigt sich auch die Schweizerische Lohnstrukturerhebung 1998 des Bundesamtes für Statistik. Nach den Ergebnissen dieser Studie liegt der Zentralwert (Median) des Bruttomonatslohnes beim Bund (6.040 Franken) 1000 Franken höher als im gesamten privaten Sektor (5.040 Franken) (Bundesamt für Statistik 2000a:25ff.; TA1 und TA2). Im Einklang mit der Studie von Ernst (1983) zeigen die Ergebnisse der Lohnstrukturerhebung des Jahres 1994, dass die niedrigsten und die höchsten Lohnklassen in der Privatwirtschaft deutlich stärker besetzt sind als beim Bund. Der Bund weist dagegen deutlich mehr Beschäftigte in den mittleren Lohnklassen auf (Bundesamt für Statistik 1996:15). Die Lohndifferenzen zwischen dem öffentlichen Sektor und der Privatwirtschaft erklären sich größtenteils durch Strukturunterschiede des Personals, der Arbeitsplätze, der Tätigkeiten und des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten (Bundesamt für Statistik 2001b:15). So ist beispielsweise beim Bund der Anteil der Beschäftigten mit einer Universitätsausbildung rund 2,5 mal höher als im privaten Sektor. Dementsprechend ist auch beim Bund der Anteil der Beschäftigten mit einem hohen Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes (31%) höher als in der Privatwirtschaft (24%) (Bundesamt für Statistik 1996:17). Zusätzlich führt die vergleichsweise geringere Lohnbenachteiligung der Frauen und das überdurchschnittliche Dienstalder beim Bund zu einer Anhebung des allgemeinen Lohnniveaus. Im Gegensatz dazu drücken die zahlreichen Mittel- und Kleinbetriebe das allgemeine Lohnniveau im privaten Sektor nach unten.

Werden jedoch die Löhne im öffentlichen und privaten Sektor standardisiert, indem nur Branchen miteinander verglichen werden, die ähnliche Arbeitsstellen, Personal- und Tätigkeitsstrukturen aufweisen, dann reduziert sich die Lohndifferenz zwischen Privatwirtschaft und Bund erheblich. Bei ähnlichen Strukturmerkmalen des Unternehmens (Zahl der Beschäftigten), des Arbeitsortes, des Anforderungsniveaus, des Bildungsstandes, der Dienstjahre, des Beschäftigungsgrades und der Art der Tätigkeiten liegt das Lohnniveau im öffentlichen Bereich nur noch 3,4 Prozentpunkte über dem in der Privatwirtschaft (Bundesamt für Statistik 2000a:13). Über dem allgemeinen Lohnniveau beim Bund liegt das Lohnniveau der kantonalen Beschäftigten. Der standardisierte Bruttomonatslohn (Median) des Kantonspersonals liegt bei rund 6.458 Franken. Damit liegt der Medianlohn in den Kantonen leicht über dem beim Bund (418 Franken), aber stark über dem Medianlohn im privaten Sektor (1.418 Franken). Diese Lohndifferenzen zwischen Bund und Kantonen erklären sich zum Teil durch die unterschiedliche Abdeckung von Wirtschaftszweigen nach Staatsebene. Traditionell im Hochlohnbereich angesiedelte Branchen, wie z.B. die Energieversorgung und die Versicherungswirtschaft, liegen in der Zuständigkeit der Kantone und drücken somit das Lohnniveau nach oben, während die Post die Löhne auf Bundesebene nach unten drückt. Werden dagegen



lediglich Branchen verglichen, die sowohl auf der Ebene der Kantone als auch beim Bund angesiedelt sind (z.B. die öffentliche Verwaltung), dann zeigt sich ein ganz anderes Bild. Das Lohnniveau im Bereich öffentliche Verwaltung (NOGA 75) liegt beim Bund (7.019 Franken) um rund 500 Franken höher als bei den Kantonen (6.556 Franken) (Bundesamt für Statistik 2000a:15). Ferner zeigt sich, dass die Lohndifferenz zwischen den Geschlechtern beim Bund weniger stark ausgeprägt ist als bei den Kantonen. Diese Entwicklung ist vermutlich ein Erfolg der Gleichstellungsbemühungen auf Bundesebene bzw. ein Hinweis darauf, dass selbige auf kantonaler Ebene weniger stark ausgeprägt sind oder ihre Wirkung noch nicht entfalten konnten.

Falter & Luzzi (2000) kommen zu dem Ergebnis, dass Frauen im öffentlichen Sektor, vor allem in unteren Lohnklassen, finanziell besser gestellt sind als vergleichbare weibliche Beschäftigte in der Privatwirtschaft. Nach den Resultaten des Regressionsmodells (Falter & Luzzi 2000:331; Tabelle 5) zeigt sich, dass männliche Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft, pro Bildungs- und Erfahrungseinheit ein höheres „Return of Investment“ bzw. höhere Bildungs- und Berufserfahrungsrenditen erzielen als Beschäftigte im öffentlichen Bereich. Für weibliche Arbeitnehmer ist es bei geringer Bildung und Erfahrung wiederum vorteilhafter eine Stelle im öffentlichen Sektor zu bekleiden. Die Daten der Lohnstrukturerhebung 1996 und 2000 vermitteln ein ähnliches Bild. Im Jahr 1996 betrug die mittlere Lohndifferenz (bezogen auf den Männerlohn) zwischen den Geschlechtern im öffentlichen Dienst knapp 15,4% und im privaten Sektor 25,5% (Eidgenössisches Büro für Gleichstellung von Frau und Mann 2000:13). Während eine weibliche Beschäftigte beispielsweise im privaten Unterrichtswesen durchschnittlich 5.877 Franken verdiente, erzielten weibliche Beschäftigte im öffentlichen Unterrichtswesen 6.091 Franken. Für einen männlichen Beschäftigten in diesem Bereich war es allerdings finanziell lohnenswerter im privaten Sektor beschäftigt zu sein (privater Sektor: 7.369 Franken; öffentlicher Sektor: 6.860 Franken) (Bundesamt für Statistik 2001b:TA2 im Anhang).

Wie dieses Beispiel zeigt, ist eine Lohndiskriminierung von Frauen zwar auch im öffentlichen Sektor existent, allerdings in wesentlich geringerem Ausmaß als in der Privatwirtschaft. Die klare Struktur der Besoldungsskala trägt maßgeblich zur einer gerechteren Entlohnung zwischen den Geschlechtern bei (Eidgenössisches Büro für Gleichstellung von Frau und Mann 2000:26). Der Anreiz für Frauen, im öffentlichen Dienst eine Beschäftigung zu suchen, scheint daher verständlich und rational. Allerdings sind die Chancen für Frauen in den oberen Kader und damit in die obersten Lohnklassen aufzusteigen auch im öffentlichen Dienst recht gering.

## **4.2 Die gesetzliche Regelung der Einkommenserzielung**

Interessenorganisationen haben aufgrund der Wichtigkeit plebiszitärer Komponenten in der Schweizer Abstimmungsdemokratie und aufgrund einer relativen Schwäche des Parteiensystems traditionell eine starke Stellung. Diese spielen auch im öffentlichen Sektor eine bedeutungsvolle Rolle, trotz ausgeprägtem Pluralismus und Fragmentierung (Germann 1998b:141). Die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst für Beamte und Angestellte unterscheiden sich grundsätzlich kaum voneinander,

beide fallen unter das öffentliche Recht. Die öffentlichrechtlichen Arbeitnehmer sind der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterstellt. Die privatrechtlichen Angestellten im öffentlichen Dienst fallen dagegen unter das Obligationenrecht und unterstehen der Arbeitsgerichtsbarkeit (Fluder 1996:269f). Die Normierung des öffentlichrechtlichen Anstellungsverhältnisses erfolgt ausschließlich durch Verordnungen und Gesetze. Prinzipiell besitzt das Bundespersonal nach dem neuen Bundespersonalgesetz das Streikrecht. Allerdings steht es dem Bundesrat laut Artikel 24 des Bundespersonalgesetzes zu, soweit es für die Staatssicherheit, für die Wahrung von wichtigen Interessen in auswärtigen Angelegenheiten oder für die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen erforderlich ist, das Streikrecht für bestimmte Personalkategorien<sup>40</sup> zu beschränken oder ganz aufzuheben. Einflussmöglichkeiten im Rahmen von politischen Entscheidungsprozessen werden von den insgesamt 40 Verbänden<sup>41</sup> im öffentlichen Sektor wahrgenommen. Die Verbände verfügen dabei nur über ein formales Anhörungsrecht (Fluder 1996:271). Um Einfluss auf die Löhne im öffentlichen Dienst ausüben zu können, sind die Verbände auf eine wirksame Interessenvertretung in den Parlamenten angewiesen, da Besoldungsfragen im Kompetenzbereich der eidgenössischen oder kantonalen Parlamente bzw. sogar beim Volk liegen. Dabei verschafft die Referendumsdemokratie den Verbänden große Einflussmöglichkeiten in parlamentarischen Entscheidungsprozessen. So sind sie zwar einerseits darauf angewiesen, in den Parlamenten Koalitionen zu finden, die ihre Positionen mittragen und ihre Interessen vertreten. Zumeist verfügen sie sogar über eigene Vertreter in den Parlamenten. Andererseits sind aber auch die Verbände in der Lage, bei Personalrechtsfragen genügend Stimmen für ein Referendum zusammenzubringen, was ihnen eine veto-ähnliche Position verschafft (Fluder 1996:273f.). Gleichzeitig sind wiederum auch privatwirtschaftliche Akteure in der Lage, Referenden zu ergreifen. Diese Konstellation führt zu einer starken Konsensorientierung und zu gemäßigten Beschlüssen.

Ein Merkmal schweizerischer Interessenorganisationen oder Verbände ist ihre extreme Heterogenität und Fragmentierung. So finden sich für spezielle Berufsgruppen, wie Bankangestellte, Lehrer, Staats- und Gemeindepersonal, etc., eigene Interessenvertretungsorgane (Braun 1998:18). Im Vergleich zur Privatwirtschaft ist der öffentliche Dienst mit rund der Hälfte des öffentlichen Personalbestandes sehr stark organisiert. Die zwei traditionellen Dachorganisationen des sekundären Sektors – der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) und der Christlichnationaler Gewerkschaftsbund (CNG) – sind im öffentlichen Dienst nur schwach vertreten. Die Mehrheit des öffentlichen Personals (50%) ist in der Gruppe der 25 unabhängigen Verbände organisiert (Fluder 1996:39). Die Organisationsdomäne der autonomen Verbände bilden die Bereiche öffentliche Verwaltung sowie das Bildungs- und Gesundheitswesen (Fluder 1996:107). Rund 44% des organisierten öffentlichen Personals sind Mitglieder im SGB/Föderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe (FÖV). Die Mehrheit der Mitglieder stammt aus den Branchen Energie, PTT und Verkehr. Lediglich 5% des organisierten öffentlichen Personals sind Mitglieder des Christlichnationalen Gewerkschaftsbund

---

<sup>40</sup> Siehe dazu Artikel 96 der Bundespersonalverordnung.

<sup>41</sup> Gemäß Fluder (1996:10) umfasst der Begriff Gewerkschaft nur jene Organisationen, deren Vertretungsanspruch alle Arbeitnehmer einschließt.

(CNG). Der Organisationsgrad (Brutto) im öffentlichen Dienst lag im Jahr 1992 bei 42,8%. Obwohl der Bund, im Vergleich zu den Kantonen und Kommunen, den geringsten Anteil öffentlich Bediensteter aufweist, gehört das Bundespersonal, mit einem Bruttoorganisationsgrad von 86,7% (ca. 68% Netto), zu der am besten organisierten Gruppe im öffentlichen Dienst (Fluder 1996:168). Die Mehrheit der Organisierten rekrutiert sich aus den Bereichen Zoll, SBB und PTT. Das kantonale und kommunale Personal ist nur zu 43,1% organisiert. Auch hier zeigen sich Differenzen im Organisationsgrad der Beschäftigten nach Branchen. Während die Beschäftigten der kantonalen und kommunalen Verwaltungen zu über 50% organisiert sind, weisen die Arbeitnehmer in den Bereichen Bildung, Gesundheits- und Sozialwesen den geringsten Organisationsgrad auf (Fluder 1996:169; Tabelle 6.3.). Die Mitgliederstruktur der Gewerkschaften und Verbände im öffentlichen Dienst unterscheidet sich deutlich von der im privaten Sektor. So ist der Frauenanteil bei den Gewerkschaften und Verbänden im öffentlichen Sektor mit 31% doppelt so hoch wie in der Privatwirtschaft (15%). Im Gegensatz dazu ist der Anteil von „manual workers“ und ausländischen Arbeitnehmern bei den Gewerkschaften und Verbänden des öffentlichen Sektors relativ gering (Fluder 1998:180). Aufgrund von Stellenkürzungen bei Post und Bahn steigt seit den 1990er Jahren die Zahl der gewerkschaftlich organisierten Mitglieder im öffentlichen Sektor an, während der private Sektor einen Mitgliederrückgang zu verzeichnen hat. Seit Jahren ist auch ein Anstieg der Mitgliederzahlen im Bereich der sozialen Dienste zu verzeichnen, es kann laut Fluder sogar von einem Boom gesprochen werden (Fluder 1996:107).

## 5. Arbeitszeiten im öffentlichen Dienst

Die Arbeitszeiten im öffentlichen Dienst der Schweiz sind weitgehend einheitlich und in den jeweiligen Beamtengesetzen geregelt. Während in den 1960er Jahren die Arbeitszeiten für das Verwaltungspersonal auf 44 Stunden wöchentlich festgesetzt wurde, führte der Bund im Jahr 1986 die 42-Stundenwoche ein. Ein Grossteil der Kantone und Gemeinden zogen bei der Verkürzung der Arbeitszeit nach. Im Jahr 1990 lagen die wöchentlichen Arbeitszeiten nur noch in zwei Kantonen über 42 Stunden. Im Kanton Neuenburg sowie den Städten Genf und Lausanne beträgt die wöchentliche Arbeitszeit dagegen 40 Stunden (Fluder 1996:345). Für weite Teile des Bundespersonal werden die Arbeitszeiten seit 2002 in der Bundespersonalverordnung Artikel 64 geregelt. Es gilt eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 41 Stunden. In der Regel beträgt die wöchentliche Arbeitszeit jedoch 42 Stunden, wobei die Überstunden mit fünf freien Tagen pro Kalenderjahr ausgeglichen werden. Die Arbeitszeit des Personals der Kantone und Gemeinden richtet sich nach den entsprechenden kantonalen und kommunalen Gesetzgebungen, die aber in der Regel die 42-Stundenwoche nicht oder aber nur geringfügig über- bzw. unterschreiten<sup>42</sup>. Im Jahr 2000 variierte die

---

<sup>42</sup> Die höchste betriebsübliche Wochenarbeitszeit im Bereich der öffentlichen Verwaltung findet sich im Kanton Graubünden (42,7 Stunden), die niedrigste im Kanton Genf (40,0 Stunden) (Bundesamt für Statistik 2001c:148).

betriebsübliche Arbeitszeit (Stunden pro Woche) in der Schweiz je nach Wirtschaftszweig zwischen 43,4 Stunden („Gartenbau“) und 40,3 Stunden („Tabakverarbeitung“). Die durchschnittliche betriebsübliche Arbeitszeit in der Branche „öffentliche Verwaltung“ beträgt 41,7 Stunden. Damit liegt die betriebsübliche Wochenarbeitszeit leicht unterhalb des Gesamtdurchschnitts aller Branchen (41,8 Stunden). In denjenigen Branchen, die einen hohen Anteil öffentlicher Beschäftigter umfassen, wie etwa das Gesundheits- und Sozialwesen, liegt die durchschnittliche betriebsübliche Arbeitszeit ebenfalls bei 41,7 Stunden. Lediglich in den Branchen „Energie- und Wasserversorgung“ (41,3 Stunden), das Unterrichtswesen (41,4 Stunden) sowie die Branche „Verkehr und Nachrichtenübermittlung“ (42,1 Stunden) liegt die betriebsübliche Wochenarbeitszeit geringfügig über bzw. unter dem Gesamtdurchschnitt (Bundesamt für Statistik 2001c:146). Seit den 1990er Jahren besteht eine allgemeine Tendenz in Richtung einer Verkürzung der betriebsüblichen Arbeitszeit. Dabei war die Reduzierung der Arbeitszeit in den Branchen des öffentlichen Dienstes weniger stark ausgeprägt als im gesamtschweizerischen Durchschnitt (Bundesamt für Statistik 1998a:13).

Im November 1999 verlangte der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) mit seiner Volksinitiative „für eine kürzere Arbeitszeit“ die schrittweise Einführung der 36-Stundenwoche mit Lohngarantie für kleinere und mittlere Einkommen (bis zu einem Monatslohn von 7.600 Franken). Die Initiative hätte demnach Auswirkungen auf die öffentlichen Personalausgaben. Da die Arbeitszeitverkürzung bis zu einem Lohn von bis zu 7.600 Franken monatlich nicht durch Lohnkürzungen kompensiert werden kann, steigen folglich die Lohnkosten der öffentlichen Hand. Die Lohngarantie würde die Mehrheit des Bundes- und Kantonspersonals betreffen<sup>43</sup>. Daher kann nicht ausgeschlossen werden, dass langfristig die Zahl der Beschäftigten abnehmen und es so zu einem Leistungsabbau kommen würde. Aus diesen und anderen Gründen wurde die Initiative des SGB vom Bundesrat abgelehnt und schließlich am 2. März 2002 in der Volksabstimmung verworfen<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Nach der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung 1998 liegt der Zentralwert des Bruttomonatslohnes beim Bund bei 6.040 Franken und bei den Kantonen bei 6.458 Franken ( vgl. Abschnitt 3.1.1).

<sup>44</sup> Botschaft zur Volksinitiative „für eine kürzere Arbeitszeit“ vom 28. Juni 2000 (SR 00.056).

## 6. Soziale Sicherung im öffentlichen Dienst

In diesem Abschnitt wird die soziale Sicherung, im Besonderen die Alterssicherung, im öffentlichen Dienst untersucht. Der Schwerpunkt wird auf die Herausarbeitung der unterschiedlichen institutionellen Regelungen im öffentlichen Dienst gelegt. Ferner werden die Vorsorgeausgaben des Staates und die Zahl der Rentenempfänger dargestellt. Abschließend werden die Reformen und die sich aufgrund der demographischen Entwicklung sowie aus dem Wandel der internen sozialen Strukturierung im öffentlichen Dienst ergebenden Probleme im Altersvorsorgesystem thematisiert. Bevor jedoch auf diese Themenkomplexe eingegangen wird, soll zunächst das in der Schweiz vorherrschende Drei-Säulen-Prinzip der Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenvorsorge kurz beschrieben werden. Danach erfolgt ein knapper Überblick über die historische Entwicklung der Altersvorsorge des öffentlichen Personals und insbesondere des Bundespersonals.

### 6.1 Alterssicherung in der Schweiz

Das schweizerische System der Altersvorsorge ist im Prinzip universalistisch. Im Wesentlichen bestehen keine berufsständischen Sondersysteme. Dies bedeutet, dass alle Regelungen bezüglich der Altersvorsorge auch für den öffentlichen Dienst gelten. Die Altersvorsorge in der Schweiz basiert auf dem Versicherungsprinzip der Staats- und Selbsthilfe. Die sonst in den öffentlichen Diensten Europas übliche, steuerfinanzierte Altersversorgung der Beamten existiert in der Schweiz nicht. Jeder Arbeitnehmer entrichtet eigene Beiträge zur Altersvorsorge. Reine Staatspensionen bzw. staatliche Ruhegehälter gab es vor dem 20. Jahrhundert lediglich in einigen Kantonen und nur für bestimmte Personalgruppen.

Seit 1972 basiert die Altersvorsorge in der Schweiz auf der verfassungsmäßigen Dreisäulenkonzeption der Schweizerischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge<sup>45</sup>. Die erste Säule, die staatliche Alters- und Hinterlassenen-Vorsorge (AHV)<sup>46</sup> bildet die obligatorische Grundversicherung für die gesamte Wohnbevölkerung. Die AHV-Renten dienen zur Abdeckung des Existenzbedarfs bei Alter, Invalidität und Tod des Versicherten<sup>47</sup>. Der Leistungsanspruch entsteht nach einer Mindestbeitragsdauer von einem Jahr. Die Finanzierung erfolgt im Umlageverfahren (pay-as-you-go-system). Eine Beitragsbemessungsgrenze existiert nicht. Ab einer gewissen Einkommensgrenze führen Beitragszahlungen an die AHV nicht mehr zu einer Steigerung der zukünftigen Rentenleistungen (Maximalrente). Das heißt, wer viel verdient, zahlt auch viel ein. Bei der späteren Auszahlung der Rente gibt es allerdings eine Obergrenze, die Maximalrente.

---

<sup>45</sup> Artikel 34 quater aBV; SR 101, Artikel 111 nBV.

<sup>46</sup> SR 831.10.

<sup>47</sup> Artikel 112, Absatz 2 der Bundesverfassung.

Das Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge<sup>48</sup> (BVG) bildet die zweite Säule der Dreisäulenkonzeption. Zur zweiten Säule gehört sowohl die obligatorische als auch die überobligatorische berufliche Altersvorsorge. Die Teilnahme an der beruflichen Vorsorge ist seit dem In-Kraft-Treten des BVG im Jahr 1985 für alle Arbeitnehmer, die eine gewisse Einkommensgrenze überschreiten, obligatorisch. Für Selbstständige besteht die Möglichkeit, sich zu gleichen Konditionen freiwillig versichern zu lassen. Ein verbindliches Versorgungsniveau für die kombinierten Leistungen aus erster und zweiter Säule existiert nicht. Es wird vielmehr davon ausgegangen, dass mit den Leistungen aus der AHV-Rente und der Rente der beruflichen Vorsorge eine angemessene Lebensstandardsicherung nach dem Altersrücktritt, im Falle der Invalidität und beim Tod des Versicherten für die Hinterbliebenen erreicht werden kann (Eidgenössisches Department des Inneren 1995:27). Die Finanzierung der beruflichen Vorsorge erfolgt im Kapitaldeckungsverfahren durch mindestens paritätisch verteilte Beiträge seitens der Versicherten und der Arbeitgeber. Das BVG legt dabei die Mindestbeiträge und daraus abgeleitet, die Mindestleistungen im Alter, bei Invalidität und beim Tod des Versicherten fest. Die Träger bzw. die Institutionen der beruflichen Vorsorge sind die Vorsorgeeinrichtungen, sogenannte Pensionskassen<sup>49</sup>. Sofern die Pensionskassen nachweisen können, dass sie ein höheres Leistungsniveau erzielen als vom BVG vorgegeben ist, bleiben diese in der Gestaltung der Finanzierung und der Leistungen weitgehend frei. Die berufliche Vorsorge der Beschäftigten von Bund, Kantonen, Gemeinden und anderen öffentlichrechtlichen Arbeitgebern wird überwiegend von den öffentlichrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen bzw. Pensionskassen durchgeführt. Dabei können auch die Beschäftigten gemeinnütziger oder halbstaatlicher Organisationen Mitglied in einer öffentlichrechtlichen Vorsorgeeinrichtung sein. Die Zugehörigkeit der Beschäftigten zu einer öffentlich- oder privatrechtlichen Pensionskasse richtet sich dabei nach dem Arbeitgeber. Das heißt, die Beschäftigten können die Pensionskasse nicht frei auswählen, sondern sie werden in die Vorsorgeeinrichtung ihres Arbeitgebers aufgenommen. Jeder Arbeitgeber ist verpflichtet, sich einer Vorsorgeeinrichtung anzuschließen, sofern er keine eigene Pensionskasse gegründet hat. Es können aber auch privatrechtlich Beschäftigte Mitglied einer öffentlichrechtlichen Pensionskasse sein, sofern sich ihr Arbeitgeber einer solchen angeschlossen hat. Dies betrifft vor allem das Personal von halbstaatlichen Unternehmungen (z.B. Verbandsvertreter). Umgekehrt schließen sich häufig auch Gemeinden oder öffentliche Körperschaften privatrechtlichen Stiftungen oder Genossenschaften an, welche die Personalvorsorge der Beschäftigten übernehmen (Helbling 2000:79). Folglich muss die Mitgliedschaft in einer öffentlich- oder privatrechtlichen Pensionskasse nicht mit dem Dienstverhältnis der Versicherten oder der Rechtsform des Arbeitgebers übereinstimmen. Wie hoch die Zahl der Abweichungen sind, ist dem Bundesamt für Statistik jedoch nicht bekannt.

Die dritte Säule schließlich umfasst das freiwillige private, teilweise steuerbegünstigte Vorsorgesparen bzw. die Selbstvorsorge<sup>50</sup> bei Banken und/oder Versicherungen. Die dritte Säule soll weitergehende

---

<sup>48</sup> SR 831.40.

<sup>49</sup> Ihre Grundlagen sind geregelt in BVG Art. 48-53.

<sup>50</sup> Artikel 111, Absatz 4 der Bundesverfassung.

Bedürfnisse abdecken. Ein Leistungsziel der dritten Säule ist verfassungsrechtlich nicht vorgegeben. Diese drei Säulen sollen sich in ihren Leistungszielen ergänzen<sup>51</sup>.

Prinzipiell bestehen in den gesetzlichen Regelungen der Altersvorsorge keine Unterschiede zwischen privatwirtschaftlichen und öffentlichen Beschäftigten. Jeder Schweizer ist obligatorisch in der AHV versichert. Auch die institutionellen Regelungen sind für alle Versicherten identisch. Darüber hinaus ist jeder Arbeitnehmer, der ein gewisses Einkommen erzielt, gesetzlich verpflichtet, an der beruflichen Vorsorge teilzunehmen. Im Gegensatz zur AHV ist die berufliche Vorsorge jedoch berufsständisch organisiert. So existieren spezielle Pensionskassen für spezifische Berufsgruppen, wie etwa die Bernische Lehrerversicherungskasse (BLVK), welche die berufliche Vorsorge für das Personal an bernischen Lehranstalten übernimmt. Für das öffentliche Personal sind zum überwiegenden Teil die öffentlichrechtlichen Pensionskassen zuständig; für das privatwirtschaftliche Personal hauptsächlich die Pensionskassen mit privaten Rechtsstatus. Für alle Teilnehmer an der beruflichen Vorsorge gelten die vom BVG vorgegebenen Mindeststandards. Eine Begrenzung der Leistungen, die über das BVG hinausgehen, existiert allerdings nicht. Folglich können die Statuten oder Reglements und damit die institutionellen Regelungen von Pensionskasse zu Pensionskasse unterschiedlich ausfallen.

Da die institutionellen Regelungen in der AHV für alle Versicherten identisch sind, beschränken sich die folgenden Ausführungen zur Altersvorsorge im öffentlichen Dienst der Schweiz auf den Bereich der beruflichen Vorsorge. Bevor die verschiedenen institutionellen Regelungen der zweiten Säule näher beschrieben werden, soll zunächst ein kurzer Überblick über die Entwicklung der Altersvorsorge und deren Träger, die Pensionskassen, gegeben werden.

## **6.2 Die historische Entwicklung der Altersvorsorge des öffentlichen Personals**

Vorreiter in der Entwicklung des Aufbaus sozialer Sicherungssysteme für öffentliche Beschäftigte waren die Kantone und Kommunen. Die Gestaltung der sozialen Sicherheit erfolgte zum einen auf freiwilliger, privat organisierter Basis mittels Hilfs- oder Sterbekassen und zum anderen auf betrieblicher Basis mittels Pensionskassen<sup>52</sup>. Die Versorgungsleistungen dieser Einrichtungen umfassten häufig nur Unterstützungsleistungen gegen die materiellen Folgen von Krankheit und Tod. Versicherungs- bzw. Hilfskassen zur Verhinderung von Altersarmut blieben bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts eine Ausnahme. Bestimmte Personalkategorien im öffentlichen Dienst genossen je nach Kanton schon relativ früh einen gesetzlich zugesicherten Sozialschutz. Im 19. Jahrhundert verfügte bereits die Mehrzahl der Kantonsbediensteten über minimale Versorgungsleistungen im Fall der Inva-

---

<sup>51</sup> Für detaillierte Angaben zur Entwicklung der rechtlichen Grundlagen der allgemeinen Altersversorgung, siehe Helbling (2000:41ff.).

<sup>52</sup> Der Unterschied in den beiden Gestaltungsformen der sozialen Sicherung liegt darin, dass sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber Beiträge an die Pensionskasse entrichten, während die früheren Hilfs- oder Sterbekassen häufig nur durch Beiträge der Mitglieder finanziert wurden.

llidität oder nach regulärer Beendigung der Dienstzeit. Ein gesetzlich fixiertes staatliches Ruhegehalt für das gesamte Staatspersonal, das heißt, eine reine Staatspension, existierte im Jahr 1888 lediglich im Kanton Basel-Stadt<sup>53</sup>. In den Kantonen Zürich, Bern, Basel-Stadt, Glarus, Aargau, Schaffhausen sowie Waadt kamen dagegen nur einzelne Personalgruppen, wie Lehrer, Geistliche und die Angehörigen des Polizeikorps, in den Genuss einer reinen Staatspension (Huber 1894:14). Das Prinzip einer reinen Staatspension konnte sich in der Schweiz jedoch nicht durchsetzen. Die Bevorzugung einer bestimmten Personalgruppe im öffentlichen Dienst galt nicht nur bei den Bürgern, sondern auch unter Politikern als unrepublikanisch und finanziell nicht tragbar. Dazu der damalige Fachmann in Versicherungsfragen Prof. Graf: „.... Wir bekämpfen diesen Grundsatz der reinen Staatspension, weil er in einseitiger Weise nur eine Klasse von Staatsdienern berücksichtigt und jeder Beamte, der im Dienst des Staates invalid geworden ist, offenbar das gleiche Recht auf eine Staatspension hat wie der Lehrer. Wir bekämpfen diesen Grundsatz der reinen Staatspension aber auch deshalb, weil nur in den wenigsten Fällen der Staat im stande ist, eine erkleckliche Staatspension auszurichten, und stellen den Grundsatz auf, dass die Pensionierung nur auf Grundlage von Beiträgen des Staates und der Lehrerschaft beruhen darf“ (Huber 1894:105). Diese Auffassung setzte sich, vor allem im Zuge um die Diskussion des (Bundes-) Beamtengesetzes, zunehmend durch. Der überwiegende Teil der kantonalen und teilweise kommunalen Bediensteten war am Ende des 19. Jahrhunderts somit auch Mitglied obligatorischer oder freiwilliger Versicherungskassen. Staatlich finanzierte Ruhegehälter, das heißt eine beitragsfreie Altersversorgung blieben die Ausnahme.

Die rechtliche Entwicklung der Altersvorsorge des öffentlichen Personals lief kantonal verschieden. Das erste, für alle Staatsbediensteten gültige Pensionsgesetz, trat 1888 im Kanton Basel-Stadt in Kraft. Im Jahr 1893 folgte diesem Beispiel der Kanton Genf. Dabei war der Pensionskassenbeitritt für sämtliche Beamten und Angestellten obligatorisch. Der Aufbau von öffentlichrechtlichen Pensionskassen erfolgte dabei zum Teil im Anschluss an die Gesetzgebung, teilweise aber auch zuvor. Im frühen 20. Jahrhundert existierten in den folgenden Kantonen Pensionskassen für die Bediensteten: Waadt, Zürich, Aargau, Glarus, Graubünden und den Gemeinden/Städten Lausanne, St. Gallen und Bern. In elf Kantonen (Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Basel-Land, Appenzell Inner- und Ausserrhoden, Wallis, Luzern und Neuenburg) war dagegen die Gründung einer Versicherungskasse für das öffentliche Personal noch gar nicht in Betracht gezogen. In sieben weiteren Kantonen (Bern, Schaffhausen, Solothurn, Tessin, Freiburg, Thurgau und St. Gallen) wurden Vorbereitungen für die Bildung derartiger Kassen getroffen. Aber auch für das Gemeindepersonal wurde gegen Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts vermehrt Versicherungseinrichtungen geschaffen, wie z.B. in den Städten Lausanne, Bern und St. Gallen (Müller 1911:313). Die Zahl von Neugründungen öffentlichrechtlicher Pensionskassen nahm im beginnenden 20. Jahrhundert erheblich zu. Tabelle 5 vermittelt einen Überblick über die zahlenmäßige Entwicklung der

---

<sup>53</sup> Gesetz betreffend der Pensionierung von Staatsbeamten und Staatsangestellten vom 22. Oktober 1888.



Pensionskassen von öffentlichen Kooperationen, gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen und privaten Unternehmen sowie deren Mitgliederbestand.

**Tabelle 5:** Entwicklung der Pensionskassen (nach Rechtsform des Arbeitgebers) und deren Mitglieder 1911-1941

Jahr	Öffentliche Korporationen		Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen		Private Unternehmung	
	Anzahl	Aktive Mitglieder	Anzahl	Aktive Mitglieder	Anzahl	Aktive Mitglieder
1911	60	44.970	8	1.873	35	10.901
1920	103	63.346	25	5.859	215	59.782
1930	248	111.531	61	10.870	836	113.195
1941	356	119.519	89	11.721	1.678	162.787

Quelle: Ochsner (1954:118).

Nach Tabelle 5 waren im Jahr 1911 bereits rund 45.000 Beschäftigte von öffentlichen Kooperationen aktive Mitglieder in einer der 60 öffentlichen Personalversicherungseinrichtungen. Bis zum Jahr 1920 stieg die Anzahl neugegründeter öffentlichrechtlicher Personalversicherungseinrichtungen auf 103 an. Der Mitgliederbestand belief sich auf über 63.000 aktive Versicherte. Die Zahl der Vorsorgeeinrichtungen von gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen stieg in demselben Zeitraum von acht auf 25. Die Zahl der Versicherten stieg von rund 1.800 auf 5.800 aktive Mitglieder an. Im Gegensatz dazu verlief die zahlenmäßige Entwicklung privater Personalversicherungseinrichtungen deutlich zügiger. Während 1911 nur 35 Personalversicherungseinrichtungen von privaten Unternehmungen existierten, stieg die Zahl bis zum Jahr 1920 auf 215 an. Im selben Zeitraum stieg die Zahl der aktiven Mitglieder ums Sechsfache, auf fast 60.000 Versicherte, an. Trotz dieses enormen Gründungsbooms von Versicherungseinrichtungen privater Unternehmen, blieb jedoch die Mehrheit der Beschäftigten diesen Einrichtungen fern. Anders dagegen im öffentlichen Sektor. Gemäß Grütter (1939:222) waren im Jahr 1925 bereits rund 50% der kantonalen Beschäftigten Mitglied in einer öffentlichrechtlichen Pensionskasse. Beim Bund belief sich der Anteil des versicherten öffentlichen Personals auf fast 90%. Nach Gründung der Eidgenössischen Versicherungskasse (1921) stieg die Anzahl der neugegründeten öffentlichrechtlichen Personalversicherungseinrichtungen bis zum Jahr 1941 auf 356 mit über 119.000 aktiven Mitgliedern<sup>54</sup> an. Die meisten Reglements dieser Einrichtungen sahen vor, dass die maximalen Versicherungsleistungen nach 30 bis 40 Dienstjahren erreicht wurden. Die Altersrücktrittsgrenze lag häufig zwischen dem 60. bis 70. Altersjahr. Im Falle der Invalidität oder nach Altersrücktritt wurde eine Rente zwischen 50% bis 70% des letzten versicherten Verdienstes ausbezahlt. Die Hinterlassenenleistungen für Ehepartner variierten zwischen 25% bis 35% des letzten versicherten Lohns. Die Leistungen für Waisen betragen 5% bis 10% des letzten versicherten Lohns. Die Finanzierung der Versicherungsleistungen erfolgte ausschließlich durch

<sup>54</sup> Davon waren 55.992 Bundesbedienstete, 42.707 kantonale Bedienstete, 20.512 kommunale Beschäftigte sowie 308 Personen in internationalen Ämtern (Ochsner 1954:117).

Beitragszahlungen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber sowie durch Anlageerträge aus dem investierten Kapital. Die Höhe der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge belief sich zusammen auf durchschnittlich 12% (Grütter 1939:222). Der Pensionskassenbeitritt war gegen Ende der 1930er Jahre für die meisten öffentlich Bediensteten obligatorisch. Anfang der 1940er Jahre waren rund zwei Drittel des öffentlichen Personals in der Schweiz Mitglieder einer Pensionskasse<sup>55</sup>. Um bei der Auswahl qualifizierter Arbeitskräfte nicht ins Hintertreffen zu geraten, gründeten in den folgenden Jahren auch vermehrt privatwirtschaftliche Unternehmungen eigene Pensionskassen (Schär 1958:23). Eine Versicherungspflicht bestand für die Mehrheit der privatwirtschaftlichen Beschäftigten allerdings nicht. Der schon relativ früh erfolgte Aufbau von Pensionskassen und der weitestgehend obligatorische Versicherungsschutz sind ein Grund dafür, weshalb „die Pensionen, die Invalidenrenten und die Auszahlungen an die Familien von verstorbenen Arbeitnehmern lange Zeit ein Privileg des Personals öffentlicher Verwaltungen war“ (Helbling 1964:11).

### **6.2.1 Entwicklung der berufliche Vorsorge des Bundespersonals**

Erste Ansatzpunkte für den Aufbau eines Alterssicherungssystems auf Bundesebene zeigen sich schon wenige Jahre nach der Gründung des Bundesstaates. Die erste gesetzliche Regelung einer Hinterbliebenen- und Invalidenpension für Militärpersonen enthielt das Bundesgesetz über die Militärorganisation vom 8. Mai 1850 (Kupper 1929:57). Die erste gesetzliche Regelung einer Alterssicherung für eine Personalkategorie im öffentlichen Dienst enthält der Artikel 32 des Bundesgesetz betreffend die Errichtung einer eidgenössischen polytechnischen Hochschule aus dem Jahr 1854. Nach diesem Gesetz hatte ein auf Lebenszeit gewählter Professor einen Ruhegehaltsanspruch infolge von Alter und Krankheit. Im Jahr 1862 wurde die Auszahlung eines Ruhegehaltes auf die Lehrerschaft des eidgenössischen Polytechnikums und den schweizerischen Schulrat ausgedehnt. Die Finanzierung der Altersversicherung erfolgte durch einen dreiprozentigen Prämienbeitrag seitens des Bundes und einen mindestens gleich hohen Beitrag seitens der Versicherten (Kupper 1929:58). Der erste Versuch der Post-, Telegraf- und Zollbeamten zur Schaffung einer umfassenden Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenfürsorge für das gesamte Bundespersonal scheiterte im Jahr 1863. Daraufhin wurde das Personal selbst aktiv und gründete im Jahr 1870 den „Unterstützungs- und Versicherungsverein schweizerischer Postbeamter und Bediensteter“ (später: „Schweizerischer Lebensversicherungsverein“). Der Lebensversicherungsverein fand recht schnell Zuspruch bei großen Teilen des Postpersonals und anderer Dienstzweige. Im Jahr 1873 bewilligten die Eidgenössischen Räte eine jährliche finanzielle Bezuschussung des Vereins. Die Einführung einer obligatorischen Versicherungspflicht wurde zwar vom Bundesrat vorgeschlagen, jedoch in einer Volksabstimmung im Jahr 1891 verworfen. Eine Trendwende bei der Schaffung einer Alterssicherung für das gesamte Bundespersonal zeichnete sich mit der Verstaatlichung des

---

<sup>55</sup> Eigene Berechnungen. Laut den Angaben des Bundesamtes für Statistik (1985:229) waren im Jahr 1941 rund 175.000 Personen im öffentlichen Sektor beschäftigt. Gemäß Tabelle 5 waren davon rund 120.000 Bedienstete Mitglieder einer Versicherungseinrichtung.

Eisenbahnwesens ab. Der Bund übernahm, gemäß Artikel 46 des Rückkaufgesetzes von 1898, die Pflicht zur Schaffung einer Pensions- und Hilfskasse der Bahnbeschäftigten (Müller 1911:309). Im Jahr 1906 erfolgte für die Beamten und Angestellten der SBB die Gründung der Pensions- und Hilfskasse (PHK). Somit verfügte nur ein Teil des Bundespersonals über eine gesetzlich geregelte Altersvorsorge. Im Jahr 1912 beschloss die Eidgenössischen Räte die Schaffung eines Fonds des Bundes für die zu gründende Pensionskasse für die Beschäftigten des Bundes aus den allgemeinen Bundesmitteln (Lobsiger 1975:37). Kurz nach dem Ersten Weltkrieg wurde mit dem Erlass des Bundesgesetzes aus dem Jahr 1919 über die Versicherungskasse für die eidgenössischen Beamten, Angestellten und Arbeiter (Versicherungskassengesetz)<sup>56</sup> die Versicherungspflicht auf das Personal der allgemeinen Bundesverwaltung ausgeweitet. Das Gesetz trat am 1. Januar 1920 in Kraft. Anschließend fand auch eine Erweiterung der Statuten der Pensions- und Hilfskasse der Bundesbahnen statt, indem der Kreis der Versicherungsberechtigten auch auf die ständigen Arbeiter im Bundesdienst ausgedehnt wurde. Ab dem 1. Januar 1921 schließlich nahm die Eidgenössische Versicherungskasse (EVK), und mit ihr die Pensionskasse des Bundes (PKB), ihre Tätigkeit auf. Die Finanzierung der EVK erfolgt seit ihrer Gründung durch Beiträge. Die Höhe der Beiträge belief sich beim Arbeitnehmer auf 5% des Jahresverdienstes, der Bund zahlte 7%. Das Rentenmaximum wurde bei der EVK nach 30 Dienstjahren erreicht und belief sich auf 70% des letzten Jahresverdienstes. Die Witwenrenten wurden auf 50% und die Waisenrenten auf 10% der Invalidenrente festgesetzt (Lobsiger 1975:38).

*Exkurs: Die Pensionskasse des Bundes:*

Die im Jahre 1921 geschaffene Pensionskasse des Bundes (PKB) ist eine Abteilung der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK) mit dem Zweck, die Arbeitnehmer des Bundes gegen die Risiken Alter, Invalidität und Tod zu versichern. Sie ist ein Bundesamt gemäß Artikel 58 des Bundesgesetzes vom 19. September 1978 über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz, VwOG)<sup>57</sup> und ist dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) unterstellt. Vor 1975 war die Eidgenössische Versicherungskasse unter dem Namen „Eidgenössische Versicherungs- und Ausgleichskasse“ dem Eidgenössischen Personalamt (EPA) angegliedert. Mit Bundesratsbeschluss vom 30. Oktober 1975<sup>58</sup> wurde die Kasse ausgegliedert und als Eidgenössische Versicherungskasse zu einem eigenen Bundesamt erhoben. Die PKB ist die Vorsorgeeinrichtung aller Mitarbeiter der allgemeinen Bundesverwaltung sowie der PTT-Betriebe, der Rüstungsbetriebe, der Eidgenössischen Alkoholverwaltung und von 72 angeschlossenen Organisationen (Ende 2001). Es betrifft somit die Körperschaften, die durch Bundesratsbeschluss ihr Personal bei der PKB versichert haben. Die PKB führt als registrierte Vorsorgeeinrichtung die obligatorische Versicherung nach dem BVG durch (Art. 2 Abs. 2 PKB-Statuten). Die PKB hat keine Rechtspersönlichkeit; der Bund garantiert die

---

<sup>56</sup> BS I 857.

<sup>57</sup> SR 172.010.

<sup>58</sup> SR 172.215.122.

Verpflichtungen der Pensionskasse (Eidgenössische Versicherungskasse 2002:19). Seit Gründung der EVK bis zur Einführung des BVG im Jahre 1985 mussten im Zuge der Entwicklung der staatlichen Sozialversicherung zahlreiche Statutenänderungen vollzogen werden. So bestand mit dem In-Kraft-Treten des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 die Notwendigkeit, den versicherten Verdienst mit der neu geschaffenen ersten Säule (AHV) zu koordinieren. Demzufolge war nicht mehr die volle Besoldung bei der PKB versichert, sondern nur ein Teil des Lohnes. Der Altersrücktritt wurde für Männer auf 65 Jahre und für Frauen auf 60 Jahre festgesetzt. Die Beiträge waren paritätisch verteilt und beliefen sich auf insgesamt 12% des versicherten Jahresverdienstes. Die maximale Altersrente betrug 60% des versicherten Verdienstes. Im Jahr 1950 fand eine Totalrevision der EVK- und PHK-Statuten statt. Durch die Einführung des Invalidenversicherungsgesetzes im Jahre 1959 mussten wiederum die Leistungen der zweiten Säule mit denjenigen des neuen Gesetzes koordiniert werden. Im Jahre 1969 wurde das Versicherungskassengesetz von 1919 aufgehoben. Kurz nach In-Kraft-Treten des Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge (BVG) im Jahre 1985 bestand abermals die Notwendigkeit, die EVK-Statuten vom 29. September 1950<sup>59</sup> den Bedingungen des BVG anzupassen. Bei der Revision der EVK-Statuten im Jahre 1987 ging es unter anderem um die Erfüllung des Postulats der Gleichberechtigung zwischen Frau und Mann, wie es der Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahr 1983 vorschreibt<sup>60</sup>. Im einzelnen umfasste die Revision folgende ausgewählte Punkte:

- die Erhöhung der Beiträge von je 6% auf 7,5% des versicherten Verdienstes für Arbeitnehmer und Arbeitgeber
- die Heraufsetzung der Anzahl der Versicherungsjahre von 35 auf 40 Jahre
- Einführung des flexiblen Altersrücktrittes zwischen dem 60. und 65. Lebensjahr für Frau und Mann mit entsprechender Kürzung der Altersrente
- Einführung der Ehegattenrente
- Möglichkeit des Einkaufs von Versicherungsjahren voll zu Lasten des Arbeitnehmers
- Regelung der Teilzeitbeschäftigung

Die Statuten traten am 1. Januar 1988 in Kraft. Sechs Jahre später waren weitere Modifikationen der EVK-Statuten notwendig. Durch das In-Kraft-Treten des Freizügigkeitsgesetzes<sup>61</sup> (dieses Gesetz regelt die Versorgungsansprüche bei Stellenwechsel) und des Wohneigentumsförderungsgesetzes (regelt die Finanzierung des Wohneigentums durch einen Teil des Vorsorgekapitals) im Jahre 1995 mussten die EVK-Statuten den veränderten Bedingungen abermals angepasst werden. Daraufhin trat im Jahre 1994 die Verordnung über die Eidgenössische Pensionskasse (PKB-Statuten)<sup>62</sup>, gestützt auf Artikel 48 des Beamtengesetzes und auf Artikel 50 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-,

---

<sup>59</sup> AS 1950 II 913.

<sup>60</sup> BGE 109 Ib 81. AS 1995 985.

<sup>61</sup> SR 831.42.

<sup>62</sup> BBl 1994 V 310.

Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge aus dem Jahr 1982 in Kraft. Um dem Strukturwandel und der wachsenden beruflichen Mobilität im Rahmen der neuen Personalpolitik mittels einer Modernisierung der Pensionskasse Rechnung zu tragen, wurde das Gesetz über die Pensionskasse des Bundes vom 23. Juni 2000 zur Grundlage für eine neue Pensionskasse des Bundes, die ab Herbst 2002 den Namen „PUBLICA“ trägt (Eidgenössisches Finanzdepartement 2003). Noch ist die PKB eine Abteilung des Bundesamtes EVK. Voraussichtlich im Juni 2003 werden die rund 89.600 aktiven Versicherten und 62.400 Rentnerinnen und Rentner (in 2001) in die neue Pensionskasse PUBLICA überführt. Daraufhin wird die PKB und die EVK aufgelöst.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Altersvorsorge der Bundesbediensteten im 19. Jahrhundert noch überwiegend vom Genossenschaftswesen geprägt war. Erst mit dem zunehmenden Ausbau des Bundesstaates und der Übernahme von neuen Kompetenzbereichen fand auch eine Trendwende in der Altersvorsorge der Beschäftigten statt. Der Anstoß zur Schaffung einer Altersvorsorge für das gesamte Bundespersonal ging maßgeblich von der Eigeninitiative von Teilen des Bundespersonals aber vor allem von der Verstaatlichung der Eisenbahnen aus. Mit der Übernahme der privatwirtschaftlich beschäftigten Eisenbahner in den Staatsdienst musste die Möglichkeit zur Teilnahme an der betrieblichen Vorsorge auch auf die übrigen Personalkategorien im Bundesdienst erweitert werden. Aber auch die positiven Erfahrungen mit der Pensions- und Hilfskasse bei den schweizerischen Eisenbahnen führten dazu, dass der Staat ebenso vom Nutzen solcher Einrichtungen überzeugt war (Müller 1911:307ff.). Das Fürsorgeprinzip wurde immer mehr vom Versicherungsprinzip verdrängt. Die Gründung der EVK und das Beamtengesetz von 1927, sowie die zahlreichen Besoldungsordnungen, zementierten schließlich die Stellung des Staates als Musterarbeitgeber.

### **6.3 Die Mitgliederstruktur der Pensionskassen**

*Die Datenlage:*

Statistiken über die erste Säule beruhen auf der Grundlage der Personen. Es existieren Angaben über Alter, Zivilstand, Geschlecht, Nationalität und beitragspflichtiges Einkommen der versicherten Personen und Rentenbezieher. Soziologische Merkmale, wie etwa Ausbildung oder berufliche Stellung sowie Angaben zum Dienstverhältnis, stellt die Statistik jedoch nicht bereit. Es ist daher auch nicht möglich, eine Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Beschäftigten vorzunehmen, wodurch die Statistiken über die erste Säule für das weitere Vorgehen ungeeignet sind.

Die Untersuchungseinheit der Statistiken über die zweite Säule bilden die Pensionskassen. Die erste Vollerhebung der Pensionskassenstatistik fand im Jahre 1987 statt. Das Hauptziel dieser Datenquelle liegt darin, den Stand der Bilanzen und der Betriebsrechnung von Vorsorgeeinrichtungen zu dokumentieren. Angaben über die versicherten Personen und Rentenbezieher sind nur als Aggregat

(nach Altersklassen, Geschlecht) verfügbar. Die Pensionskassenstatistik ermöglicht eine Differenzierung der aktiven Versicherten und Rentenbezieher nach der Rechtsform der Vorsorgeeinrichtung. Damit bietet sich die Möglichkeit, eine Unterscheidung von Beschäftigten des öffentlichen und privaten Sektors vorzunehmen. Dennoch ist auch diese Datenquelle nicht ohne Mängel. Ein schwerwiegendes Problem dieser Statistik bereiten die Mehrfach- oder Doppelzählungen<sup>63</sup> von versicherten Personen. Es kann nämlich möglich sein, dass eine Person mehreren Vorsorgeeinrichtungen angehört. Die Anzahl der Mitglieder und der ausbezahlten Renten kann somit die Zahl der tatsächlich existierenden Personen übersteigen. Bei der Beurteilung der Entwicklung der Rentenbezieher sowie der Pensionskassenmitglieder können Probleme derart auftreten, dass nicht genau feststellbar ist, wie Veränderungen zustande kommen. Zusätzlich besteht das Problem, dass die Rechtsform der Pensionskasse nur bedingt mit dem Dienstverhältnis der Versicherten übereinstimmt. Denn die Mitgliedschaft in einer öffentlichrechtlichen Pensionskasse sagt noch nichts über die Rechtsform des Arbeitgebers aus. Die öffentliche Hand kann ihre Pensionskasse auch als privatrechtliche Stiftung oder Genossenschaft führen. Umgekehrt können auch nicht im öffentlichen Dienst beschäftigte Personen bei einer öffentlichrechtlichen Pensionskasse versichert sein, sofern sich der Arbeitgeber im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten einer solchen angeschlossen hat. Entsprechende Differenzen zwischen tatsächlichem öffentlichem Personalbestand und Pensionskassenmitgliedschaft oder Anzahl der Renten sind daher möglich. Laut unveröffentlichten (internen) Angaben des Bundesamtes für Statistik sind diese Differenzen allerdings recht gering. Sämtliche Schlussfolgerungen anhand der Daten aus der Pensionskassenstatistik über die Altersversorgung im öffentlichen Dienst bleiben dennoch spekulativ und sind nur als Tendenzen zu verstehen.

Die Entwicklung der Anzahl öffentlich- und privatrechtlicher Pensionskassen und deren Mitglieder seit 1987 zeigt Tabelle 6.

**Tabelle 6:** Entwicklung der Pensionskassen (nach Rechtsform) und deren aktive Versicherte 1987-2000

Jahr	Anzahl der Pensionskassen und aktive Versicherte nach Rechtsform			
	Öffentliche Pensionskassen	Aktive Versicherte	Private Pensionskassen	Aktive Versicherte
1987	224	473.914	14.955	2.792.116
1992	162	544.828	13.527	2.876.541
1994	176	556.851	12.675	2.682.504
1996	168	560.767	11.404	2.586.737
1998	156	559.082	10.253	2.580.594
2000	147	522.665	8.949	2.703.339

Quelle: Bundesamt für Statistik (1990; 1994; 1997a; 1998b; 2000b; 2002a).

<sup>63</sup> Laut Schätzungen des Bundesamtes für Statistik (1990:22) belaufen sich die Mehrfach- bzw. Doppelzählungen im Jahr 1987 auf rund 350.000.

Nach Tabelle 6 ist ein deutlicher Konzentrationsprozess der Vorsorgeeinrichtungen in der Schweiz sichtbar. Mit dem In-Kraft-Treten des BVG im Jahre 1985 ging die Anzahl der öffentlichrechtlichen und privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen massiv zurück. Laut Bundesamt für Statistik ist dieser Konzentrationsprozess das Resultat zunehmender rechtlicher Bestimmungen und steigender Anforderungen an die Führung einer Pensionskasse. Die Folge ist, dass bisher getrennt geführte obligatorische und überobligatorische Vorsorgeeinrichtungen sich zu einer sogenannten umhüllenden Pensionskasse zusammenschließen oder sich auflösen. Ferner tendieren immer mehr kleinere Arbeitgeber, neu gegründete Unternehmen oder auch kleine Gemeinden, sich einer Sammel- oder Gemeinschaftseinrichtung anzuschließen. Demzufolge ist auch die Zahl der Doppel- und Mehrfachzählungen rückgängig (Bundesamt für Statistik 2002a:1). Im Jahre 2000 existierten 147 öffentlichrechtliche Vorsorgeeinrichtungen mit rund 522.000 aktiven Versicherten (Doppel- und Mehrfachzählungen sind zu berücksichtigenden). Demgegenüber stehen mehr als 8.900 Pensionskassen mit privater Rechtsform, die rund 2.700.000 Beschäftigte versichern. Im Vergleich zum Jahr 1998 zeigt sich ein Rückgang in der Anzahl aktiver Mitglieder in den öffentlichrechtlichen Pensionskassen, der vor allem ein Resultat vollzogener Reorganisationen der Bundesbetriebe und der damit verbundenen Rechtsstatuswechsel ehemaliger öffentlicher Pensionskassen ist. Von dieser Umstellung waren rund 50.000 Versicherte betroffen (Bundesamt für Statistik 2002a:8).

Hinsichtlich der Geschlechterverteilung und der Alterstruktur der aktiv Versicherten ergeben sich deutliche Unterschiede nach der Rechtsform der Pensionskassen. Tabelle 7 zeigt die Verteilung der aktiven Versicherten nach Alter, Geschlecht sowie nach der Rechtsform der Vorsorgeeinrichtung im Jahre 2000. Nach Tabelle 7 beträgt der Frauenanteil in den öffentlichrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen 48,5%. In den privatrechtlichen Institutionen beläuft sich der Anteil weiblicher Versicherter auf nur 35,7%. Der Grund für die unterschiedliche Geschlechterstruktur der aktiv Versicherten liegt darin, dass privatrechtliche Vorsorgeeinrichtungen überwiegend männlich dominierte Branchen des zweiten Sektors umfassen, wohingegen öffentlichrechtliche Pensionskassen vorwiegend Personen aus dem Sozial- und Bildungsbereich versichern. Bekanntlich ist hier der Frauenanteil am höchsten. Zusätzlich führt die Abnahme der Personalbestände in den männlich dominierten Branchen im öffentlichen Dienst und die Privatisierungen ehemaliger öffentlicher Unternehmen (z.B. der Swisscom) zu einem weiteren Rückgang des Anteils der männlichen Versicherten in den öffentlichrechtlichen Pensionskassen<sup>64</sup>. Eine weitere Ursache für den relativ hohen Frauenanteil bei den öffentlichrechtlichen Pensionskassen betrifft den Zugang zur zweiten Säule. Die meisten öffentlichrechtlichen Pensionskassen ermöglichen auch Personen mit geringem Einkommen, vor allem teilzeitbeschäftigte Frauen, die Teilnahme an der beruflichen Vorsorge (Bundesamt für Statistik 2002a:23). Im Gegensatz dazu, halten sich die meisten privatrechtlichen

---

<sup>64</sup> So lag der Männeranteil bei den öffentlichrechtlichen Pensionskassen im Jahr 1998 noch bei rund 55%, im Jahr 2000 sind es dagegen nur noch 51,5%. Die Transformation der Swisscom in den privatwirtschaftlichen Sektor und damit auch das Überwecheln der vormals öffentlichrechtlichen Pensionskassenmitglieder in die privatrechtliche Pensionskasse der Swisscom führt zu einem wachsenden Frauenanteil bei den öffentlichrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen. Überwecheln der vormals öffentlichrechtlichen Pensionskassenmitglieder in die privatrechtliche Pensionskasse der Swisscom führt zu einem wachsenden Frauenanteil bei den öffentlichrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen.

Vorsorgeeinrichtungen streng an die Vorgaben des BVG, wodurch Einkommen, die nicht unter das BVG fallen, nicht in der beruflichen Vorsorge aufgenommen werden.

Auch beim Vergleich der Geschlechterstruktur nach Altersklassen der aktiv Versicherten bestehen auffallende Unterschiede zwischen den öffentlich- und privatrechtlichen Pensionskassen. Tabelle 7 zeigt die Verteilung der aktiven Versicherten nach Alter, Geschlecht und Rechtsform der Vorsorgeeinrichtungen.

**Tabelle 7:** Verteilung der aktiven Versicherten nach Alter, Geschlecht und nach der Rechtsform der Vorsorgeeinrichtungen (im Jahr 2000)

Alter	Privatrechtliche Vorsorgeeinrichtungen			Öffentlichrechtliche Vorsorgeeinrichtungen		
	Total	Frauen	Männer	Total	Frauen	Männer
< 25	100,0%	47,7%	52,3%	100,0%	64,7%	35,3%
25–34	100,0%	38,8%	61,2%	100,0%	55,3%	44,7%
35–44	100,0%	32,7%	67,3%	100,0%	47,5%	52,5%
45–54	100,0%	34,4%	65,6%	100,0%	46,0%	54,0%
55–65 (62)	100,0%	28,3%	71,7%	100,0%	38,7%	61,3%
> 65 (62)	100,0%	32,3%	67,7%	100,0%	86,7%	13,3%
Total	100,0%	35,7%	64,3%	100,0%	48,5%	51,5%

Quelle: Bundesamt für Statistik (2002a:22).

Nach Tabelle 7 zeigt sich, dass bei den privatrechtlichen Pensionskassen lediglich in der Altersklasse unter 25 Jahre eine fast paritätische Geschlechterverteilung (47,7% Frauen und 52,3% Männer) vorhanden ist. In den übrigen Altersklassen unterschreitet der Männeranteil nie die 60%. In den öffentlichrechtlichen Pensionskassen ergibt sich für die Geschlechterverteilung nach Altersklassen allerdings eine andere Struktur. In den Altersklassen unter 35 Jahren dominieren die weiblichen gegenüber den männlichen Versicherten; vor allem in der Altersklasse unter 25 Jahren repräsentieren die Frauen fast 65% der aktiven Versicherten. Mit zunehmendem Alter verändert sich dieses Verhältnis zu Gunsten der Männer. In der Altersklasse 55-65 (62) Jahre sind nur noch rund 39% der aktiv Versicherten weiblich. Eine Besonderheit zeigt sich in der Altersklasse über 65 (62) Jahre. Während rund 13% der Männer nach dem offiziellen Rücktrittsalter noch aktiv versichert sind, liegt der Frauenanteil bei fast 87%. Der Grund dafür liegt darin, dass die öffentlichrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, wie auch ihre angeschlossenen Betriebe, seit mehreren Jahren geschlechtsneutrale Systeme verwenden, das heißt, dass das Rentenalter für beide Geschlechter identisch geregelt ist. Um die maximalen Rentenleistungen zu erhalten, arbeiten viele, vor allem teilzeitbeschäftigte Frauen daher auch nach dem 62. Altersjahr weiter (Bundesamt für Statistik 2002a:22).

Wie die Darstellung der Geschlechterstruktur in den Pensionskassen zeigt, spiegelt sich der in Abschnitt 2.3.1 beschriebene Feminisierungstrend im öffentlichen Dienst auch in den



Mitgliederstrukturen von öffentlichrechtlichen Pensionskassen wider. Der Frauenanteil bei den öffentlichrechtlichen Pensionskassen ist deutlich höher als bei Vorsorgeeinrichtungen privaten Rechts. Je jünger die aktiven Versicherten in den öffentlichrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen sind, desto höher ist der Anteil weiblicher Versicherter. Der Feminisierungstrend im öffentlichen Dienst führt demnach zu einer Veränderung in der Geschlechterverteilung in den öffentlichrechtlichen Pensionskassen und zu einer zukünftig zunehmenden Bedeutung weiblicher Rentenempfänger.

## 6.4 Allgemeine institutionelle Regelungen der ersten und zweiten Säule

Die Altersgrenze der Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) und die eng an sie gekoppelte Invalidenversicherung (IV)<sup>65</sup> liegt für männliche Versicherte grundsätzlich bei 65 Jahren und für weibliche Versicherungsnehmer bei 63 Jahren<sup>66</sup> ( ab 2005 ab dem 64. Lebensjahr). Für bestimmte Personalkategorien, wie etwa Angehörige des Instruktionkorps, des Grenzwachtkorps, etc.<sup>67</sup>, endet das Anstellungsverhältnis vor dem Erreichen des 65. bzw. 63 Lebensjahres. Im Einzelfall und unter bestimmten Voraussetzungen kann das Rücktrittsalter bis längstens zum 70. Altersjahr hinausgeschoben werden<sup>68</sup>. Die Finanzierung der AHV erfolgt im Umlageverfahren. Die Beiträge zur AHV sind gesetzlich geregelt und werden paritätisch von Arbeitnehmern und Arbeitgebern entrichtet. Diese belaufen sich im Jahre 2002 auf 8,4%, der Beitrag des Arbeitnehmers zur Invalidenversicherung (IV) hingegen auf 0,7% des maßgebenden Lohns<sup>69</sup>. Die Finanzierung der AHV/IV erfolgt einerseits durch Beitragszahlungen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, andererseits finanziert sich die AHV aus Mitteln der öffentlichen Hand (etwa 20%; davon kommen 17% auf den Bund, 3% auf die Kantone) sowie aus den Zinsen des Ausgleichsfonds und aus den Regresseinnahmen<sup>70</sup>. Die Rentenhöhe ist gesetzlich festgelegt und beträgt seit dem 1. Januar 2001 bei maximaler Beitragsdauer zwischen 12.360 Franken (minimale einfache Jahresrente) und 24.720 Franken (maximale einfache Jahresrente). Die Berechnungsgrundlage der AHV-Rente ist das maßgebende durchschnittliche Jahreseinkommen (das Erwerbseinkommen zuzüglich den Erziehungs- und Betreuungsgutschriften) und die Anzahl der Beitragsjahre (Kahil-Wolff 2001:232). Damit die Rente in voller Höhe ausgezahlt werden kann, muss die vollständige Beitragsdauer erfüllt sein. Bei einer Beitragsdauer von weniger als einem Jahr wird eine außerordentliche Rente gezahlt. Unabhängig vom Einkommen und der Höhe der geleisteten Beiträge wird eine Mindestrente entrichtet. Erst wenn das Jahreseinkommen das Zwölfwache der monatlichen Mindestrente übersteigt, beeinflusst das individuelle Einkommen die Höhe der Rente. Ab einem durchschnittlichen Jahreseinkommen von 74.160 Franken bzw. des 72fachen der monatlichen Mindestrente wird die höchstmögliche Rente, die

---

<sup>65</sup> SR 831.20.

<sup>66</sup> Artikel 21 AHVG.

<sup>67</sup> Siehe Artikel 33 & 34 Bundespersonalverordnung.

<sup>68</sup> Artikel 35 der Bundespersonalverordnung.

<sup>69</sup> Zusätzlich werden 0,15% für die EO und 1,5% für die AIV entrichtet.

<sup>70</sup> Artikel 102 AHVG.

Maximalrente, erreicht<sup>71</sup>. Einkommensbestandteile oberhalb dieser Grenze wirken sich nicht mehr rentensteigernd aus und stellen somit eine „Solidaritätsleistung“ dar (Böhm 1997:156). Bei unvollständiger Beitragsdauer wird nur ein Teil der Vollrente ausbezahlt. Die Kürzung der Rente beträgt pro Jahr 1/44 der Vollrente bzw. 2,27%. Die Renten werden nicht mehr, wie vor der zehnten AHV-Revision im Jahre 1997 als Ehegattenrenten, sondern individuell ausbezahlt. Die Renten beider Ehegatten sind bei 150% der Maximalrente plafoniert (Kahil-Wolff 2001:232).

Die Witwen- oder Witwerrente beträgt 80%<sup>72</sup>, die Waisenrente 40%<sup>73</sup> der dem maßgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen entsprechenden Altersrente.

Neben der AHV/IV ist auch die berufliche Vorsorge eine Versicherung gegen die Folgen von Tod und Alter. Die berufliche Vorsorge soll ergänzend zum staatlichen Rentensystem „die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise“<sup>74</sup> sichern. Grundlage der beruflichen Vorsorge ist das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) aus dem Jahre 1982<sup>75</sup>. Dieses Rahmengesetz enthält lediglich Minimalvorschriften über die vom Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu erbringenden Leistungen und Teilnahmevoraussetzungen. Im Gegensatz zur AHV ist die berufliche Vorsorge eine Pflichtversicherung für sämtliche Arbeitnehmer<sup>76</sup>. Anders als bei der AHV kann der Zeitpunkt des Anspruchs auf Altersleistungen von den Pensionskassen im Reglement frei festgelegt werden. So ergeben sich je nach Pensionskasse individuelle Rücktrittsmöglichkeiten. Die Mehrzahl der öffentlichrechtlichen Pensionskassen verwendet seit mehreren Jahren geschlechtsneutrale Systeme, das heißt, das Rentenalter ist für Frauen und Männer identisch. Im Unterschied zur AHV wird die zweite Säule nicht durch das Umlageverfahren, sondern durch das Kapitaldeckungsverfahren finanziert. Jeder aktive Versicherte baut gemeinsam mit seinem Arbeitgeber durch monatliche oder jährliche Beitragszahlungen an die Pensionskassen ein Alterskapital auf, dass nach einer vorher festgelegten Altersgrenze als Rente oder Kapitalabfindung ausbezahlt wird. Sämtliche Erwerbstätige, die eine gewisse Einkommensgrenze (ab dem 1. Januar 2001 mindestens 24.720 Franken) überschreiten, sind obligatorisch in Einrichtungen der beruflichen Vorsorge einbezogen. Versichert ist jedoch nicht das ganze Einkommen, sondern nur der sogenannte „koordinierte Lohn“ (ab 24.720 Franken; bis 74.160 Franken). Als koordinierten Lohn wird der Einkommensbestandteil bezeichnet, der nach Abzug der maximalen einfachen jährlichen AHV-Rente (Maximalrente = 24.720 Franken) vom Bruttolohn übrig bleibt. Einkommen, die unter der Maximalrente (24.720 Franken) liegen, gelten als durch die AHV ausreichend abgesichert. Die berufliche Vorsorge versichert somit nur den Teil des Einkommens der über dem Koordinationsabzug liegt. Der Koordinationsabzug dient grundsätzlich dem koordinierten Zusammenspiel von erster und zweiter Säule und geht von dem Grundgedanken aus, dass für eine alleinstehende Person die Leistungen aus

---

<sup>71</sup> Diese Einkommensgrenze wird ab der 13. Lohnklasse (Bund) erreicht. (Artikel 36 Bundespersonalverordnung).

<sup>72</sup> Artikel 36, AHVG (SR 831.10).

<sup>73</sup> Artikel 37, AHVG (SR 831.10).

<sup>74</sup> Artikel 34quater BV, Absatz 3.

<sup>75</sup> Das Gesetz trat im Jahr 1985 in Kraft.

<sup>76</sup> Selbstständige können freiwillig an der beruflichen Vorsorge teilnehmen.

den beiden Säulen zusammen rund 60% des letzten Bruttoeinkommens ausmachen sollen. Der koordinierte Lohn ist maßgebend für die sogenannten „Altersgutschriften“ und somit implizit für die Leistungen und die Beiträge. Das durch die berufliche Vorsorge abgedeckte Einkommen ist nach oben hin begrenzt (74.160 Franken) und zwar in der Höhe des dreifachen Koordinationsabzugs oder des Sechsfachen einer einfachen jährlichen AHV-Minimalrente (74.160 Franken). Für Einkommensbestandteile, die über dem „koordinierten Lohn“ liegen, besteht die Möglichkeit, an der freiwilligen überobligatorischen Vorsorge im Rahmen der zweiten Säule teilzunehmen. Für diese Einkommen ist aber auch die dritte Säule, die Selbstvorsorge zuständig (Helbling 2000:166). Im Gegensatz zur AHV ist bei der beruflichen Vorsorge die Beitragshöhe nicht gesetzlich festgeschrieben. Die Vorsorgeeinrichtungen sind lediglich gehalten, die Beiträge so anzusetzen, dass die gesetzlichen und reglementarischen Leistungen gemäß BVG finanziert werden können. Der Arbeitgeber muss dabei mindestens die Hälfte der Beiträge übernehmen (Kahil-Wolff 2001:234). Das vom Arbeitnehmer angesammelte Kapital, die sogenannten Altersgutschriften, müssen mit mindestens 4% verzinst werden. Die jährliche Altersrente der obligatorischen beruflichen Vorsorge wurde vom Bundesrat auf mindestens 7,2% des Altersguthabens festgeschrieben (Böhm 1997:162).

Weil das BVG lediglich die Mindeststandards der beruflichen Vorsorge definiert, können die institutionellen Regelungen bezüglich der Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenvorsorge zwischen den einzelnen Pensionskassen recht unterschiedlich ausfallen. Um einen vollständigen Überblick über die Versorgungsleistungen des öffentlichen Personals zu erhalten, müssten sämtliche Reglements und Statuten der öffentlichrechtlichen Pensionskassen in der Schweiz hinsichtlich ihrer institutionellen Regelungen untersucht werden. An dieser Stelle soll jedoch lediglich ein Blick auf die institutionellen Regelungen ausgewählter öffentlichrechtlicher bzw. ehemaliger öffentlichrechtlicher und neu in den privatrechtlichen Status gewechselter Pensionskassen geworfen werden. Im Anschluss daran erfolgt ein Reglementvergleich der Pensionskassen auf der Ebene des Bundes mit ausgewählten Reglements kantonaler Pensionskassen, namentlich der Bernischen Lehrerversicherungskasse (BLVK) und der Pensionskasse Basel-Stadt.

#### **6.4.1 Die institutionellen Regelungen der Pensionskassen auf Bundesebene (Altersvorsorge des Bundespersonals)**

In diesem Abschnitt werden die institutionellen Regelungen der Pensionskasse des Bundes, der Pensionskasse Post, sowie der Pensionskasse Swisscom dargestellt. Abschließend wird auf das besondere Versorgungssystem von Magistratspersonen hingewiesen.

## Pensionskasse des Bundes (PUBLICA)

Für das Bundespersonal ist seit 2003, mit dem In-Kraft-Treten des Bundesgesetzes über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Gesetz<sup>77</sup>) vom 23. Juni 2000, die neuerrichtete PUBLICA zuständig. Die PKB bzw. die PUBLICA organisiert die berufliche Vorsorge für das Personal der Bundesverwaltung, Parlamentsdienste, dezentralisierte Verwaltungseinheiten des Bundes, eidgenössische Schieds- und Rekurskommissionen und Gerichte sowie für das Personal von angeschlossenen Organisationen<sup>78</sup>. Bei Letzteren handelt es sich hauptsächlich um Organisationen aus den Bereichen Kultur, Bildung, Landwirtschaft und Wissenschaft. Das PKB-Gesetz, das als Rahmengesetz konzipiert ist, gibt lediglich die Eckwerte des Vorsorgekonzeptes vor. Für die berufliche Vorsorge des Bundespersonals gelten zwei verschiedene Pläne, der Kernplan und der Ergänzungsplan. Die „Verordnung über die Versicherung im Kernplan der Pensionskasse des Bundes“ (PKBV 1) ist im Leistungsprimat<sup>79</sup>, die „Verordnung über die Versicherung im Ergänzungsplan der Pensionskasse des Bundes“ (PKBV 2) ist im Beitragsprimat ausgestaltet. Im Kernplan (PKBV1) sind Löhne bis zum Zweifachen des oberen Grenzbetrages gemäß dem BVG versichert<sup>80</sup>. Dieser Betrag beläuft sich auf 148.320 Franken (Stand 1. Januar 2001). Einkommensbestandteile, die über dem Zweifachen des oberen Grenzbetrages liegen, werden im Ergänzungsplan versichert<sup>81</sup>. Die rentenbildende Beitragsphase beginnt in beiden Vorsorgeplänen ab dem vollendeten 22. Altersjahr<sup>82</sup> und endet spätestens mit dem vollendeten 65. Altersjahr<sup>83</sup>. Der volle Versorgungsanspruch, das heißt 60% des letzten Bruttolohns, werden bei einer vollständigen Versicherungsdauer von 40 Versicherungsjahren erreicht. Der Rentensatz beträgt 1,5% pro Versicherungsjahr<sup>84</sup>. Der Rentenanspruch beginnt frühestens nach vollendetem 60. und spätestens nach vollendetem 65. Altersjahr<sup>85</sup>. Bei Altersrücktritt vor dem 62. Altersjahr wird die Altersrente um 0,3% pro Monat gekürzt<sup>86</sup>. Die Beiträge des Bundespersonals zur Altersvorsorge im Kernplan werden je zur Hälfte von den Versicherten und vom Arbeitgeber entrichtet<sup>87</sup>. Diese sind nach Alter gestaffelt und belaufen sich im Kernplan gemäß Artikel 17, Absatz 1 (PKBV1) und im Ergänzungsplan gemäß Artikel 14, Absatz 4 (PKBV2) wie folgt:

---

<sup>77</sup> SR 172.222.0.

<sup>78</sup> Artikel 1 PKB-Gesetz.

<sup>79</sup> Das Leistungsprimat definiert die Altersleistung im Voraus, und zwar in Prozent des versicherten Lohnes. Davon ausgehend wird die Höhe der Beiträge bestimmt. Im Gegensatz dazu steht das Beitragsprimat. Beim Beitragsprimat wird die Höhe der Altersleistungen grundsätzlich vom Umfang des aus Beiträgen angesparten und verzinsten Kapitals bestimmt.

<sup>80</sup> Artikel 8, Absatz 1, BVG.

<sup>81</sup> Artikel 6, Absatz 1b, PKBV2.

<sup>82</sup> Zwischen vollendeten 17. Altersjahr und 22. Alterjahr ist die Person nur gegen die Folgen von Tod und Invaldität versichert. Ab dem vollendeten 22. Altersjahr auch gegen Alter (Artikel 7, Absatz 2 PKBV1).

<sup>83</sup> Artikel 8e, PKBV1.

<sup>84</sup> Artikel 32, PKBV1.

<sup>85</sup> Artikel 33, Absatz 1, PKBV1.

<sup>86</sup> Artikel 28, Absatz 4, PKBV2.

<sup>87</sup> Artikel 17, PKBV1.

Tabelle 8: Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge nach Altersklassen im Kernplan

Altersklasse	Beitrag (in %) des versicherten Verdienstes (Arbeitnehmeranteil)	Beitrag (in %) des versicherten Verdienstes (Arbeitgeberanteil)
22 – 34	6,75	6,75
35 – 44	7,5	7,5
45 – 54	8,25	8,25
55 – 65	9,0	9,0

Quelle: Pensionskasse des Bundes (2002).

Tabelle 8.1: Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge nach Altersklassen im Ergänzungsplan

Altersklasse	Beitrag (in %) des versicherten Verdienstes (Arbeitnehmeranteil)	Beitrag (in %) des versicherten Verdienstes (Arbeitgeberanteil) <sup>88</sup>
22 – 34	6,75	6,75
35 – 44	8,25	8,25
45 – 54	9,65	13,35
55 – 65	10,7	18,8

Quelle: Pensionskasse des Bundes (2002).

Die Versorgungsansprüche der Hinterbliebenen leiten sich vom Versorgungsanspruch des (verstorbenen) Bediensteten ab. Die Witwen- bzw. Witwerrenten im Kernplan beträgt zwei Drittel der jährlichen Altersrente, welche die aktive verstorbene Person mit 65 Altersjahren erhalten hätte. Im Ergänzungsplan werden bei Tod einer aktiven versicherten Person ebenfalls zwei Drittel ausbezahlt, allerdings auf Basis der versicherten Invalidenrente<sup>89</sup>. Die Waisenrente beläuft sich auf ein Sechstel der jährlichen Altersrente<sup>90</sup>. Vollwaisen erhalten die doppelte Waisenrente<sup>91</sup>. Im Ergänzungsplan werden die Anteile der Waisenrente wiederum auf Basis der Invalidenrente berechnet<sup>92</sup>. Neu ist, dass unter gewissen Voraussetzungen auch Lebenspartnerrenten, auch unter Personen gleichen Geschlechts, gewährt werden<sup>93</sup>. Die Höhe der Lebenspartnerrente orientiert sich an der Ehegattenrente<sup>94</sup>. Zusätzlich wird eine Zuwendung in Form einer Kinderrente gewährt, deren Höhe unabhängig vom Vorsorgeplan ist. Personen, die sich bereits im Rentenalter befinden und eine Altersrente beziehen, haben Anspruch auf eine Kinderrente für jedes Kind, das im Falle ihres Todes Anspruch auf eine Waisenrente hätte. Die Höhe der Kinderrente beläuft sich auf ein Sechstel der Altersrente<sup>95</sup>.

<sup>88</sup> Im Arbeitgeberanteil enthalten sind 3% Risikoprämie, die ab dem vollendeten 22. Altersjahr bis zum Rentenbezug seitens der Arbeitgeber entrichtet werden. Der Arbeitnehmer zahlt keinen Beitrag zur Risikoprämie. Der Beitrag für die Risikoversicherung berechnet sich auf dem für die Bestimmung der Invalidenrente maßgebenden Betrag (Artikel 14, Absatz 4, PKBV2).

<sup>89</sup> Artikel 33, Absatz 1b, PKBV2.

<sup>90</sup> Artikel 41, Absatz 1a, PKBV1.

<sup>91</sup> Artikel 41, Absatz 2, PKBV1.

<sup>92</sup> Artikel 36, Absatz 1a, PKBV2.

<sup>93</sup> Artikel 39, Absatz 1, PKBV1. Zu den Anspruchsvoraussetzungen siehe denselben Artikel 1a-e.

<sup>94</sup> Artikel 39, Absatz 6, PKBV1.

<sup>95</sup> Artikel 34, PKBV1.

Die ehemaligen Rüstungsbetriebe des Bundes sind seit dem 1. Januar 1999 als Aktiengesellschaft nach privatem Recht in der Holding der RUAG Schweiz AG zusammengefasst. Dementsprechend zählen die Mitarbeiter nicht mehr zum Bundespersonal. Gemäß Artikel 9 der Verordnung über die Umwandlung der Dienstverhältnisse der Rüstungsunternehmen des Bundes<sup>96</sup> verbleiben jedoch die neuen Unternehmen als angeschlossene Organisationen bei der Pensionskasse des Bundes. Nach Anhörung der Personalverbände und Gewerkschaften können sie ihr Personal auch bei einer anderen Personalvorsorgeeinrichtung versichern. Gleiches gilt für das Personal des Instituts für geistiges Eigentum (IGE). Laut Verordnung über das Statut des Personals des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum (IGE-PersV)<sup>97</sup> ist das Personal des IGE bei der Pensionskasse des Bundes versichert<sup>98</sup>. Für die berufliche Vorsorge der Beschäftigten im ETH-Bereich gelten gemäß Artikel 42 der Personalverordnung für den Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen<sup>99</sup> (Personalverordnung ETH-Bereich) die Bestimmungen des PKB-Gesetzes.

### **Pensionskasse Post**

Zeitgleich mit der Inbetriebnahme der PUBLICA wurde am 28. März 2001 die Stiftung Pensionskasse Post gegründet. Damit scheiden rund 35.000 aktive Versicherte und ca. 17.000 Rentnerinnen und Rentner aus der Pensionskasse des Bundes aus. Die rentenbildende Beitragsphase beginnt nach vollendetem 22. Lebensjahr. Ein vorzeitiger Rücktritt ist frühestens fünf Jahre vor dem ordentlichen Altersrentenbeginn, also ab dem 60. Altersjahr möglich. Die Altersrenten werden entsprechend gekürzt. Auch bei der Pensionskasse der Post greifen zwei Vorsorgepläne. Der Leistungsprimatplan versichert die im Monatslohn angestellten BVG-pflichtigen Personen bis zu einem maßgebenden Jahreslohn von 180.000 Franken. Im Vorsorgeplan nach dem Leistungsprimat entrichten Arbeitnehmer und Arbeitgeber jeweils 7,5% Beiträge des versicherten Verdienstes, unabhängig vom Alter. Der Rentensatz beträgt 1,5% pro Versicherungsjahr. Das Rentenmaximum wird nach 40 Versicherungsjahren erreicht. Dabei soll eine Altersrente in Höhe von 60% des versicherten Lohns erreicht werden (Pensionskasse Post 2001a). Im Vorsorgeplan nach dem Beitragsprimat werden Personen versichert, die im Stundenlohn angestellt sind sowie alle anderen Personen, die nicht unter das BVG fallen. Die Beiträge in diesem Vorsorgeplan sind nach Alter gestaffelt und verteilen sich wie folgt:

---

<sup>96</sup> SR 934.216.

<sup>97</sup> SR 172.010.321.

<sup>98</sup> Artikel 10, Absatz 1, IGE-PersV.

<sup>99</sup> SR 172.220.113.

Tabelle 9: Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge nach Altersklassen im Beitragsprimat

Altersklasse	Beitrag (in %) des versicherten Verdienstes (Arbeitnehmeranteil)	Beitrag (in %) des versicherten Verdienstes (Arbeitgeberanteil) <sup>100</sup>
22 – 34	7,0	8,5
35 – 44	8,5	11,0
45 – 54	9,5	16,0
55 – 59	9,5	18,0
60 – 65	9,5	13,0

Quelle: Pensionskasse Post (2001b).

Die Altersrente wird um 2,5% pro Jahr gekürzt, wenn der Versicherte vor dem regulären Altersrücktritt in den Ruhestand tritt. Die Hinterlassenenleistung beträgt in beiden Vorsorgeplänen 70%, die Waisenrente 20% der Alters- bzw. Invalidenrente. Die Alterskinderrente für jedes Kind unter 18 Jahren bzw. 25 Jahren (sofern sich das Kind noch in Ausbildung befindet) beträgt 20% der Altersrente.

### Pensionskasse SBB

Die Pensionskasse der SBB (früher Pensions- und Hilfskasse der SBB) ist seit dem 1. Januar 1999 eine selbstständige privatrechtliche Stiftung mit rund 58.000 Versicherten (28.000 aktive; 30.000 Pensionäre). Die Altersvorsorge beginnt mit vollendetem 20. Altersjahr und endet nach 40 Versicherungsjahren - maximal bis zum 65. Altersjahr. Die Mehrheit der Versicherten ist im Leistungsplan versichert. Dieser umfasst versicherte Verdienste bis 100.000 Franken. Der versicherte Verdienst entspricht dem Jahreslohn (inklusive Ortszulage), reduziert um den Koordinationsabzug. Die wiederkehrenden Beiträge sind nach Alter gestaffelt und teilen sich im Leistungsplan wie folgt auf:

Tabelle 10: Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge nach Altersklassen im Leistungsplan

Altersklasse	Beitrag (in %) des versicherten Verdienstes (Arbeitnehmeranteil)	Beitrag (in %) des versicherten Verdienstes (Arbeitgeberanteil)
20 – 31	6,5	7,5
32 – 51	7,5	7,5
52 – 65	8,5	7,5

Quelle: Der Stiftungsrat der Pensionskasse SBB (2000:9).

Der Kapitalplan ist ein ergänzender Plan und versichert Löhne über 100.000 Franken. SBB Beschäftigte mit unregelmäßigem oder geringem Einkommen werden ebenfalls im Kapitalplan versichert. Die Beiträge sind nach Alter gestaffelt und teilen sich wie folgt auf:

<sup>100</sup> Im Arbeitgeberanteil enthalten sind 3% Risikoprämie, die ab dem vollendeten 22. Altersjahr bis zum Rentenbezug seitens des Arbeitgebers entrichtet werden. Der Arbeitnehmer zahlt keinen Beitrag zur Risikoprämie.

Tabelle 10.1: Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge nach Altersklassen im Kapitalplan

Altersklasse	Beitrag (in %) des versicherten Verdienstes (Arbeitnehmeranteil)	Beitrag (in %) des versicherten Verdienstes (Arbeitgeberanteil)
20 – 31	3,4	3,4 + Risikobeitrag von 3,2% = 7,6%
32 – 41	5,4	5,4 + Risikobeitrag von 3,2% = 8,6%
42 – 51	7,4	7,4 + Risikobeitrag von 3,2% = 10,6%
52 – 65	10,15	10,15 + Risikobeitrag von 3,2% = 13,35%

Quelle: Der Stiftungsrat der Pensionskasse SBB (2000: 20).

Die Altersrente wird um 2,4% bzw. 6% pro Jahr gekürzt, wenn der Versicherte vor Vollendung des 62. Altersjahres bzw. vor vollendetem 60. Altersjahr in den Ruhestand tritt. Bei Tod eines aktiven Versicherten werden im Leistungsplan zwei Drittel der jährlichen Altersrente und bei Tod eines Rentners zwei Drittel der versicherten jährlichen Altersrente (oder Invalidenrente) als Hinterbliebenenleistung ausbezahlt. Die Waisenrente beträgt bei Tod eines aktiven Versicherten ein Sechstel der versicherten Alterspension. Im Kapitalplan gelten die selben Anteilsleistungen, allerdings auf Basis der Invalidenrente (Der Stiftungsrat der Pensionskasse SBB 2000).

### **Pensionskasse Swisscom AG (comPlan)**

Unter dem Titel „comPlan“ nahm im Januar 1999 die Pensionskasse der Swisscom ihre Tätigkeit auf. Die comPlan ist eine Leistungsprimatkasse mit rund 21.000 aktiv Versicherten (Stand 31.12.2000). Die Altersvorsorge beginnt ab dem vollendetem 20. Altersjahr, das Rücktrittsalter ist für beide Geschlechter ab dem 60. Altersjahr möglich. Die wiederkehrenden Beiträge belaufen sich insgesamt auf 15% des versicherten Lohns, wovon der Arbeitnehmer 7% und der Arbeitgeber 8% tragen. Die maximale Altersrente wird nach 40 Versicherungsjahren erreicht. Der Rentensatz pro Versicherungsjahr beläuft sich auf 1,5% des versicherten Lohns, höchstens aber 60% des versicherten Lohns. Bei Tod eines aktiven Versicherten werden 40% des versicherten Lohns an die Hinterbliebenen ausbezahlt, bei Tod eines Rentners zwei Drittel der Alters- oder Invalidenrente. Zusätzlich wird ein Todesfallkapital von mindestens 100% des versicherten Lohns entrichtet, allerdings nur bei Eintritt des Todes vor dem Altersrücktritt. Die Waisenrente beläuft sich bei Tod einer aktiven versicherten Person auf 15% des versicherten Lohns und für Waisen eines Rentners auf 25% der Alters- oder Invalidenrente (Complan 2000).

### **Magistratspersonen und Angehörige des Diplomatischen Corps**

Eine besondere Altersversorgung genießt das Personal des Diplomatischen Corps sowie die Magistratspersonen (Bundesrat, Bundeskanzler, Bundesrichter). Diese Personalgruppen gehören zwar nicht zum öffentlichen Dienst, sind aber zumindest auf Bundesebene die Einzigen in der Schweiz, die von der Versicherungspflicht ausgenommen sind und somit auch keine Beitragzahlungen



zur Finanzierung ihrer Altersvorsorge leisten müssen<sup>101</sup>. Sie unterliegen hinsichtlich der beruflichen Vorsorge einer speziellen Gesetzgebung, dem Bundesgesetz über die Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen vom 6. Oktober 1989<sup>102</sup>. Bundesräte, Bundesrichter und der Bundeskanzler haben Anspruch auf ein Ruhegehalt in Höhe von 50% der Besoldung. Das volle Ruhegehalt wird für die Mitglieder des Bundesrates nach einer vierjährigen Amtszeit gewährt, für den Bundeskanzler/in nach mindestens acht Amtsjahren und für die Mitglieder des Bundesgerichts nach 15 Amtsjahren<sup>103</sup>. Bei vorzeitigem Ausscheiden aus dem Amt kann der Bundesrat vorübergehend oder auf Lebenszeit ein Ruhegehalt gewähren, welches allerdings nicht höher sein darf als 50% der Besoldung einer amtierenden Magistratsperson. Bei vorzeitigem Ausscheiden eines Bundesrichters/in wird das Ruhegehalt um 1% pro Jahr bis zur Vollendung von 15 Amtsjahren gekürzt<sup>104</sup>. Beim Tod einer Magistratsperson wird eine Ehegattenrente (Hinterbliebenenrente) von 30%, eine Waisenrente von 7,5% und eine Vollwaisenrente von 12,5% der Besoldung einer amtierenden Magistratsperson ausbezahlt<sup>105</sup>.

#### **6.4.2 Vergleich öffentlichrechtlicher Pensionskassenreglements**

Wie sich in den bisherigen Ausführungen über die institutionellen Regelungen der Altersvorsorge im öffentlichen Dienst der Schweiz gezeigt hat, bestehen zum Teil deutliche Unterschiede in den Reglements der Pensionskassen. Die folgende Gegenüberstellung zweier Pensionskassenreglements hat zum einen das Ziel, dem Leser die Unterschiedlichkeit der Altersvorsorgeregulungen im öffentlichen Dienst der Schweiz näher zu bringen. Zum anderen sollen die Konsequenzen für die Versicherten diskutiert werden, die sich aus den verschiedenartigen institutionellen Regelungen ergeben.

##### **Leistungsniveau (Pensionskasse des Bundes vs. Pensionskasse Basel-Stadt)**

Der Vergleich der Vorsorgepläne der Pensionskasse des Bundes (PKB) und der Pensionskasse Basel-Stadt<sup>106</sup> bestätigt, dass zum Teil deutliche Unterschiede im Leistungsniveau der öffentlichrechtlichen Pensionskassen existieren. Tabelle 11 zeigt den Jahreslohn, den versicherten Lohn und die daraus resultierende maximale Altersrente für die Pensionskasse Basel-Stadt und die Pensionskasse des Bundes im Vergleich (Stand September 2001).

---

<sup>101</sup> Artikel 1, BVV 2.

<sup>102</sup> SR 172.121.

<sup>103</sup> Artikel 3, Verordnung der Bundesversammlung über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen (SR 172.121.1).

<sup>104</sup> Artikel 4, Verordnung der Bundesversammlung über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen.

<sup>105</sup> Artikel 10, Absatz 1, Verordnung der Bundesversammlung über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen.

<sup>106</sup> Die Versicherungskasse des Kantons Basel-Stadt wurde bereits im Jahr 1888 errichtet und zählt zu einer der ersten Pensionskassen für Beamte in der Schweiz.

**Tabelle 11:** Vergleich der maximalen Altersrente nach Jahreslohn und versicherten Lohn (Pensionskasse des Bundes vs. Pensionskasse Basel-Stadt)

Jahreslohn (Fr.)	Pensionskasse des Bundes		Pensionskasse Basel-Stadt	
	Versicherter Lohn (in Fr.)	Maximale Altersrente (in Fr.)	Versicherter Lohn (in Fr.)	Maximale Altersrente (in Fr.)
39.000	14.280	8.568	24.375	15.844
52.000	27.280	16.368	32.500	21.125
65.000	40.280	24.168	40.625	26.406
78.000	54.600	32.760	53.280	34.632
91.000	66.280	39.768	66.280	43.082
104.000	79.280	47.568	79.280	51.532
117.000	92.280	55.368	92.280	59.982
130.000	105.280	63.168	105.280	68.432
162.500	137.780	82.668	137.780	89.557
195.000	166.060	99.636	170.280	110.682

Quelle: Der Große Rat des Kantons Basel-Stadt (2002:17 des Anhangs: „Vergleich mit anderen Vorsorgeplänen“)

Gemäß Tabelle 11 liegen die maximalen Altersrenten der Pensionskasse Basel-Stadt in jeder Jahreslohnkategorie über denen der PKB. Die maximale Altersrente beträgt bei der PKB 60% des versicherten Lohns, bei der Pensionskasse Basel-Stadt jedoch 65% des versicherten Lohns. Der Koordinationsabzug ist bei der PKB höher als bei der Pensionskasse Basel-Stadt, vor allem in der unteren und oberen Lohnkategorie. Der Koordinationsbetrag beträgt bei der PKB 24.720 Franken, bei der Pensionskasse Basel-Stadt dreiachtel des Bruttolohns, höchstens jedoch in Höhe des Höchstbetrages der ordentlichen AHV-Altersrente, also ebenfalls maximal 24.720 Franken. Der Rentensatz ist bei beiden Pensionskassen linear und beläuft sich bei der Pensionskasse Basel-Stadt auf 1,711%, bei der PKB auf 1,5% pro Versicherungsjahr. Wird beim Vergleich der Pensionskassenreglements lediglich der Betrag der maximalen Altersrente berücksichtigt, dann zeigt sich, dass die Leistungen der Pensionskasse Basel-Stadt gegenüber den Leistungen der PKB deutlich vorteilhafter ausfallen. Die finanzielle Belastung der Versicherten der Pensionskasse Basel-Stadt scheint während ihres Arbeitslebens allerdings höher zu sein als für die Versicherten der PKB. So sind zwar die Arbeitnehmerbeiträge bei der Pensionskasse Basel-Stadt mit 8% des versicherten Lohns etwas höher angesetzt als bei der PKB (7,5% des versicherten Lohns), dafür setzt die PKB aber eine Versicherungsdauer von 40 Jahren voraus, während im Gegensatz dazu der Vorsorgeplan der Pensionskasse Basel-Stadt nur eine maximale Versicherungsdauer von 38 Jahren vorsieht. Der höhere jährliche Rentensatz in Verbindung mit der kürzeren maximalen Versicherungsdauer führt demnach zu einem klaren Vorteil der Versicherten der Pensionskasse Basel-Stadt gegenüber den Mitgliedern der PKB. Das folgende Beispiel verdeutlicht diesen Vorteil: Wenn eine Person mit 28 Jahren in die Pensionskasse Basel-Stadt eingetreten ist und mit 63 Jahren in den Ruhestand geht, also bereits nach 35 Versicherungsjahren, erhält die versicherte Person immerhin noch eine Rente von 59,87% (65% - 3 x 1,711%). Der kantonale Bedienstete benötigt somit nur 35 Versicherungsjahre,

um annähernd dieselbe Altersrente zu erzielen wie der Bundesbedienstete nach 40 Versicherungsjahren<sup>107</sup>.

Dieses Beispiel veranschaulicht, dass der Vorsorgeplan der PKB geringere Leistungen bietet als der Vorsorgeplan der Pensionskasse Basel-Stadt. Die Versicherten der Pensionskasse Basel-Stadt erzielen nach 38 Versicherungsjahren eine höhere Rente als die Versicherten der PKB nach 40 Versicherungsjahren. Lediglich die wiederkehrenden Beiträge sind bei der PKB um einen halben Prozentpunkt tiefer angelegt als jene der Pensionskasse Basel-Stadt. Die institutionellen Regelungen der Altersvorsorge im öffentlichen Dienst und die daraus resultierenden Leistungen sind, wie dieses Beispiel zeigt, je nach Pensionskassenreglement verschieden. Die Altersvorsorge der öffentlichen Beschäftigten hängt demnach maßgeblich vom öffentlichen Arbeitgeber bzw. seiner Pensionskasse ab und weniger vom Beschäftigungsstatus (privat- oder öffentlichrechtlich) des Versicherungsnehmers.

## 6.5 Vorsorgeausgaben und Rentenempfänger im Aggregat

In diesem Abschnitt wird die langfristige Entwicklung der Vorsorgeausgaben der öffentlichen Arbeitgeber dargestellt. Neben Abbildungen durch absolute Werte kann die Entwicklung mittels unterschiedlicher Indikatoren, seien es Anteilswerte oder Messziffern, abgebildet werden. Sämtliche hier dargestellten Ausgabenentwicklungen des Staates bzw. der öffentlichen Arbeitgeber beruhen auf eigenen Berechnungen anhand von unveröffentlichten Angaben und Schätzungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (Eidgenössische Finanzverwaltung 2002). Die Daten über die Arbeitgeberbeiträge stammen vom Bundesamt für Statistik (unveröffentlicht) (Bundesamt für Statistik 2002b)<sup>108</sup>.

### 6.5.1 Entwicklung der Vorsorgeausgabe zur AHV

Seit 1980 haben die absoluten Vorsorgeausgaben des Staates zur ersten Säule für alle Gebietskörperschaften (Bund, Kantone und Gemeinden) zugenommen. Doch sagt dies nicht viel aus, da sowohl das Bruttoinlandprodukt (BIP) nominal wie real gestiegen ist, wie auch die Ausgaben des Staates und die Personalausgaben, von denen die Vorsorgeausgaben nur einen Teil darstellen. Betrachtet man die Entwicklung des Anteils der Arbeitgeberbeiträge zur ersten Säule (AHV) an dem gesamten Personalaufwand von 1980 bis 2000<sup>109</sup>, so zeigt sich, dass der Anteil für den Bund leicht (4,75% in 1980; 3,94 in 2000), für die Kantone (4,4% in 1980; 4,2% in 1998; 4,1% in 2000) und

---

<sup>107</sup> Zu den institutionellen Regelungen der Pensionskasse Basel-Stadt (Der Große Rat des Kantons Basel-Stadt 2002:14ff.).

<sup>108</sup> Die Arbeitgeberbeiträge sind auch den jeweiligen Pensionskassenstatistiken zu entnehmen.

<sup>109</sup> Arbeitgeberbeiträge (approximativ). Der Personalaufwand für die entsprechenden Jahre ist auch in den Statistischen Jahrbüchern der Schweiz in der Rubrik „Öffentliche Finanzen“ zu finden.

Gemeinden (4,4% in 1980; 4,15% in 1998; 4,15% in 2000) aber nur schwach gesunken ist. Der Anteil des Personalaufwandes für die Gebietskörperschaften an den Gesamthaushaltsausgaben<sup>110</sup> (der jeweiligen Gebietskörperschaften) ist auf Bundesebene zwischen 1980 und 1990 von 10,9% auf 13,1 gestiegen, bis zum Jahr 2000 jedoch wieder auf 10,9% zurückgegangen. Auf kantonaler Ebene nahm der Anteil zwischen 1980 und 1990 von 38,25% auf 39,8% leicht zu. Bis zum Jahr 2000 ging der Anteil auf 36,2% zurück. Auf kommunaler Ebene zeigt sich eine ähnliche Entwicklung. So ist der Anteil des Personalaufwands an dem Gesamthaushalt der Gemeinden zwischen 1980 bis 1995 von 35,8% auf 38,4% gestiegen. Bis zum Jahr 2000 ging der Anteil leicht auf 37,8% zurück, womit wieder das Niveau von 1990 erreicht wurde.

Eine andere Art der Darstellung setzt die Arbeitgeberbeiträge (zur ersten Säule) in Relation zu den Gesamthaushaltsausgaben (der jeweiligen Gebietskörperschaften). Diese sind zwischen 1980 und 2000 auf der Ebene des Bundes von 0,52% auf 0,43% zurückgegangen. Auf der Ebene der Kantone ist dieser Anteil von 1,67% auf 1,51% gesunken. Auf kommunaler Ebene sind zwischen 1980 und 1995 die Arbeitgeberbeiträge in Relation zum Gesamthaushalt dagegen von 1,57% auf 1,59% leicht gestiegen, bis zum Jahr 2000 jedoch wieder auf das Niveau von 1980 (1,57%) abgefallen.

## **6.5.2 Entwicklung der Vorsorgeausgaben zur beruflichen Vorsorge**

Die absoluten Arbeitgeberbeiträge für die berufliche Vorsorge des öffentlichen Personals haben sich innerhalb der Jahre 1987 und 1998 von rund 2.860 Mio. Franken auf rund 7.540 Mio. Franken mehr als verdoppelt. Innerhalb der Jahre 1998 bis 2000 gingen die Beitragszahlungen der öffentlichen Arbeitgeber auf 6.600 Mio. Franken wieder stark zurück. Das Ausmaß dieser Entwicklung wird durch die Darstellung der jährlichen durchschnittlichen Ausgaben pro aktiven Versicherten deutlicher. Während die Arbeitgeberbeiträge im Jahr 1987 im Durchschnitt rund 6.043 Franken pro öffentlichrechtliches Pensionskassenmitglied betragen, beliefen sich die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben im Jahr 1998 auf rund 13.500 Franken. Bis zum Jahr 2000 gingen die durchschnittlichen Ausgaben pro aktiven Versicherten wieder auf rund 8.808 Franken zurück. Der starke Rückgang der Arbeitgeberbeiträge innerhalb der Jahre 1998 und 2000 erklärt sich durch die überwiegend gegen Ende der 1990er Jahre abgeschlossenen Reorganisationen und Privatisierungen ehemaliger Staatsbetriebe und damit verbunden der Personalabbau in einzelnen Bereichen beim Bund sowie die Transformation ehemaliger öffentlicher Beschäftigter im privaten Sektor. So traten bis zum Jahre 1999 allein rund 27.800 Beschäftigte der Swisscom aus der PKB aus und wurden in die privatrechtliche Pensionskasse der Swisscom überführt. Der Rückgang der Arbeitgeberbeiträge allein bedeutet jedoch nicht, dass auch die finanziellen Belastungen des Staates bzw. der öffentlichen Arbeitgeber zurückgegangen sind. Vor allem der Bund hat aufgrund der rechtlichen Verselbstständigungen der Pensionskassen des Bundes, der Post und der RUAG noch ausstehende Verpflichtungen von rund

---

<sup>110</sup> Siehe Bundesamt für Statistik (2001d:789).

15. Mrd. Franken zu leisten, um der gesetzlich nicht gestatteten Unterdeckung der Pensionskassen entgegenzuwirken (Eidgenössisches Finanzdepartement 2002).

Weil auch Arbeitnehmer, die nicht dem öffentlichen Dienst angehören und somit auch nicht von der öffentlichen Hand entlohnt werden, in einer öffentlichrechtlichen Pensionskasse versichert sein können, wäre es falsch, die Arbeitgeberbeiträge in Relation zum Personalaufwand oder den Gesamthaushaltsausgaben zu setzen. Denn die Beiträge für diese nicht im öffentlichen Dienst beschäftigten Arbeitnehmer sind daher auch nicht vom Staat geleistet worden, sondern von einem privaten Arbeitgeber. Umgekehrt kann auch der Staat bzw. der öffentliche Arbeitgeber sein Personal in privatrechtlichen Pensionskassen versichern lassen. Geht man jedoch davon aus, dass dies nur eine geringe Anzahl von Beschäftigten betrifft, so können die Arbeitgeberbeiträge zur ersten und zweiten Säule summiert werden und in Relation zu dem gesamten Personalaufwand bzw. den Gesamthaushaltsausgaben gesetzt werden.

### **6.5.3 Entwicklung der Personal- und Vorsorgeausgaben des Staates**

Betrachtet man die Entwicklung des Anteils der Arbeitgeberbeiträge (erste und zweite Säule) an dem gesamten Personalaufwand von 1992 bis 2000, dann zeigt sich, dass der Arbeitgeberanteil für die berufliche Altersvorsorge des öffentlichen Personals relativ großen Schwankungen unterworfen ist. So betrug dieser Anteil im Jahr 1992 rund 18,5%, im Jahr 1994 rund 16,1%, 1996 ca. 17,2% und im Jahr 1998 22,7%. Die Privatisierungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen, vor allem auf der Bundesebene, führten dazu, dass die Vorsorgeausgaben des Staates an den gesamten Personalkosten bis zum Jahr 2000 auf 14,9% stark zurückgingen. Bezieht man die gesamten Vorsorgeausgaben des Staates auf die Gesamthaushaltsausgaben, dann zeigt sich die folgende Entwicklung: im Jahr 1992 betrug dieser Anteil rund 6,7%, im Jahr 1994 5,7%, 1996 6,15% und 1998 7,68% (die Angaben für das Jahr 2000 fehlen). Der Anteil des Personalaufwands von Bund, Kantonen und Gemeinden zusammen an den Gesamthaushaltsausgaben stieg zwischen 1980 und 1990 von 34,1% auf 36,6% leicht an und reduzierte sich bis zum Jahr 2000 auf 34,3%. Die gesamten Haushalts-, Personal- und Vorsorgekosten allein sagen allerdings noch nichts über die Höhe der Belastung der Volkswirtschaft durch diese Ausgaben. Die Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes bleibt dabei unberücksichtigt. Der gebräuchlichste Indikator für die Messung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes stellt das Bruttoinlandsprodukt (BIP) dar. Bezieht man zunächst den gesamten Personalaufwand in Relation zum nominellen BIP (zu laufenden Marktpreisen), dann zeigt sich, dass der Anteil mit rund 9% im Jahr 1980 gegenüber rund 10,7% im Jahr 1998 deutlich angestiegen ist. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern scheint dieser Anteil verhältnismäßig hoch auszufallen. Es ist dabei aber zu beachten, dass im Gegensatz zu den meisten kontinentalen Systemen des öffentlichen Dienstes das System der Altersvorsorge in der Schweiz für alle Beschäftigten identisch ist und vor allem durch Beitragszahlungen finanziert wird. Folglich sind die Pensionskosten der aktiven Bediensteten bereits im gesamten Personalaufwand abgedeckt, so dass diese daher vergleichsweise teuer erscheinen. Darum sind die Angaben nicht mit denen der meisten

anderen Länder vergleichbar. Es sei denn, man betrachtet nur den bereinigten Personalaufwand, das heißt, abzüglich der Vorsorgeausgaben zur AHV und beruflichen Vorsorge, dann ergibt sich ein anderes Bild. Demzufolge beläuft sich der Anteil des bereinigten Personalaufwands am nominellen BIP auf nur noch 8,25% (im Jahre 1998). Setzt man die Vorsorgeausgaben in Beziehung zum nominellen BIP, so erhält man die Vorsorgequote. Von 1992 bis 1998 ist die Quote relativ großen Schwankungen ausgesetzt. Im Jahr 1992 betrug diese 2,03% am nominellen BIP, sank im Jahre 1994 auf 1,8%. Im Jahre 1996 betrug der Anteil der Versorgungsausgaben am nominellen BIP wiederum auf 1,95% und stieg bis zum Jahr 1998 auf 2,42% an<sup>111</sup>.

Die Darstellungen der Vorsorgeausgaben verdeutlichen die nicht gerade geringe finanzielle Bedeutung der Aufwendungen des Staates für die Altersvorsorge des öffentlichen Personals. Fasst man die referierten Ergebnisse über die Entwicklung der Vorsorgeausgaben zusammen, so lässt sich sagen, dass die Hauptbelastung des Personalaufwandes und der Vorsorgeausgaben vorwiegend die Kantone und Gemeinden zu tragen haben. Weiterhin zeigt sich, dass im Zuge der Reorganisationen ehemaliger Staatsbetriebe sowie der damit verbundene Rechtsstatuswechsel der Pensionskassen innerhalb der Jahre 1998 und 2000 zu einer Reduktion der Vorsorge- und Personalausgaben beigetragen hat.

#### **6.5.4 Rentenempfänger**

Die einzige Quelle, die eine Darstellung der Entwicklung der Versorgungsempfänger im öffentlichen Dienst ermöglicht, ist die Pensionskassenstatistik des Bundesamtes für Statistik. Allerdings handelt es sich bei diesen Angaben nicht um Personen, sondern um Renten. So kann eine Person, weil sie an der obligatorischen und überobligatorischen beruflichen Vorsorge teilnimmt, mehrere Leistungen bzw. Renten beziehen<sup>112</sup>. Deshalb wird im weiteren Verlauf der Arbeit nicht von Personen sondern von ausbezahlten Renten gesprochen. Die Angaben über die Anzahl der ausbezahlten Renten stammen vom Bundesamt für Statistik (Bundesamt für Statistik 2002c; unveröffentlicht)<sup>113</sup>.

Die Gesamtzahl der ausbezahlten Altersrenten seitens der öffentlichrechtlichen Pensionskassen stieg von 108.518 im Jahr 1992 auf 145.018 im Jahr 1998, also um rund 25%, an. Im Jahr 2000 betrug die Zahl der ausbezahlten Altersrenten 137.571. Bei den privatrechtlichen Pensionskassen fiel der Anstieg in der Anzahl der ausbezahlten Renten innerhalb der Jahre 1992 und 1998 mit 20,5% etwas geringer aus (von rund 185.900 Renten in 1992 auf rund 234.000 Renten in 1998). Bis zum Jahr 2000 stieg die Zahl der ausbezahlten Renten auf 275.509 an. Betrachtet man die ausbezahlten Renten nach dem Geschlecht der Rentenempfänger im Jahre 2000, dann fällt zunächst der höhere Anteil von

---

<sup>111</sup> Daten für das Jahr 2000 liegen nicht vor.

<sup>112</sup> Wie hoch die Anzahl von Personen ist, die mehrere Renten beziehen, ist dem Bundesamt für Statistik nicht bekannt.

<sup>113</sup> Angaben über die ausbezahlten Renten nach Rechtsform der Vorsorgeeinrichtungen sind auch den Pensionskassenstatistiken zu entnehmen.

ausbezahlten Renten an weibliche Rentenbezieher bei den öffentlichrechtlichen (32,2%) gegenüber den privatrechtlichen Pensionskassen (28,2%) auf. Der Vergleich mit der Pensionskassenstatistik des Jahres 1998 zeigt allerdings, dass der Anteil von weiblichen Altersrentenempfängern bei den öffentlichrechtlichen Pensionskassen (27,8%) sogar etwas geringer ausfiel als bei den privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen (28,9%). Geht man von einer nicht überdurchschnittlichen Mortalität im Zeitraum 1998 bis 2000 aus, dann haben die Privatisierungen im öffentlichen Sektor demnach dazu geführt, dass vor allem männliche Rentenbezieher vom Wechsel des Rechtsstatus der Pensionskassen betroffen waren.

Hinsichtlich der Anzahl der ausbezahlten Hinterlassenenrenten zeigt sich, dass bei den öffentlichrechtlichen Pensionskassen die Anzahl der ausbezahlten Hinterlassenenrenten seit 1992 ununterbrochen ansteigt. Nach den (unveröffentlichten) Angaben des Bundesamtes für Statistik erhöhte sich die Anzahl von ausbezahlten Witwenrenten von 48.276 im Jahre 1992 auf 53.657 im Jahre 1998. Im Jahr 2000 ging die Zahl der ausbezahlten Hinterlassenenrenten auf 46.175 zurück. Rund 97% dieser Renten wurde an Frauen ausbezahlt.

Die Zahl der ausbezahlten Invalidenrenten belief sich im Jahre 1992 auf rund 15.778. Bis zum Jahr 1998 stieg die Zahl auf 23.345 Renten an und ging bis zum Jahr 2000 auf 22.657 zurück. Der Grund für den deutlichen Anstieg der Zahl ausbezahlter Invalidenrenten zwischen den Jahren 1992 und 1998 liegt darin, dass in den 1990er Jahren vorzeitige Pensionierungen von den öffentlichrechtlichen Arbeitgebern vermehrt gefördert wurden, sei es aus administrativen oder medizinischen Gründen. Für die Beschäftigten hat eine vorzeitige Pensionierung, sofern diese aus betrieblichen oder medizinischen Gründen erfolgt, eine Invalidenrente zur Folge. Daher spiegelt der starke Anstieg der Anzahl ausbezahlter Invalidenrenten zum Teil die Personalpolitik einiger ehemaliger öffentlichen Unternehmen wider. Allerdings ist auch ein genereller Trend zur Frühverrentung unter den öffentlichen Beschäftigten zu beobachten<sup>114</sup>.

## **6.6 Reformen und Probleme des Systems der Altersvorsorge**

Wie auf Bundes- so auch auf Kantonsebene finden derzeit Umstrukturierungsmaßnahmen der jeweiligen Pensionskassen statt. Die Revision der alten Pensionskassengesetze ist notwendig, weil zum einen verschiedene Neuerungen, wie etwa das Freizügigkeitsgesetz oder das Gesetz über die Wohneigentumsförderung eingeführt wurden, an welche die jeweiligen Pensionskassengesetze angepasst werden müssen. Zum anderen aber auch aufgrund der unzureichenden Finanzierbarkeit der Leistungen. Nach einer von der Swissca Portfolio Management AG (kurz Swissca) zusammen mit der Prevista Anlagestiftung im Jahr 2001 durchgeführten Umfrage bei den Pensionskassen öffentlichrechtlicher Körperschaften weisen rund 65% der an der Umfrage beteiligten Pensionskassen

---

<sup>114</sup> Näheres hierzu im Abschnitt 5.9.

der öffentlichen Arbeitgeber aufgrund von Anlageverlusten eine Unterdeckung auf. Das heißt, dass die noch vorhandenen Vermögenswerte nicht ausreichen, um die heutigen und die künftigen Rentenleistungen zu finanzieren (Zulliger 2003). So musste etwa der Kanton Basel-Stadt für das Jahr 2001 200 Mio. Franken an die Pensionskasse zahlen, da ihr Deckungsgrad – das Verhältnis des Vermögens zu den Verpflichtungen – auf unter 90% gefallen war (Swissca Portfolio Management AG 2002:2). Die öffentlichrechtliche Pensionskasse des Kantons Wallis weist sogar nur einen Deckungsgrad von 50% auf. Auch der Pensionskasse des Bundes fehlen rund 8 Mrd. Franken. Werden zusätzlich noch die geschuldeten Milliarden bei den Pensionskassen von Post, SBB, der RUAG und der Flugsicherung Skyline addiert, dann beläuft sich der Fehlbetrag auf rund 30 Mrd. Franken (Zulliger 2003). Da die Fehlbeträge der öffentlichrechtlichen Pensionskassen durch die öffentliche Hand gedeckt werden müssen, ist seit einigen Jahren ein „Trend Richtung Selbstständigkeit und Autonomie“ der öffentlichrechtlichen Pensionskassen zu verzeichnen (Braun 2002:24). Im Rahmen der jeweiligen gesetzlichen Möglichkeiten besteht somit die Tendenz, dass es immer mehr Kantone und Gemeinden der Pensionskasse selbst überlassen, wie diese zu führen und die Leistungen zu finanzieren sind. Wechselt zudem der Status der Pensionskasse in das private Recht, dann bedeutet dies, dass die Pensionskasse eine einhundertprozentige Deckung aufweisen muss. Der Staat hat dann bei einem möglichen Rechtsformwechsel der Pensionskasse die Chance, sich durch die Zahlung eines bestimmten Betrags von sämtlichen zukünftigen Verpflichtungen sozusagen freizukaufen. Die Altersvorsorge von Teilen des öffentlichen Personals würde dann vollständig auf autonome Organisationen übertragen. Die Gestaltungsmöglichkeiten des Staates bzw. der öffentlichen Arbeitgeber hinsichtlich des Leistungsreglements (z.B. im Rahmen eines (Pensionskassen-) Gesetzes), hinsichtlich des grundlegenden Finanzierungssystems sowie der Höhe der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge wäre dann erheblich eingeschränkt. Der Rechtsstatuswechsel von öffentlichen Pensionskassen in das private Recht würde dazu führen, dass die Altersvorsorgeregelungen im Rahmen der Personalpolitik, die in Bund und Kantonen durch das Parlament bestimmt wird und teilweise mit dem fakultativen oder obligatorischen Referendum verbunden ist, vollständig auf das paritätische Organ der Pensionskasse übertragen wird. Die Altersvorsorge von Teilen des öffentlichen Personals würde somit gemeinsam von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern sozialpartnerschaftlich geregelt. Da diese Konstellation für die öffentliche Hand nicht tragbar erscheint, werden Lösungen angestrebt, die der öffentlichen Hand mehr Einflussmöglichkeiten verspricht. Im Kanton Zürich ist beispielsweise vorgesehen, die rechtlich unselbstständige Pensionskasse in eine privatrechtliche Stiftung umzuwandeln. Dabei werden für die öffentliche Hand personalpolitische und finanzielle Eckwerte in einem Pensionskassengesetz oder in einem Personalgesetz festgelegt. Das paritätische Organ übernimmt dabei die Führungsverantwortung für ein effizientes, versicherungstechnisches und rechtlich korrektes Leistungs- und Finanzierungssystem (Braun 2002:25f.). Es bleibt aber abzuwarten, wie sich diese Entwicklung in Zukunft fortsetzt.

Ein gegenwärtiges Problem der zweiten Säule betrifft die unzureichende Absicherung geringer Einkommen. Besonders teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmer, deren Bezüge unterhalb des versicherten



Mindesteinkommens liegen, sind in der zweiten Säule häufig nicht obligatorisch versichert. Davon sind rund 44% der erwerbstätigen Frauen und ein sechstel der erwerbstätigen Männer betroffen (Nationalrat 2000:7). Aufgrund diesen hohen Anteils von nicht versicherten Personen (in der zweiten Säule) wird vorgesehen, das Mindesteinkommen im Verhältnis zum Beschäftigungsgrad festzulegen und generell zu reduzieren, um mehr Arbeitnehmern die Teilnahme an der beruflichen Vorsorge zu ermöglichen (Kahil-Wolff 2001:239). Diese Möglichkeit wurde von den meisten öffentlichrechtlichen Pensionskassen bereits ergriffen.

Wie in den meisten Ländern Europas, sieht sich auch die Schweiz wegen des Geburtenrückgangs und der zunehmenden Lebenserwartung älterer Menschen einer demographischen Alterung gegenüber. Für die Zukunft ist von einer Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Erwerbspersonen und Bevölkerung im Rentenalter auszugehen. Es wird erwartet, dass bis zum Jahr 2010 auf 100 40-65-jährige Frauen und Männer nur noch 77 20-39-jährige Personen kommen (Höpflinger & Stuckelberger 1999:16). Die Verschiebung des Altersaufbaus der Bevölkerung führt bis zum Jahr 2060 vermutlich soweit, dass 100 Erwerbspersonen mit schweizerischer Nationalität im Alter zwischen 20 und 64 Jahren ca. 63 Personen gegenüberstehen, die mindestens 65 jähig sind (Bundesamt für Statistik 2001e). Das demographische Problem betrifft besonders Systeme, die auf dem Umlageverfahren beruhen, da die Zahl der Rentner schneller wächst als die Zahl der Beitragszahler. Im Vordergrund der Diskussion um die 10. AHV-Revision (trat am 1.1.1997 in Kraft) stand daher die Anhebung des Rentenalters für Frauen. Das Rentenalter für Frauen lag bisher bei 62 Jahren. Vier Jahre nach In-Kraft-Treten der 10. AHV-Revision sollte das Rentenalter der Frauen auf 63 Jahre erhöht und vier Jahre später auf 64 Jahre angehoben werden. Auf der Leistungsseite wurden durch die 10. AHV-Revision auch Verbesserungen für die Versicherten erzielt. Dies betrifft die Einführung einer Witwerrente, die Möglichkeit des Einkommenssplittings bei Ehepaaren und einer flexibleren Gestaltung des Rentenalters. Weiterhin wurde die Rentenformel geändert und sogenannte Erziehungs- und Betreuungsgutschriften eingeführt. Das Ziel dieser Maßnahme ist die Schließung von Versicherungslücken, die besonders häufig bei Frauen auftreten. Beitragserhöhungen wurden im Zuge der 10. AHV-Revision nicht vorgenommen.

Die 11. AHV-Revision zielte vor allem auf die durch die demographischen Veränderungen in der Bevölkerung verursachten Finanzierungsprobleme. Danach wird das Rentenalter der Frauen bis zum Jahr 2009 um ein weiteres Jahr, auf 65 Jahre, heraufgesetzt. Es wird mit Einsparungen in Höhe von 400 Mio. Franken gerechnet<sup>115</sup>. Auf der Finanzierungsseite wurde der Beitragssatz für Selbstständige von 7,8% auf 8,4% angehoben. Die Erhöhung der Mehrwertsteuer um 1,5% ab dem 1.1.2003 soll zur Sanierung der AHV-Finzen verwendet werden. Hierfür ist allerdings eine Verfassungsänderung erforderlich, die noch aussteht (Kahil-Wolff 2001:238).

---

<sup>115</sup> Punkt 313.35 des Vernehmungsberichts zur 11. AHV-Revision.

Auch die im Kapitaldeckungsverfahren organisierte berufliche Vorsorge ist, wenn auch nur in geringerem Maße als die AHV, ebenfalls dem Problem der gesellschaftlichen Überalterung ausgesetzt. Die längere Lebenserwartung der Menschen führt bei konstant bleibendem Pensionierungsalter zu einer Verschlechterung des Verhältnisses zwischen aktiven Versicherten und Beziehern einer Rente. Während bei der Pensionskasse des Bundes das Verhältnis zwischen Renten und Aktiven im Jahr 1960 noch bei 1:3 lag, belief sich dieses im Jahr 2001 auf nur noch 1:1,4 (Eidgenössische Versicherungskasse 2002:30). Weil in der beruflichen Vorsorge jedoch jeder aktive Versicherte sein eigenes Alterskapital aufbaut, ist eine Verschlechterung des Verhältnisses zwischen aktiven Versicherten und Rentempfänger weniger folgenreich als bei der im Umlageverfahren organisierten AHV. Generell führt jedoch die längere Lebenserwartung der Menschen, auch bei der beruflichen Vorsorge, bei konstant bleibendem Pensionierungsalter zu einer Verlängerung der Rentenbezugszeit. Dadurch steigt die Gesamtsumme der von den Pensionskassen ausbezahlten Renten. Diese länger erfolgenden Rentenzahlungen müssen folglich durch die Beitragszahlungen gedeckt sein. Aus diesem Grund ist eine Beitragserhöhung zur Finanzierung dieser länger erfolgenden Rentenzahlungen unumgänglich. Diese Auffassung wird auch von den Ergebnissen der Swissca Umfrage aus dem Jahr 2001 bestätigt, wonach die meisten Pensionskassen eine Beitragserhöhung bereits vollzogen haben (Swissca Portfolio Management AG 2002:12). Teilweise sehen auch die neuen Vorsorgekonzepte öffentlichrechtlicher Pensionskassen, wie etwa der Entwurf des neuen Pensionskassengesetzes Basel-Stadt vor, die maximale Versicherungsdauer anzuheben. Das allgemeine Ziel dieser Maßnahmen ist, die Gesamtsumme der geleisteten Beiträge zu erhöhen, um so einer drohenden Unterdeckung von Versorgungsverpflichtungen entgegen zu wirken. Einem besonderen Umstand hat die Pensionskasse des Bundes Rechnung zu tragen, nämlich der Verringerung der Lebensarbeitszeit durch vorzeitige Pensionierungen<sup>116</sup>. Vor allem innerhalb der Jahre 1994 und 1998, im Zuge von Restrukturierungen und Personalabbau bei den ehemaligen PTT-Betrieben und der allgemeinen Bundesverwaltung, stieg die Zahl der vorzeitigen Pensionierungen massiv an. Neben dem allgemeinen Problem der gesellschaftlichen Überalterung, führt das starke Wachstum in der Anzahl von Vorruheständlern zu einer zusätzlichen Verschlechterung des Verhältnisses zwischen aktiven Versicherten und Beziehern einer Rente. Dieser Entwicklung leisten die Privatisierungen ehemaliger Staatsbetriebe und die Reorganisationen der Verwaltungen Vorschub. Aus Kostengründen wird dabei, vornehmlich „sozialvertraglich“, vor allem älteres Personal abgebaut, indem es in den Vorruhestand versetzt wird. Dadurch ergeben sich für die Pensionskassen ungedeckte Kosten<sup>117</sup>, die von den Versicherten getragen werden müssen.

Neben dem demographischen Problem und der Verringerung der Lebensarbeitszeit durch Frühverrentungen, führen auch Strukturverschiebungen im öffentlichen Dienst, namentlich der steigende Frauenanteil, zu Veränderungen in der Dauer und Höhe zukünftig erfolgender Rentenzahlungen seitens der öffentlichrechtlichen Pensionskassen. Wie der Tabelle 7 im Abschnitt

---

<sup>116</sup> Siehe auch Abschnitt 5.9.

<sup>117</sup> Die finanziellen Auswirkungen administrativer Pensionierungen auf die Pensionskasse des Bundes wurden detailliert in einer versicherungstechnischen Expertise von Schweizer (1999) dargelegt.

5.3 zu entnehmen ist, wird in Zukunft die Bedeutung weiblicher Rentenempfänger bei den öffentlichrechtlichen Pensionskassen zunehmen. Die zukünftige Zunahme weiblicher Rentenbezieher hat wiederum Auswirkungen auf die Dauer der zu erfolgenden Rentenzahlungen und deren Gesamtsumme. Weil die Frauen gegenüber den Männern eine um rund sechs Jahre längere Lebenserwartung aufweisen, ist die Rentenbezugsphase für Frauen entsprechend länger als für Männer. Das hat wiederum zur Folge, dass die Gesamtsumme der ausbezahlten Renten für Frauen höher ist als für Männer. Auch wenn das Rentenalter der Frauen an das der Männer angeglichen wird, so führt die längere Lebenserwartung der Frauen gegenüber den Männern dazu, dass zwar die Summe der entrichteten Beiträge von Frauen und Männern, sofern sie die gleichen Besoldungen erzielen, während ihrer Lebensarbeitszeit identisch ist, nicht aber die Summe der ausbezahlten Renten bis zum Lebensende. Zur Vermeidung dieser Unterdeckung von Versicherungsleistungen müssten die Beiträge weiblicher Versicherter entsprechend ihrer längeren Lebenserwartung angehoben werden oder aber insgesamt von der Gemeinschaft der aktiv Versicherten getragen werden.

Demnach zeigt sich, dass auch die im Kapitaldeckungsverfahren organisierte Altersversorgung der öffentlich Beschäftigten dem allgemeinen demographischen Problem ausgesetzt ist. Zusätzlich führen die Strukturverschiebungen, sowie die aufgrund von Reorganisationen und Privatisierungen im öffentlichen Dienst ansteigenden Frühverrentungen dazu, dass die öffentlichrechtlichen Pensionskassen vor einem zunehmenden Finanzierungsproblem stehen. Im Gegensatz zum deutschen Versorgungssystem der Beamten, dessen Versorgungsausgaben überwiegend aus Steuermitteln aufgebracht werden, geht das Finanzierungsproblem der öffentlichrechtlichen Pensionskassen dabei größtenteils zu Lasten der Versicherten und der Arbeitgeber.

## **6.7 Hinterbliebenenversorgung**

Auf Bundesebene ist das Recht der Hinterbliebenenversorgung im Bundespersonalgesetz Artikel 29 fixiert. Geregelt werden die Hinterbliebenenleistungen in den jeweiligen Verordnungen über die Versicherung im Kern- und Ergänzungsplan der Pensionskasse des Bundes (PKBV1 & 2). Als Hinterbliebene gelten die Witwen bzw. Witwer sowie die Waisen der verstorbenen Bediensteten. Den Hinterbliebenen eines Bediensteten stehen gemäß Artikel 61 der Bundespersonalverordnung eine Lohnfortzahlung in Höhe eines Sechstels des Jahreslohns mit den üblichen Sozialzulagen zu. Die jährliche Ehegattenrente beträgt bei Tod eines aktiven Bediensteten (oder bei Tod eines Beziehers einer Invalidenrente) zwei Drittel der versicherten Invalidenrente, höchstens aber 80% der für das Alter 65 vorgesehenen Altersrente. Beim Tod eines Beziehers einer Altersrente stehen dem Ehegatten zwei Drittel der Altersrente zu. Der Leistungsanspruch entsteht, wenn die überlebende Person:

- a.) für den Unterhalt eines oder mehrere Kinder aufkommen muss;
- b.) mindestens zwei Jahre mit der oder dem Verstorbenen verheiratet war oder

c.) eine ganze Rente nach IVG bezieht.

Werden keine dieser Voraussetzungen erfüllt, so besteht Anspruch auf eine einmalige Abfindung in Höhe von drei Jahresehegattenrenten. Heiratet der überlebende Ehegatte, so wird eine Kapitalabfindung in Höhe von drei Jahresehegattenrenten ausgerichtet. Der Rentenanspruch erlischt danach. Aber nicht nur Ehepaare haben Anspruch auf Hinterlassenenleistungen, sondern auch gleichgeschlechtliche Lebenspartner, sofern sie gewisse Voraussetzungen erfüllen<sup>118</sup>. Die Todesfallleistung kann anstelle einer Rente auch in Form einer Kapitalleistung ausbezahlt werden.

Die Waisenrente beträgt bei Tod einer aktiven versicherten Person ein Sechstel der versicherten Invalidenrente, bei Tod einer Person, die eine Alters- oder Invalidenrente bezieht ein Sechstel der laufenden Alters- oder Invalidenrente. Vollwaisen und Waisen, deren überlebender Elternteil keinen Anspruch auf eine Ehegatten- bzw. Lebenspartnerrente hat, erhalten die doppelte Waisenrente. Anstelle von Renten können ebenfalls Kapitalabfindungen entrichtet werden.

### **6.7.1 Vergleich der Pensionskassenreglements**

Auch die institutionellen Regelungen der Hinterbliebenenvorsorge differieren zwischen den Pensionskassen. Zum Beispiel zahlt die Bernische Lehrerversicherungskasse bei Tod eines versicherten Mitglieds eine Witwen- oder Witwerrente in Höhe von 40% des versicherten Verdienstes zum Zeitpunkt des Todes. Der Leistungsanspruch besteht, wenn die überlebende Person:

- a.) für den Unterhalt eines oder mehrerer Kinder aufkommen muss,
- b.) das 35. Altersjahr vollendet hat und mit dem verstorbenen Ehegatten mindestens 5 Jahre verheiratet war.

In anderen Fällen kann eine freiwillige Kassenleistung nach vorheriger Beratung der Verwaltungskommission erfolgen. Besteht kein Anspruch auf eine Ehegattenrente, wird dem überlebendem Ehegatten eine einmalige Abfindung in Höhe von 3 Jahresrenten ausgerichtet.

Die Kinder- bzw. Waisenrente beträgt 10% des versicherten Verdienstes zum Zeitpunkt des Todes des Versicherten. Vollwaisen, sowie Waisen, deren überlebender Elternteil invalide ist, erhalten 20% des versicherten Verdienstes zum Zeitpunkt des Todes des Mitglieds (Bernische Lehrerversicherungskasse 2001). Das Leistungsniveau der Pensionskasse Basel-Stadt für Hinterbliebene und Waisen ist identisch mit dem der Bernischen Lehrerversicherungskasse. Allerdings unterscheiden sich die Anspruchsvoraussetzungen. Der Anspruch auf eine Ehegattenrente entsteht hier erst nach vollendetem 45. Altersjahr, hingegen bei der Bernischen Lehrerversicherungskasse bereits nach dem vollendetem 35. Altersjahr (Der Große Rat des Kantons Basel-Stadt (2002); Bernische Lehrerversicherungskasse 2001).

---

<sup>118</sup> Siehe Artikel 34, PKBV2.

## 6.8 Invaliditätssicherung (Dienstunfähigkeit)

Bei Dienstunfähigkeit erhält der öffentlich Beschäftigte eine Invaliditätsrente, diese kann ebenso wie bei der Altersversorgung oder der Hinterbliebenenleistung auch in Form einer Kapitalleistung entrichtet werden. Die Invaliditätsleistungen setzen sich ebenso wie die Altersrenten aus der ersten und zweiten Säule zusammen. Der Anspruch auf eine Invalidenrente für Bundesbedienstete besteht, wenn diese im Sinne der Invalidenversicherung einen Invaliditätsgrad von mindestens 40% aufweisen (PBBV 1, Art. 45; Bundesgesetz über die Invalidenversicherung SR 831.20, Artikel 28). Ab einem Invaliditätsgrad von mindestens  $66 \frac{2}{3}$  Prozent erhält die versicherte Person eine ganze Invalidenrente. Diese bemisst sich nach der Altersrente, die eine Person nach vollendetem 65. Altersjahr bezogen hätte. Bei einem Invaliditätsgrad von mindestens 50% beläuft sich die Rente auf die Hälfte, bei mindestens 40-prozentiger Invalidität auf ein Viertel der ganzen Altersrente<sup>119</sup>.

### 6.8.1 Vergleich der Pensionskassenreglements

Die Bedingungen zum Bezug einer Invalidenrente sind bei den meisten kantonalen Pensionskassen ähnlich wie auf Bundesebene. Auch die Höhe der Invalidenrente entspricht grundsätzlich der Altersrente, welche beim Altersrücktritt erreicht worden wäre. Unterschiede können im Invaliditätsgrad bestehen, der zur Anspruchsberechtigung einer Invalidenrente führt. Im Kanton Basel-Stadt (auch bei der Pensionskasse SBB) beispielsweise, entsteht der Anspruch auf eine Invalidenrente bereits bei einem Invaliditätsgrad von mindestens 25% und nicht wie bei der PUBLICA erst mit 40% (Pensionskasse des Bundes 2002; Der Stiftungsrat der Pensionskasse SBB 2000). Generell gilt auch bei der Invalidenrente, dass die Bedingungen laut Bundesgesetz über die Invalidenversicherung nicht unterschritten werden dürfen.

## 6.9 Frühverrentung

*Datenlage:* Angaben über die Frühpensionierungen im öffentlichen Dienst sind selten und statistisch kaum erfasst. Einzige Quelle ist der Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 18. November 1999 über „die Praxis des Bundes bei vorzeitigen Pensionierungen aus betriebsorganisatorischen und medizinischen Gründen“ und der an diesem Bericht angelehnten versicherungstechnischen Expertise zur Pensionskasse des Bundes (Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates 1999; Schweizer 1999).

Der Trend zur vorzeitigen Pensionierung ist im Vergleich zu anderen europäischen Ländern in der

---

<sup>119</sup> PKBV 1, Artikel 47.

Schweiz erst relativ spät erfolgt. Aufgrund der strikten AHV-Regelungen weist die Schweiz auch gegenwärtig noch eine relativ hohe Erwerbsbeteiligung älterer Beschäftigter auf. So liegt die Erwerbsquote der 55- bis 65-jährigen in der Schweiz bei 72%<sup>120</sup>.

Das grundsätzliche Renteneintrittsalter beim Bund ist das 65. Altersjahr. Eine vorzeitige Pensionierung ist für beide Geschlechter zu gleichen Bedingungen ab dem 60. Altersjahr möglich. Der Rentenanspruch verkürzt sich entsprechend. Für bestimmte Personalkategorien (z.B. ehemalige PTT-Beschäftigte, jetzt Swisscom und Post) ist eine Frühverrentung mit vollen Ansprüchen bereits mit 55 bzw. 58 Jahren möglich. Die Chance, ältere Arbeitnehmende in den vorzeitigen Ruhestand zu versetzen wurde, seitens der Swisscom auch genutzt. So gab es bei der Swisscom im Jahr 2000 keinen Arbeitnehmer, der über 55 Jahre alt war (Neue Zürcher Zeitung 2000). Dementsprechend zeigen auch die Branchen Verkehr und Nachrichten mit 50,6% die mit Abstand höchsten Frühverrentungsquoten bei den 62- bis 64-jährigen Männern sowie den 59- bis 61-jährigen Frauen in der Schweiz. Eine ähnlich hohe Frühverrentungsquote findet sich in der Branche „Öffentliche Verwaltung“ (49,6%). Unterdurchschnittliche Frühverrentungsquoten<sup>121</sup> weisen dagegen die Bereiche „Unterricht“ (19,5%) sowie das „Gesundheits- und Sozialwesen“ (17,7%) auf (Bundesamt für Statistik 2000c:3ff.). Es kann also von keinem generellen Frühverrentungstrend im öffentlichen Dienst der Schweiz gesprochen werden.

Neben der hohen Anzahl von Frühverrentungen bei der Swisscom, die durch die Umstrukturierungen der ehemaligen PTT-Betriebe verursacht wurden, führte auch der Personalabbau in der allgemeinen Bundesverwaltung und bei der Post zu einem enormen Anstieg in der Anzahl von Frühverrentungen auf Bundesebene. So erreichten beim Bund im Jahre 2000 nur 12 Prozent aller Beschäftigten das reguläre Rentenalter von 65 bzw. 62 Jahren, alle anderen schieden vorzeitig aus (Neue Zürcher Zeitung 2000). Dieser Tatbestand bleibt nicht ohne Folgen für das Finanzierungssystem der Pensionskasse des Bundes, denn die anstehenden Überbrückungsrenten, die bis zum Eintreten des reglementarischen Altersrücktritts der Vorruheständler entrichtet werden müssen, sind teilweise nicht durch die Beiträge gedeckt. Neben dem Finanzierungsproblem von Frühverrentungen ist aus soziologischer Perspektive vielmehr der Grund für die Frühverrentungen entscheidend, sowie die Frage, ob der Wunsch in den vorzeitigen Ruhestand zu treten vom Arbeitnehmer oder vom Arbeitgeber ausging. Dieser Frage widmete sich die vom Eidgenössischen Personalamt durchgeführte Austrittsbefragung, welche im oben genannten Bericht der Geschäftsprüfungskommission zitiert wird (Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates 1999:6). Wie diesem Bericht zu entnehmen ist, war der häufigste Austrittsgrund bei der allgemeinen Bundesverwaltung (im Jahre 1998) der freiwillige bzw. flexible Altersrücktritt (56,2%). Davon erfolgten 18,4% auf Druck des Arbeitgebers und 81,6% freiwillig. Demnach zu urteilen ging der Wunsch in den Vorruhestand zu treten größtenteils von den Arbeitnehmern aus. Der Eintritt in den Vorruhestand aus medizinischen

---

<sup>120</sup> Im Vergleich dazu liegt die Erwerbsquote der 55-65-jährigen in Deutschland bei lediglich 39%.

<sup>121</sup> Die durchschnittliche Frühverrentungsquote sämtlicher Wirtschaftsabschnitte liegt bei 25,3%.

Gründen (Invalidisierung) war für 11,8% der Befragten Anlass, das Dienstverhältnis zu beenden. Dabei zeigt sich, dass die vollinvalid gewordenen Personen immer jünger werden. Das Durchschnittsalter bei Vollinvalidisierung sank von 58,1 Jahren auf 55,9 Jahren. Weitere 11,6% der Befragten wurden aus betriebsorganisatorischen Gründen (administrative Pensionierung) in den Vorruhestand versetzt. Bei lediglich 11,6% der Befragten war der Austrittsgrund das Erreichen des reglementarischen Rücktrittsalters (65 Jahre für Männer, 62 Jahre für Frauen). Laut des Berichtes der Geschäftsprüfungskommission ist damit zu rechnen, dass auch in Zukunft die vorzeitigen Pensionierungen aus administrativen bzw. betriebsorganisatorischen Gründen weiter zunehmen werden. Allein innerhalb der Jahre 1994 und 1998 hatte die PKB 4.191 administrative Pensionierungen zu verzeichnen (Schweizer 1999:7). Davon betroffen sind vor allem die Bereiche beim Bund, die in den vergangenen Jahren besonders von Umstrukturierungsmaßnahmen betroffen waren und wo der Reform- und Reorganisationsdruck auch zukünftig anhalten wird, wie etwa bei der SBB, den ehemaligen PTT-Betriebe, der RUAG und des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Denn einerseits werden administrative Pensionierungen als Instrument eines sozialverträglichen Personalabbaus betrachtet, um Entlassungen zu vermeiden; andererseits um Personalumverteilungen vorzunehmen, das heißt, den Personalabbau zu forcieren und den Personalaufwand zu senken, z.B. durch Verlagerung der Arbeit auf jüngeres und kostengünstigeres Personal. Die Kosten einer vorzeitigen Pensionierung für den Arbeitgeber sind dabei erheblich. Denn dieser muss umso mehr Deckungskapital der Pensionskasse zurückerstatten, je jünger die zu pensionierende Person ist. Zusätzlich muss der Arbeitgeber auch anteilig eine Überbrückungsrente bis zum Erreichen des AHV-Alters und je nach Sozialplan direkte Zusatzleistungen an die Arbeitnehmer finanzieren. Die Kosten des Arbeitgebers bei vorzeitigen Pensionierungen vor Erreichen des 60. Altersjahres steigen gemäß des Berichtes der Geschäftsprüfungskommission exponentiell an (Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates 1999:25; Tabelle 2). Wird ein Arbeitnehmer mit dem Erreichen des 55. Altersjahres in den vorzeitigen Ruhestand versetzt, dann sind die Kosten des Arbeitgebers fast doppelt so hoch, wie wenn ein Beschäftigter mit 60 Altersjahren vorzeitig pensioniert wird. Die durchschnittlichen Kosten von administrativen Pensionierungen beliefen sich allein bei der allgemeinen Bundesverwaltung zwischen 1993 und 1998 auf rund 37 Mio. Franken pro Jahr. Bei der SBB betragen die jährlichen durchschnittlichen Kosten sogar 46,5 Mio. Franken. Die „Aktion Bahnreform“ ließ die Kosten der SBB innerhalb von nur drei Monaten um weitere 168,8 Mio. Franken ansteigen (Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates 1999:32). Aber nicht nur die Arbeitgeber, sondern auch die Pensionskassen haben eine finanzielle Mehrbelastung durch administrative Pensionierungen zu tragen. Die Überbrückungsrente, die jedem Vorruheständler bis zum Erreichen des reglementarischen Rentenalters zusteht und von den Pensionskassen finanziert wird, sind nicht durch die geleisteten Beiträge gedeckt. Bei jeder erfolgten administrativen Pensionierung vor dem 63,5. Altersjahr entstehen der PKB somit ungedeckte Kosten. Diese ungedeckten Kosten aufgrund vorzeitiger Pensionierungen betragen zwischen 1994 und 1998 allein für PKB rund 154 Mio. Franken (Schweizer 1999:8f.). Deshalb ist es notwendig, so die Geschäftsprüfungskommission, dass zukünftig bei Pensionierungen die Kosten verursachergemäß finanziert werden sollen. Werden die

Altersrücktritte vom Arbeitgeber als Teil des Sozialplans verursacht, dann hat dieser auch die vollen Kosten zu übernehmen. Zur Zeit werden diese allerdings noch von der Gemeinschaft der Versicherten getragen.

## **7. Gesundheit**

In diesem Abschnitt wird der Gesundheitszustand im öffentlichen Dienst und die soziale Vorsorge gegen Krankheit und Unfällen beschrieben. Der Gesundheitszustand der öffentlichen Beschäftigten wird mittels sozialer Indikatoren zu erfassen versucht. Der Sozialschutz vor Krankheit und Unfällen wird durch die einschlägigen Regelungen im öffentlichen Dienst erfasst, sofern sich Abweichungen gegenüber privaten Arbeitnehmern zeigen.

### **7.1 Gesundheitssicherung im öffentlichen Dienst**

Das Bundespersonal ist seit dem 1. April 1918 obligatorisch gegen Unfall versichert (Lobsiger 1975:36). Die öffentlichen Beschäftigten sind, wie jede andere Person mit Wohnsitz in der Schweiz, im System der gesetzlichen Kranken- und Unfallversicherung<sup>122</sup> versichert. Der Versicherte kann die Versicherungskasse frei wählen. Diese muss den Versicherungsnehmer ohne Vorbehalt aufnehmen. Generell ist bei einer Erkrankung eines privatwirtschaftlichen Arbeitnehmers oder bei einem Unfall der Arbeitgeber gesetzlich zu einer Lohnfortzahlung verpflichtet, sofern das Arbeitsverhältnis seit mehr als drei Monaten besteht oder auf mehr als drei Monate befristet ist. Der Lohn ist in jedem Fall für drei Wochen weiter zu zahlen, danach für eine "angemessene längere Zeit". Diese Zeitspanne wird im Streitfall unter Berücksichtigung des Dienstalters gerichtlich festgelegt.

Im Gegensatz dazu fallen die Bestimmungen des Bundespersonalgesetzes über die Lohnfortzahlungen bei Krankheit oder Unfall des Personals großzügiger aus. Gemäß Artikel 56 der Bundespersonalverordnung<sup>123</sup> hat das Bundespersonal bei Arbeitsverhinderung wegen Krankheit oder Unfall Anspruch auf volle Lohnfortzahlung während 12 Monate. Nach Ablauf der Frist erhält der Beschäftigte für weitere 12 Monate 90% des Lohnes. Unter bestimmten Bedingungen kann die Frist nochmals um maximal 12 Monate verlängert werden. Danach endet der Anspruch auf Lohnfortzahlung. Auf den Lohnanspruch werden die Leistungen der Militärversicherung, der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) oder einer andern obligatorischen

---

<sup>122</sup> Krankenversicherungsgesetz (KVG).

<sup>123</sup> SR 172.220.111.3.



Unfallversicherung angerechnet<sup>124</sup>. Bei einem Berufsunfall oder einer Schädigung infolge einer Berufskrankheit, entrichtet der Arbeitgeber Leistungen an die betroffene Person oder deren Hinterbliebene, sofern die Gesamtheit der Leistungen aus den Sozialversicherungen den maßgebenden Verdienst nicht erreicht<sup>125</sup>.

## 7.2 Gesundheitliche Lage der Beschäftigten im öffentlichen Dienst

Zur Darstellung der gesundheitlichen Lage der Beschäftigten im öffentlichen Dienst muss auf disaggregierte Statistiken und soziale Surveys zurückgegriffen werden. Das verfügbare Datenmaterial ist jedoch relativ geringfügig, da sozioökonomische Disaggregationen, auch im Bereich der Gesundheits- und Unfallstatistik, in der Regel kaum durchgeführt werden. Die vom Bundesamt für Statistik durchgeführte Schweizerische Gesundheitsbefragung 1992/1993 enthält zwar Differenzierungen des Gesundheitsverhaltens und des Gesundheitszustands nach Merkmalen der sozialen Ungleichheit (wie Einkommen, Bildung, etc.), aber nicht nach dem sozialen Status. Die Kritik am Mangel passender sozioökonomischer Disaggregationen richtet sich auch an die Statistik der Unfallversicherung der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA). Die gesundheitliche Lage des öffentlichen Personals ist im Wesentlichen nur anhand einzelner Indikatoren beschreibbar, wie etwa Aspekte des Gesundheitszustand und das Gesundheitsverhalten, das Berufsunfall- und Berufskrankheitsrisiko sowie die Absenzhäufigkeit in den Branchen des öffentlichen Dienstes.

Die Faktoren Bildung, Einkommen und Beruf sind nach den Ergebnissen der Schweizerischen Gesundheitsbefragung die gesundheitsrelevantesten Indikatoren. Personen, die über ein hohes Bildungsniveau und über ein hohes Einkommen verfügen, weisen einen wesentlich besseren körperlichen und physischen Gesundheitszustand sowie ein deutlich vorteilhafteres Gesundheitsverhalten auf als Personen mit geringem Bildungsstand und niedrigem Einkommen (Bundesamt für Statistik 1998c: 29ff.). Da ein hoher Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ein relativ hohes Bildungsniveau<sup>126</sup> aufweist und ein überdurchschnittliches Einkommen<sup>127</sup> erzielt, sollte nach den Ergebnissen der Schweizerischen Gesundheitsbefragung der Gesundheitszustand und das Gesundheitsverhalten der öffentlichen Beschäftigten überwiegend positiv ausfallen. Diese Annahme wird auch von den Auswertungen des Schweizer Haushalt-Panels (Swisspanel) bestätigt. Hinsichtlich des subjektiv empfundenen Gesundheitszustands zeigen die Auswertungen des Schweizer Haushalt-Panels (2002) jedoch keine signifikanten Unterschiede zwischen den öffentlichen und privatwirtschaftlichen Arbeitnehmern. Die Mehrheit der öffentlichen und privaten Arbeitnehmer empfin-

---

<sup>124</sup> Artikel 58 der Bundespersonalverordnung.

<sup>125</sup> Artikel 63 der Bundespersonalverordnung.

<sup>126</sup> Unter den beim Swisspanel befragten öffentlich Beschäftigten besitzen rund 20% den Maturaabschluss und weitere 20% einen Hochschulabschluss. Unter den befragten privatwirtschaftlich Beschäftigten verfügen dagegen nur rund 7% über den Maturaabschluss und 8,5% einen Hochschulabschluss.

<sup>127</sup> Die Auswertungen des Swisspanels zeigen, dass sowohl das Durchschnitts- also auch das Medianeinkommen (Brutto) bei den öffentlichen Beschäftigten um rund 5.000-6.000 Franken höher liegt als bei privaten Arbeitnehmern.

den ihren Gesundheitszustand als gut bis sehr gut. Rund 10% der Befragten beschreiben ihren Gesundheitszustand als mittelprächtigt, während lediglich ein Prozent der Befragten ihren Gesundheitsstatus als schlecht bezeichnen. Auch in Bezug auf besondere gesundheitliche Beschwerden oder Schmerzen, wie etwa Rückenprobleme, Einschlafstörungen, Kopfschmerzen, Müdigkeit, Depressionen lassen sich keine bedeutenden Unterschiede zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Beschäftigten feststellen. Gleiches gilt für die Häufigkeit von Arztkonsultationen (Schweizer Haushalt-Panel 2002).

Das Risiko von Berufsunfällen und Berufskrankheiten ist in der Mehrzahl der Branchen des öffentlichen Dienstes verhältnismäßig gering. So liegt die Zahl anerkannter Berufsunfälle und Berufskrankheiten im Bausektor mehr als fünfmal so hoch als bei den Branchen „öffentliche Verwaltungen“, „Unterrichts- und Gesundheitswesen“ und „Nachrichtenübermittlung“ (Molinaro 1999:27; Tabelle 2.7.2 im Anhang). Die Sterblichkeit der Männer unterscheidet sich beträchtlich zwischen den verschiedenen Berufsgruppen. Die höchste krankheitsbedingte Sterblichkeit ist bei den Berufen des Baugewerbes (21% über dem Landesmittel von jährlich 1003 Todesfällen pro 100.000 35- bis 74jährige Männer) feststellbar, die geringste bei den Akademikern (25% unter dem Landesmittel). Nach Berufsgruppen haben die baugewerblichen Berufe (Straßenbau, Betonbau, Bodenleger) die höchste Mortalität: ihr Sterberisiko ist rund 2,5 mal höher als dasjenige von Ärzten, Geistlichen und in den Branchen Unterricht und Erziehung (Bundesamt für Statistik 1997b).

Die Absenzen<sup>128</sup> pro Beschäftigten beliefen sich im Jahresmittel auf 75 Stunden pro Arbeitnehmer (in 2000). Die längste mittlere Absenzdauer findet sich im Baugewerbe (130 Std. pro Jahr und Beschäftigten), gefolgt von der Branche „Verkehr und Nachrichten“ (107 Std.). Die Absenzen pro Beschäftigten in den Branchen öffentliche Verwaltungen (47 Std.) und Unterrichtswesen (50 Std.) lag deutlich unter dem Jahresmittel (Bundesamt für Statistik 2001f).

---

<sup>128</sup> Die Absenzen entsprechen dem Zeitraum, während dem eine Person normalerweise am Arbeitsplatz hätte sein müssen, es jedoch nicht war. Dabei handelt es sich um Absenzen aus gesundheitlichen Gründen, Mutterschaftsurlaub, Militärdienst, Kurzarbeit, Ausbildung, Stellenwechsel, Arbeitskampf, schlechtem Wetter oder aus persönlichen Gründen. Ferien- und Feiertage gelten nicht als Absenzen.

## 8. Die Renten im öffentlichen Dienst

Die Strukturierung der Altersrenten der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist für die abschließende Bewertung der Wirksamkeit des Versorgungssystems von Bedeutung. Leider ist es aufgrund der Datenlage nicht möglich, die Verteilung der Altersrenten nach Einkommensklassen, sozialer Stellung im Beruf oder sozio-demographischen Merkmalen darzustellen. Um dennoch zu einem Urteil über die Altersvorsorge des öffentlichen Personals zu gelangen, werden zum einen die Bedingungen zur Erlangung der Altersrente der aktiven Versicherten untersucht. Dies geschieht mittels eines Leistungsvergleiches öffentlich- und privatrechtlicher Pensionskassen. Zum anderen wird die Verteilung der ausbezahlten Renten an die Versicherten von öffentlich- und privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen miteinander verglichen.

### 8.1 Leistungsvergleich öffentlich- und privatrechtlicher Pensionskassen

Um die Frage zu beantworten, welche Pensionskassen - die öffentlichen oder privatrechtlichen - vorteilhaftere Leistungen für ihre Mitglieder erbringen, dient die von der Swissca Portfolio Management AG (kurz Swissca) zusammen mit der Prevista Anlagestiftung durchgeführte Umfrage bei den Pensionskassen öffentlichrechtlicher Körperschaften aus dem Jahre 2001. Untersucht wurden die Vorsorgeeinrichtungen von Bund, Kantonen und Gemeinden. Insgesamt haben sich 49 Pensionskassen an der Umfrage beteiligt, 37 davon mit öffentlichrechtlichem Status. Die in der Umfrage einbezogenen Pensionskassen weisen im Ganzen rund 424.000 aktiv Versicherte und 155.000 Rentner auf. Damit umfassen die beteiligten öffentlichrechtlichen Pensionskassen ca. 60% aller Versicherten<sup>129</sup>. Die Umfrage der Swissca konnte den guten Ruf, nach dem die öffentlichrechtlichen Pensionskassen zu den bestausgebautesten in der Schweiz gehören, teilweise bestätigen.

Im Durchschnitt liegt das reglementarische Rücktrittsalter in den öffentlichrechtlichen Pensionskassen bei 63 Jahren. Das vorzeitige Rücktrittsalter liegt durchschnittlich bei 59 Jahren, wovon 38% der Versicherten auch Gebrauch machen. Die Arbeitnehmerbeiträge belaufen sich im Durchschnitt auf 7,6%, die der Arbeitgeber auf 10,9%. Der durchschnittliche Koordinationsabzug der Pensionskassen von Bund, Kantonen und Gemeinden lag rund zehn Prozent unter dem vom BVG festgelegtem Maximalbetrag. Mehr als die Hälfte der Pensionskassen bieten ein Leistungsziel von 56-60% des versicherten Lohns (in der Regel der AHV-Lohn). Etwas mehr als ein Viertel gaben ein Leistungsziel von über 61% des versicherten Lohns an und rund ein Fünftel der Pensionskassen ein Leistungsniveau von unter 55%. Bei einem durchschnittlichen Koordinationsabzug von 22.300 und

---

<sup>129</sup> Über die Teilnehmer der Umfrage siehe Swissca Portfolio Management AG (2002:6f.).

einem Leistungsniveau von 58% des versicherten Einkommens, ergibt sich zusammen mit den Renten aus der ersten Säule (AHV) ein Ersatzeinkommen von genau 70%. Dieser Wert entspricht dem verfassungsmäßigem Auftrag, der zur Fortführung der angemessenen Lebenshaltung im Alter notwendig ist (Schläpfer 2002:37). Dementsprechend kann von einer Überversorgung bzw. Privilegierung des öffentlichen Personals im Alter keine Rede sein.

Im Gegensatz zu den privatrechtlichen Pensionskassen kennen 21% der Vorsorgeeinrichtungen der öffentlichen Arbeitgeber berufsspezifische Invaliditätsgründe (z.B. psychische Probleme beim Lehrpersonal), die von der AHV nicht anerkannt werden oder abweichen. Ferner gleichen rund die Hälfte der öffentlichrechtlichen Pensionskassen die Teuerung voll aus, 38% gewähren einen teilweisen Teuerungsausgleich, überwiegend ohne finanzielle Belastung des Arbeitnehmers (Swissca Portfolio Management AG 2002:11 & 74ff.). Im Gegensatz dazu gleichen nur rund 16% der privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen die Teuerung voll aus, 42% gewähren gar keinen Teuerungsausgleich<sup>130</sup>. Die Rentenanpassung wird im Normalfall bei den Pensionskassen von privatrechtlichen Arbeitgebern im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten vollzogen, was bei den Pensionskassen der öffentlichen Arbeitgeber noch die Ausnahme ist. Der volle Teuerungsausgleich mag deshalb auch der Grund dafür sein, warum die Pensionskassen der öffentlichen Hand als vorteilhaft bezeichnet werden. Der Teuerungsausgleich steht jedoch auch bei den öffentlichrechtlichen Pensionskassen zunehmend zur Debatte (Schläpfer 2002:37).

Insgesamt zeigt sich, dass sich das Leistungsniveau von öffentlichrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen an dasjenige privatrechtlicher Vorsorgeeinrichtungen angeglichen hat (Schläpfer 2002:37). Im Gegensatz zur gegenwärtigen Situation der Pensionskassen von Bund, Kantonen und Gemeinden war noch im Jahr 1985 die Beschäftigung beim Staat von überdurchschnittlichen Leistungen der Pensionskassen bei gleichzeitig gewährten staatlich finanzierten Teuerungsausgleich geprägt (Braun 2002:23). Es zeigt sich allerdings, dass die Unterschiede zwischen den öffentlich- und privatrechtlichen Pensionskassen bedeutend kleiner geworden sind. Nach den Ergebnissen der Swissca Umfrage ließen sich keine grundlegenden Unterschiede in der Anlagenstruktur, den Anlageprozessen und in den Leistungsdaten feststellen. Differenzen bestehen jedoch hinsichtlich der rechtlichen Gestaltung und im Deckungsgrad der Pensionskassen (Swissca Portfolio Management AG 2002:4).

Als vorläufiges Fazit kann festgehalten werden: „Mit der Annahme, dass das Schlussalter, bei denen diese Leistungen erreicht werden (sollen), nicht wesentlich unter dem AHV-Rücktrittsalter liegen, sind diese verglichen mit den Pensionskassen von privaten Arbeitgebern gute, aber keine außerordentlich hohen Leistungsziele“ (Schläpfer 2002:37). Generell gilt, dass besonders vorteilhafte Pensionskassen häufig nur bei finanzstarken Unternehmen und öffentlichrechtlichen Arbeitgebern anzutreffen sind (Helbling 2000:169).

---

<sup>130</sup> Eigene Berechnung anhand der Angaben des Bundesamtes für Statistik (2000b:97).

## 8.2 Die Verteilung der ausbezahlten Renten im Vergleich

Wie sich im vorherigen Abschnitt gezeigt hat, fallen die institutionellen Regelungen für die meisten öffentlichrechtlichen Pensionskassenmitglieder recht vorteilhaft aus, obwohl auch die privatrechtlichen Pensionskassen ihren Mitgliedern ähnlich gute Leistungen anbieten können. Abgesehen von den institutionellen Regelungen ist aber vor allem die Beitragsdauer von ausschlaggebender Bedeutung für die Höhe der späteren Rente, denn je länger Beiträge an die Pensionskassen gezahlt werden, umso höher ist auch der Rentenanspruch. Weil die Mehrzahl der öffentlichen Beschäftigten schon vor dem In-Kraft-Treten des BVG im Jahre 1985 seitens der verschiedenen Beamtenengesetze zur Teilnahme an der beruflichen Vorsorge verpflichtet wurden<sup>131</sup>, konnten die öffentlichen Beschäftigten im Zuge der längeren Beitragsdauer ein höheres Alterskapital aufbauen als die Mehrheit der privatwirtschaftlichen Beschäftigten. Dieses wird durch den Vergleich der Verteilung der Jahresrenten nach Rechtsform der Vorsorgeeinrichtungen bestätigt. Die Verteilung der Jahresrenten nach Rechtsform der Vorsorgeeinrichtungen zeigt Tabelle 12.

*Tabelle 12:* Anteil der Bezieher von reglementarischen Altersrenten nach Rechtsform und Jahresrente 1998

<b>Jahresrente in CHF</b>	<b>Anteil Rentner Öffentlichen Rechts</b>	<b>Anteil Rentner Privaten Rechts</b>
Bis 9.999	11,3%	39,5%
10.000 bis 19.999	13,2%	21,6%
20.000 bis 29.999	23,2%	14,6%
Ab 30.000	52,3%	24,3%
Total (%)	100%	100%
Total (N)	133.409	214.823

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Angaben des Bundesamtes für Statistik (2000b:61).

Gemäß Tabelle 12 erzielen mehr als die Hälfte der öffentlichrechtlichen Pensionskassenmitglieder eine Jahresrente von über 30.000 Franken. Bei den privatrechtlichen Pensionskassen betrifft dies jedoch nur knapp ein Viertel. Demgegenüber beziehen fast 40% der Angehörigen einer privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtung eine Jahresrente unter 10.000 Franken, bei den öffentlichrechtlichen Pensionskassen sind es dagegen nur rund 11%. Demnach erzielt die Mehrheit der ehemaligen öffentlichen Beschäftigten eine höhere Altersrente (aus der zweiten Säule) als die Mehrheit der ehemaligen privatwirtschaftlichen Arbeitnehmer. Im Jahre 1998 wurden zwar absolut mehr Renten durch privatrechtliche Pensionskassen (214.823) ausbezahlt als seitens der öffentlichrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen (133.409), in Relation zu der Anzahl der aktiven Versicherten jedoch deutlich weniger. Den rund 522.600 aktiven Versicherten der öffentlichrechtlichen Pensionskassen stehen 133.409 ausbezahlte Renten gegenüber. Bei den privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen stehen dagegen etwa 2.703.300 aktiven Versicherten nur 214.823 ausbezahlte

<sup>131</sup> Bundesamt für Statistik (2000b:32).

Renten gegenüber (vgl. Tabelle 6 und Tabelle 12). Das Verhältnis von aktiven Versicherten und ausbezahlten Renten ist demnach bei den privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen deutlich geringer als bei den öffentlichrechtlichen Pensionskassen. Daraus folgt, dass der Anteil von Beziehern einer Rente aus der zweiten Säule unter den öffentlichrechtlichen Pensionskassenmitgliedern deutlich höher ist, als unter den Mitgliedern privatrechtlicher Vorsorgeeinrichtungen, sofern die Angehörigen der öffentlichrechtlichen Pensionskassen nicht deutlich höhere Einkommen erzielen. Somit war zwar während des Berufslebens die finanzielle Belastung des öffentlichen Personals aufgrund von Beitragzahlungen stärker als bei den privatwirtschaftlich Beschäftigten (sofern diese nicht freiwillig vorgesorgt haben), dafür fallen die späteren Altersrenten jedoch entsprechend höher aus. Hinsichtlich der Altersvorsorge lässt sich demnach von einem klaren Vorteil des öffentlichen Personals gegenüber den privatwirtschaftlichen Arbeitnehmern sprechen. Dieser Vorteil des öffentlichen Personals gegenüber den Arbeitnehmern in der Privatwirtschaft wird jedoch in Zukunft abnehmen, weil durch die Einführung des BVG im Jahre 1985 die Versicherungspflicht auf sämtliche privatwirtschaftliche Arbeitnehmer ausgedehnt wurde. Dennoch besitzt das öffentliche Personal gegenüber allen übrigen Erwerbstätigen einen entscheidenden Vorteil, denn aufgrund der relativ hohen Arbeitsplatzsicherheit im öffentlichen Dienst sind Beitragslücken der Bediensteten aufgrund eines Arbeitsplatzverlustes selten.

## **9. Fazit**

Wie in den Ausführungen über die Entwicklung der internen Strukturierung des öffentlichen Dienstes der Schweiz dargelegt wurde, zeigt die öffentliche Beschäftigung Wandlungstendenzen, die mit denen der meisten westeuropäischen Staaten identisch sind (Rothenbacher 1997). Im Zuge der allgemeinen Tertiarisierung stieg der öffentliche Personalbestand zwischen den 1960er Jahren und Anfang der 1990er Jahre massiv an. Zu diesem Wachstum trugen vor allem die staatlichen Funktionen in den personalintensiven Bereichen des Bildungs- und Gesundheitswesens bei. Seit den 1990er Jahren ist allerdings aufgrund der finanziellen Krise der öffentlichen Haushalte ein absoluter als auch relativer Rückgang der öffentlichen Beschäftigung zu verzeichnen. Dieser Rückgang des öffentlichen Personalbestandes wird allerdings durch einen deutlich sichtbaren Feminisierungstrend begleitet. Während in Folge von Umstrukturierungs- und Privatisierungsmaßnahmen ehemaliger öffentlicher Unternehmen vorwiegend Männerarbeitsplätze abgebaut wurden, stieg die Anzahl von Frauen im öffentlichen Dienst stark an. Dieser Trend geht so weit, dass zu Beginn des 21. Jahrhunderts erstmals mehr Frauen als Männer im öffentlichen Dienst beschäftigt sind. Ein weiterer Haupttrend der öffentlichen Beschäftigung betrifft die Zunahme der Teilzeitarbeit im öffentlichen Dienst. Branchen, die einen hohen Frauenanteil aufweisen, zeigen gleichzeitig auch einen hohen Anteil von Teilzeitarbeitsplätzen. Der Feminisierungs- und Teilzeitarbeitstrend wird ferner durch verschiedene politische Maßnahmen gefördert und durch den Funktionswandel im öffentlichen Dienst verstärkt. Das

heißt, infrastrukturelle Tätigkeitsfelder werden aus dem öffentlichen Dienst überwiegend ausgegliedert bzw. in die Privatwirtschaft transformiert, während die Beschäftigung in den sozialen Dienstleistungen ausgebaut wird. Die Bereiche Bildung und Gesundheit beschäftigen im Jahr 2001 mehr als die Hälfte des gesamten öffentlichen Personals in der Schweiz. Einhergehend mit dieser Entwicklung zeigt sich eine Verschiebung der öffentlichen Beschäftigung von der Bundes- zur Kantonsebene. Während der Bund zu Beginn des 20. Jahrhunderts fast 50% aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst umfasste, sind es zu Anfang des 21. Jahrhunderts nur noch rund 20%. Demgegenüber erhöhte sich in demselben Zeitraum der kantonale Beschäftigungsanteil im öffentlichen Dienst von rund 22% auf über 47%. Die Verschiebung der Personalanteile hat zur Folge, dass die finanzielle Belastung der Kantone und Gemeinden zunimmt. Schon jetzt tragen sie den Großteil der Personal- und Versorgungsausgaben. Ein weiterer Haupttrend betrifft den Wandel der Qualifikationsstruktur der öffentlichen Beschäftigten. Der Ausbau der Beschäftigung im Bereich der sozialen Dienstleistungen sowie der Abbau in den infrastrukturellen Bereichen führt, neben dem allgemeinen Qualifikationsanstieg der Beschäftigten, zu einem sogenannten „Bildungs-upgrading“ der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Die Konsequenz dieser Entwicklung zeigt sich im Anstieg der Personalanteile in höhere Besoldungsgruppen, was zu steigenden Personalkosten führt. Lohnvergleichsstudien über die Gehälter im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft zeigen, dass infolge des höheren Durchschnittsalters und Bildungsniveaus der Medianlohn im öffentlichen Dienst, sowohl beim Bund, als auch bei den Kantonen, über dem in der Privatwirtschaft liegt. Vor allem Frauen erzielen im öffentlichen Dienst ein höheres Gehalt als identisch qualifizierte weibliche Arbeitnehmer an vergleichbaren Arbeitsplätzen in der Privatwirtschaft. Aus diesem Grund scheint der Anreiz für Frauen, eine Erwerbstätigkeit im öffentlichen Dienst zu suchen als verständlich und rational.

Der Strukturwandel im öffentlichen Dienst übt einen Einfluss auf die Mitgliederstruktur der öffentlichrechtlichen Pensionskassen aus. Es zeigt sich, dass vor allem in den jüngeren Altersklassen weibliche gegenüber männlichen Versicherungsnehmern überwiegen. Mit zunehmender Altersklasse verschiebt sich die Struktur der aktiven Versicherten zugunsten der Männer. Diese Entwicklung, die auch in geringerem Maße bei den privatrechtlichen Pensionskassen zu beobachten ist, hat Einfluss auf das System der Altersvorsorge in der Schweiz. Die Reformen im System der Altersvorsorge zielen darauf, den Zugang der Frauen zur beruflichen Vorsorge zu erleichtern. Ferner führt der Anstieg der Lebenserwartung und die Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Erwerbspersonen und Bevölkerung im Rentenalter dazu, dass über eine Anhebung des Rentenalters nachgedacht wird.

Obwohl die Reglements öffentlichrechtlicher Vorsorgeeinrichtungen überwiegend etwas vorteilhafter ausfallen, zeigen die institutionellen Regelungen zur Altersvorsorge kaum grundlegende Unterschiede gegenüber denen privatrechtlicher Pensionskassen. Der Leistungsvergleich öffentlicher und privater Pensionskassen zeigt, dass sich die privatrechtlichen Institutionen in ihren Versorgungsleistungen an denen der öffentlichrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen angleichen. Der Vorteil des öffentlichen Personals hinsichtlich ihrer Altersvorsorge liegt jedoch darin, dass die gesetzliche Pflicht zur Teilnahme an der beruflichen Vorsorge für die Mehrheit der Beschäftigten im öffentlichen Dienst

wesentlich früher erfolgte als für die Beschäftigten in der Privatwirtschaft. Daraus folgt, dass die Mehrheit der Mitglieder in den öffentlichrechtlichen Pensionskassen eine längere Beitragsdauer aufweist und somit auch über höhere Renten aus der zweiten Säule verfügt als die Mehrheit der Versicherten in den privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen. Der Ausbau der Sozialversicherungsgesetzgebung führt jedoch dazu, dass auch die ehemaligen privatrechtlichen Arbeitnehmer und zukünftigen Rentnergenerationen eine vollständige Versicherungsdauer aufweisen können und so ebenfalls, wie es bereits für den Großteil des öffentlichen Personals der Fall ist, einen vollständigen Rentenanspruch aus der beruflichen Vorsorge erwerben. Es ist allerdings abzusehen, dass die vorteilhafte Altersvorsorge des öffentlichen Personals in Bezug auf die institutionellen Regelungen der öffentlichrechtlichen Pensionskassen etwas relativiert wird. Die vermehrte Zunahme von immer jünger werdenden Vorruheständlern in bestimmten Branchen des öffentlichen Dienstes, sowie die Zunahme weiblicher Versicherungsnehmer bei den öffentlichrechtlichen Pensionskassen hat zur Folge, dass anstehende und zukünftige Rentenzahlungen nicht mehr vollständig durch die Beitragszahlungen gedeckt werden können. Daher sind weitere Beitragserhöhungen oder die Anhebung der maximalen Versicherungsdauer zur Finanzierung dieser nicht gedeckten Renten wahrscheinlich. Auch der von der Mehrzahl der öffentlichrechtlichen Pensionskassen bisher gewährte automatische Teuerungsausgleich steht zur Disposition. Daher ist schon jetzt ein Konvergenztrend der Pensionskassenleistungen zu beobachten. Die Diskrepanz in den Altersrenten zwischen ehemaligen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Beschäftigten wird somit in Zukunft geringer werden.



## Literatur

- Arioli, Kathrin & Felicitas F. Iseli (1999): Die Anwendung des Gleichstellungsgesetzes auf öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse. Hrsg. v. Eidgenössischem Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (1999): Die Praxis des Bundes bei vorzeitigen Pensionierungen aus betriebsorganisatorischen und medizinischen Gründen. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/1197.pdf>.
- Bernische Lehrerversicherungskasse (2001): Statuten und Dekrete über die Bernische Lehrerversicherungskasse. Stand 1. Januar 1995.
- Böhm, Stefan (1997): Regel- und Ergänzungssysteme der Alterssicherung im internationalen Vergleich: eine Analyse der Sicherungsziele und ihrer Realisierung in den Niederlanden, der Schweiz und Deutschland. Europäische Hochschulschriften, Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft, Band 2154. Frankfurt am Main: Lang.
- Braun, Armin (2002): Der Trend zur Selbstständigkeit und Autonomie öffentlich-rechtlicher Pensionskassen. In: Swissca Portfolio Management AG (Hrsg.). Die Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften 2002. Ergebnisse der Umfrage. Daten, Analysen und Kommentare. S. 20-26. Zürich: Swissca Portfolio Management AG.
- Braun, Günter (1998): New Alliances and Concentration: Swiss Trade Unions in a process of restructuring. In: EURODATA Newsletter, No.8, Autumn 1998, S. 18-22.
- Buhmann, Brigitte I. (1988): Wohlstand und Armut in der Schweiz. Eine empirische Analyse für 1982. Basler sozialökonomische Studien, Band 32. Grösch: Rüegger.
- Bundesamt für Statistik (1985): Eidgenössische Volkszählung 1980 – Erwerbstätigkeit. Band 9. Bern: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (1990): Vorsorgeeinrichtungen in der Schweiz. Schweizerische Pensionskassenstatistik 1987. Bern: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (1994): Die berufliche Vorsorge in der Schweiz. Pensionskassenstatistik 1992. Bern: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (1996): Die Schweizerische Lohnstrukturerhebung 1994. Kommentierte Ergebnisse und Tabellen. Bern: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (1997a): Die berufliche Vorsorge in der Schweiz. Pensionskassenstatistik 1994. Bern: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (1997b): Berufsspezifische Mortalitätsrisiken der Männer in der Schweiz 1979/83. Bern: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (1998a): Betriebsübliche Arbeitszeit 1997. Kommentierte Ergebnisse und Tabellen. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (1998b): Die berufliche Vorsorge in der Schweiz. Pensionskassenstatistik 1996. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (1998c): Die Schweizerische Gesundheitsbefragung. Gesundheit und Gesundheitsverhalten in der Schweiz. Detailergebnisse der 1. Schweizerischen Gesundheitsbefragung 1992/93. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.

- Bundesamt für Statistik (1999a): Betriebszählung 1998. Pressemitteilung Nr. 103/1999; November 1999. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (1999b): Lehrkräfte 1997/98. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (2000a): Die Schweizerische Lohnstrukturerhebung 1998. Kommentierte Ergebnisse und Tabellen. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (2000b): Die berufliche Vorsorge in der Schweiz. Pensionskassenstatistik 1998. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (2000c): Das gesetzliche Rentenalter – eine willkürliche Grenze? Sake News Nr.15/2000. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamtes für Statistik (2001a): Freiwilligenarbeit in der Schweiz. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (2001b): Die Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2000. Pressemitteilung Nr. 0350-0110-20, November 2001. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (2001c): Arbeitsmarktindikatoren 2001. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (2001d): Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2001. Zürich: Neue Zürcher Zeitung.
- Bundesamt für Statistik (2001e): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2000-2060. Pressemitteilung Nr. 0350-0103-20, April 2001. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (2001f): Arbeitsstunden 1999. Pressemitteilung Nr. 350-01017, März 2001. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Bundesamt für Statistik (2002a): Pensionskassenstatistik 2000. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik. [http://www.statistik.admin.ch/stat\\_ch/ber13/pk/pk/allemand\\_2000.pdf](http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber13/pk/pk/allemand_2000.pdf).
- Bundesamt für Statistik (2002b): Entwicklung der Arbeitgeberbeiträge seit 1987. Email vom 27. November 2002.
- Bundesamt für Statistik (2002c): Daten über die Rentenempfänger in den öffentlichrechtlichen Pensionskassen. Email vom 19. September 2002.
- Bundesamt für Statistik (2003a): Beschäftigte nach öffentlichrechtlicher Rechtsform des Arbeitgebers 1985 bis 2001. Email vom 24. Januar 2003.
- Bundesamt für Statistik (2003b): Universitäre Hochschulindikatoren. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik. [www.statistique.admin.ch/stat\\_ch/ber15/indik\\_hsw/ind10203d\\_def.htm](http://www.statistique.admin.ch/stat_ch/ber15/indik_hsw/ind10203d_def.htm).
- Complan (2002): Das Reglement. <http://www.pk-complan.ch/>.
- Der Große Rat des Kantons Basel-Stadt (2002): Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz betreffend die Pensionskassen Basel-Stadt (Pensionskassengesetz) sowie Bericht zu vier Anzügen, zwei Motionen und einer Initiative vom 15. Januar 2002. <http://www.pkbs.bs.ch/pdf/Ratschlag-und-Kommentar.pdf>.
- Der Stiftungsrat der Pensionskasse Post (2001a): Vorsorgeplan nach dem Leistungsprimat. In: [http://www.pkpost.ch/pdf/reglement\\_lp\\_dt.pdf](http://www.pkpost.ch/pdf/reglement_lp_dt.pdf).
- Der Stiftungsrat der Pensionskasse Post (2001b): Vorsorgeplan nach dem Beitragsprimat. In: [http://www.pkpost.ch/pdf/reglement\\_bp\\_dt.pdf](http://www.pkpost.ch/pdf/reglement_bp_dt.pdf).

- Der Stiftungsrat der Pensionskasse SBB (2000): Pensionskasse SBB – Reglement. <http://www.pksbb.ch/de/index.html>
- Dickenmann, Heinz (1983): Das Bundespersonal in der Wirtschaftskrise 1931-1939. Zürich: Universität Dissertation.
- Durrer, Hans (1967): Die Entwicklung des Personalbestandes im öffentlichen Dienst der Schweiz (1920-1960). Zürich: P.G. Keller.
- Eidgenössisches Departements des Inneren (1995): Bericht des Eidgenössischen Departements des Inneren zur heutigen Ausgestaltung und Weiterentwicklung der schweizerischen 3-Säulen-Konzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Bern: Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale.
- Eidgenössische Versicherungskasse (2002): Geschäftsbericht der Eidgenössischen Versicherungskasse und der Pensionskasse des Bundes 2001. Bern: Eidgenössische Versicherungskasse.
- Eidgenössisches Büro für Gleichstellung von Frau und Mann hrsg. zusammen mit dem Bundesamt für Statistik (2000): Auf dem Weg zur Lohngleichheit? Vergleich der Frauen- und Männerlöhne anhand der Lohnstrukturerhebung (LSE) von 1994 und 1996, Kurzfassung (2000). Neuenburg/Bern: <http://www.equality-office.ch/d/dokumente/lohnleichheit.pdf>.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (2000): Frauenanteil beim Bund leicht gestiegen. Medienmitteilung vom 18.10. 2000. <http://www.efd.admin.ch/d/dok/presse/mm1000/frauen.htm>.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (2002): Ausserordentlicher Zahlungsbedarf zur Erfüllung der Vorsorgeverpflichtung des Bundes. Medienmitteilung vom 30.09.2002. <http://www.efd.admin.ch/d/dok/medien/medienmitteilungen/2002/09/pkb.htm>.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (2003): Berufliche Vorsorge des Personals. Faltenblätter, Februar 2003. [http://www.efd.admin.ch/d/dok/faktenblaetter/efd-schwerpunkte/403\\_vorsorge.htm](http://www.efd.admin.ch/d/dok/faktenblaetter/efd-schwerpunkte/403_vorsorge.htm).
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2002): Personalaufwand des Bundes, der Kantone und der Gemeinden 1980 bis 2000. Email vom 27. November 2002.
- Eidgenössisches Personalamt (2000): Lohnpolitische Ziele des Bundesrates für die Bundesverwaltung. <http://www.personal.admin.ch/themen/ppolitik/d/lohnpolziel.pdf>.
- Eidgenössisches Personalamt (2003a): Stellenanzeiger. <http://www.stelle.admin.ch/d/Stelle.html>.
- Eidgenössisches Personalamt (2003b): Die Bundesverwaltung in Zahlen. <http://www.personal.admin.ch/themen/bupers/d/kennz.htm>.
- Ernst, Urs (1983): Die Wohlstandsverteilung in der Schweiz: Stand und Entwicklung der personellen Einkommens- und Vermögensverteilung. Basler sozialökonomische Studien 18. Diessenhofen: Rueegger.
- Falter, Jean-Marc & Giovanni F. Luzzi (2000): Public – Private Sector Wage Differentials in Switzerland. In: Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Vol. 136(3), S. 319-339.
- Fleiner, Fritz (1916): Beamtenstaat und Volksstaat. In: Festgabe für Otto Mayer zum siebzigsten Geburtstag. S. 31-57. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Fluder, Robert (1996): Interessenorganisationen und kollektive Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst der Schweiz. Zürich: Seismo.
- Freimüller, Eduard (1925): Die wirtschaftliche und soziale Stellung der Beamtin in der Schweiz. Bern: Emil Sieber.

- Germann, Raimund E. (1984): Regierung und Verwaltung. In: Klöti, Ulrich (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems der Schweiz, Band 2. Strukturen und Prozesse. S. 45-76. Bern: Paul Haupt.
- Germann, Raimund E. (1972): Die Bundesverwaltung. Organisatorische, personelle, politische Aspekte. In: Bischofberger, Pius, Raimund E. Germann & Roland Ruffieux (Hrsg.): Verwaltung im Umbruch. S. 35-97. Bern: Paul Haupt.
- Germann, Raimund E. & Weis, Katja (1995): Die Kantonsverwaltungen im Vergleich. Bern: Paul Haupt.
- Germann, Raimund E. (1998a): Drei Essays zur schweizerischen Verwaltungsgeschichte. Chavannes-près-Rennes : Institut de Hautes Etudes en Administration Publique.
- Germann, Raimund E. (1998b): Öffentliche Verwaltung in der Schweiz, Band 1. Der Staatsapparat und die Regierung. Bern: Paul Haupt.
- Gruner, Erich (1987): Die Arbeiterschaft und Wirtschaft in der Schweiz 1880 und 1914. Soziale Lage, Organisation und Kämpfe von Arbeitern und Unternehmern, politische Organisation und Sozialpolitik, Band 1. Demographische, wirtschaftliche und soziale Basis und Arbeitsbedingungen. Zürich: Chronos.
- Grütter, W. (1939): Stichwort „Pensionskassen“. In: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hrsg.): Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Band II. Bern: Bentelli AG.
- Häfelin, Ulrich & Georg Müller (1998): Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts. 3., neu bearbeitete Auflage. Zürich: Schulthess.
- Hangartner, Yvo (1979): Das Recht des öffentlichen Dienstes in der Schweiz. In: Zeitschrift für Beamtenrecht, Heft 10/1979, S. 285-290.
- Hangartner, Yvo (1984): Neuere Entwicklungen im schweizerischen Beamtenrecht. In: Zeitschrift für Beamtenrecht, Heft 7/1984, S. 197-202.
- Hasler, Thomas (1998). Dienen, nicht verdienen, soll das oberste Gebot des Politikers sein. Zürcher Beiträge zur Politikwissenschaft, Band 21. Chur/Zürich: Rüegger.
- Helbling, Carl (1964): Personalfürsorge. Rechtsgrundlagen, Organisation, Leistungen, Finanzierung, Kapitalanlage. Bern: Paul Haupt.
- Helbling, Carl (2000): Personalvorsorge und BVG. Gesamtdarstellung der rechtlichen, betriebswirtschaftlichen, organisatorischen und technischen Grundlagen der beruflichen Vorsorge in der Schweiz. Bern: Paul Haupt.
- Hinterberger, Walter (1986): Disziplinarfehler und Disziplinarmaßnahmen im Recht des öffentlichen Dienstes: unter besonderer Berücksichtigung der Regelungen des Bundes und des Kantons St. Gallen. Hochschulschriften Nr. 978. Will SG: Buchdruckerei Zehnder AG.
- Höpfinger, Anton & Astrid Stuckelberger (1999): Alter - Anzianni - Vieillesse. Hauptergebnisse und Folgerungen aus dem Nationalen Forschungsprogramm NFP 32. Bern: NFP 32. <http://www.mypage.bluewin.ch/hoepf/fhtop/fhalter1F-Teil1.html>.
- Huber, Anton (1894): Staatliche Ruhegehälter, Pensions-, Alters-, Witwen- und Waisenkassen der Volksschullehrer und Lehrer an den höhern Lehranstalten in der Schweiz 1893. In: Jahrbuch des Unterrichtswesens 1892. Buchdruckerei des Schweizerischen Grütlivereins, S. 1-107.
- Kägi-Diener, Regula (1995): Beamte zwischen Recht und Finanzen. In: Recht. Heft 1/1995, S.10-19.

- Kahil-Wolff, Bettina (2001): Die Alterssicherung in der Schweiz im Lichte der demographischen Herausforderung. In: Reinhard, Hans-Joachim (Hrsg.): Demographischer Wandel und Alterssicherung. Rentenpolitik in neun europäischen Ländern und den USA im Vergleich. Studien aus dem May-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht. Band 22, S. 227-241. Baden-Baden: Nomos.
- Kaufmann, Otto K. & Ernst Lobsiger (1973): Schweiz. In: Kaiser, Joseph H.; Franz Mayer & Carl H. Ule (Hrsg.): Recht und System des öffentlichen Dienstes. Schweden, Schweiz, Spanien, Vereinigte Staaten von Amerika. S. 101-168. Baden-Baden: Nomos.
- Kleinewefers, Henner (1978): Die Personalbestände im öffentlichen Dienst der Schweiz 1950 bis 1970. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 114 (3)/1978, S. 421-445.
- König, Mario, Hannes Siegrist & Rudolf Vetterli (1985): Warten und aufrücken. Die Angestellten in der Schweiz 1870 – 1950. Zürich: Chronos.
- Kull, E. (1939): Stichwort „Löhne“. In: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hrsg.): Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Band II. Bern: Bentelli AG.
- Kupper, Ernst (1929): Die Besoldungspolitik des Bundes seit 1848. Elgg: Buchdruckerei W. Büchi.
- Linder, Wolf (1999): Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern: Paul Haupt.
- Lobsiger, Ernst (1973): Die rechtliche, wirtschaftliche und soziale Stellung des Beamten und deren Sicherung. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Band 74, Nr. 8/1973, S. 305-319.
- Lobsiger, Ernst (1975): Personalpolitik und Personalrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft seit der Gründung des Bundesstaates. Eidgenössisches Personalamt 1975. Bern: Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale.
- Michel, Matthias (1998): Beamtenstatus im Wandel. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- Molinaro, Remo (1999): Zahl und Kosten der Unfälle und Berufskrankheiten. In: Fünfjahresbericht UVG 1993 – 1997. Unfallstatistik der sechzehnten fünfjährigen Beobachtungsperiode der SUVA und der zweiten fünfjährigen Beobachtungsperiode aller UVG-Versicherer in der Schweiz. Luzern: SUVA.
- Müller, Ottmar (1911): Über Beamtenhülfskassen in der Schweiz und im Kanton St. Gallen im besonderen. In: Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, Heft 47/1911, S. 305-335.
- Müller, Stefan (1983): Die Struktur des öffentlichen Personals in der Schweiz. Dissenhofen: Rüeegger.
- Nationalrat (2000). Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK). Bericht über die Situation der Frau in der AHV, der beruflichen Vorsorge und der Säule 3a unter Beachtung der Beziehung Erwerbssituation / Sozialversicherung, sowie über die heutige Situation der Witwen. 00.014 n 11. AHV-Revision. Sitzung vom 6./7. Juli 2000.
- Neue Zürcher Zeitung (2000): Für und wider eine Ruhestandsrente ab 62 Jahren. Neue Zürcher Zeitung vom 26. Oktober 2000.
- Ochsner, Gertrud (1954): Invalidenfürsorge und Invalidenversicherung in der Schweiz. Zürich: Brunner & Bodmer.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (1997): Historical Statistics 1960-1995. Paris: OECD

- Pensionskasse des Bundes (2002): Homepage der Pensionskasse des Bundes - PUBLICA.  
<http://www.publica.ch/publica/de/produkte/altenrente/index.html>.
- Pensionskasse Post (2001a): Vorsorgeplan nach dem Leistungsprimat.  
[http://www.pkpost.ch/pdf/reglement\\_lp\\_dt.pdf](http://www.pkpost.ch/pdf/reglement_lp_dt.pdf).
- Pensionskasse Post (2001b): Vorsorgeplan nach dem Beitragsprimat.  
[http://www.pkpost.ch/pdf/reglement\\_bp\\_dt.pdf](http://www.pkpost.ch/pdf/reglement_bp_dt.pdf).
- Rothenbacher, Franz (1997): Public Sector Employment in Europe: Where Will the Decline End? In: EURODATA Newsletter, No. 6, Autumn 1997, S. 1-11.
- Rothenbacher, Franz (2002): The Public Sector and Social Protection in Europe: A Comparative Research Project. In: EURODATA Newsletter, No. 14/15, Autumn/Spring 2001/2002, S. 1-9.
- Rothenbacher, Franz (2003): unveröffentlichtes Manuskript mit dem vorläufigen Titel: Der öffentliche Dienst in den europäischen Ländern. Sozialstruktur, soziale Sicherung und soziale Lage des öffentlichen Dienstes.
- SBB ( 2000): Geschäftsbericht 2000. [http://www.sbb.ch/gs/pdf/vade00\\_d.pdf](http://www.sbb.ch/gs/pdf/vade00_d.pdf).
- Scandola, Pietro (1993): Von der Schulmeisterkasse zur modernen Pensionskasse. Münsingen-Bern: Fischer Druck.
- Schär, Hans-Peter (1958): Aufbau und Bedeutung privater Pensionskassen in der Schweiz. Winterthur: P.G. Keller.
- Schläpfer, Urs (2002): Leistungsniveau bei öffentlich-rechtlichen Kassen – Gut aber nicht überragend. In: Swissca Portfolio Management AG (Hrsg.): Die Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften 2002. Zürich: Swissca Portfolio Management AG. S. 34-37.
- Schweizer, Andreas (1999): Praxis des Bundes bei vorzeitiger Pensionierungen aus betriebsorganisatorischen und medizinischen Gründen. Versicherungstechnische Expertise zur Pensionskasse des Bundes (PKB).  
[http://www.parlament.ch/D/Veroeffentlichungen/Kommissionsberichte/Expert\\_Vorz\\_Pens\\_d.pdf](http://www.parlament.ch/D/Veroeffentlichungen/Kommissionsberichte/Expert_Vorz_Pens_d.pdf).
- Schweizer Haushalt-Panel (2002): Swiss Household Panel: First and Second Wave Data 1999/2000. (CD) Release 2002. Neuchâtel.
- Swissca Portfolio Management AG (2002): Die Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften 2002. Zürich: Swissca Portfolio Management AG.
- Zulliger, Jürg (2003): Wer stopft die Löcher?. In: Der kaufmännische Verband Schweiz.  
<http://www.skv.ch/sw1881.asp>