

GRAND CONSEIL Session de juin 2020 - Séance ordinaire
GROSSER RAT Junisession 2020 – Ordentliche Sitzung

Nº	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2019-DSJ-163	Loi <i>Gesetz</i>	Mise en œuvre de la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence <i>Ausführung zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Elias Moussa Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
3.	2018-DFIN-3	Loi <i>Gesetz</i>	Modification de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (passage à la primauté des cotisations) <i>Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals (Wechsel zum Beitragsprimat)</i>	Entrée en matière, 1re lecture <i>Eintreten, 1. Lesung</i>	Claude Brodard Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I



Message 2019-DSJ-163

31 mars 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi d'application de la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence

1. Origine et nécessité du projet	1
1.1. Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)	1
1.2. Loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence	2
1.3. Modifications cantonales nécessaires	2
2. Mise en œuvre des travaux	2
3. Résultats de la consultation	3
4. Principaux traits du projet	3
4.1. Procédure d'exécution de la surveillance électronique dans le domaine civil	3
4.2. Mandat pour le programme de prévention de la violence	4
4.3. Communication des mesures prises au titre de protection des victimes de violence	4
4.4. Augmentation du nombre maximal de jours d'expulsion du domicile pour les auteur-e-s de violence	5
5. Commentaires d'articles	6
6. Conséquences financières et en personnel	7

1. Origine et nécessité du projet

1.1. Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)

La loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence trouve son origine dans l'entrée en vigueur pour la Suisse de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul; RS 0.311.35) en date du 1^{er} avril 2018. Les modifications apportées par cette dernière portent notamment sur la violence domestique soit la violence au sein du foyer en général. Selon le texte de la Convention, l'aspect genre est essentiel dans la prise en compte de cette problématique, puisque les principales victimes de ce type de violence restent proportionnellement les femmes et les filles. Le dispositif de protection vise ainsi également la violence à l'égard des enfants et les conséquences de la violence au sein du couple sur les enfants témoins.

La Suisse devant rendre compte périodiquement de l'évolution de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul au Conseil de l'Europe, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) ainsi que la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) ont choisi de donner la priorité aux six thèmes suivants: financement, travail avec les auteur-e-s de violence, augmentation de la notoriété de l'aide aux victimes, nombre suffisant de maisons de refuge, centres d'aide d'urgence pour les victimes de violences sexuelles et documentation des coups, blessures et traces de violence, enfin soutien et prise en considération de la violence dans les décisions relatives au droit de visite et de garde. La nouvelle loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence s'inscrit tout particulièrement dans ces thèmes prioritaires.

1.2. Loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence

La loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence vise une adaptation de la législation suisse, afin de supprimer les lacunes constatées dans le domaine de la violence domestique et du harcèlement. Les victimes ayant besoin d'une meilleure protection dans ce domaine, le Conseil fédéral propose diverses mesures de droit civil et de droit pénal. Il y adapte à ce titre le code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210), le code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC; RS 272), le code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0) et le code pénal militaire du 13 juin 1927 (CPM; RS 321.0).

Sur le plan civil, la nouvelle loi fédérale vise principalement l'adaptation de l'article 28b CC quant aux mesures de protection pouvant être ordonnées par le ou la juge et l'inscription dans le code civil d'une disposition permettant d'ordonner une surveillance électronique afin de faire respecter ces mesures. Dans le but d'améliorer l'efficacité de ces mesures de protection, la nouvelle loi fédérale effectue encore d'autres changements d'ordre procéduraux. Premièrement, le ou la juge devra communiquer sa décision aux autorités de poursuite pénales, à l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), au service cantonal chargé de la violence domestique et à toutes autres autorités potentiellement concernées. Deuxièmement, les frais de procédure ne pourront plus être mis à charge des victimes dans les litiges portant sur la violence, les menaces ou le harcèlement. Pour finir, la procédure de conciliation sera supprimée dans les litiges précités.

Sur le plan pénal, le premier changement principal instauré par la nouvelle loi fédérale vise la modification des conditions dans lesquelles la suspension de la procédure pénale, en cas de lésions corporelles simples, de voies de fait réitérés, de menaces ou de contraintes dans les relations de couple, peut être ordonnée (art. 55a CP). Les décisions quant à une suspension de la procédure ne dépendront plus seulement de la volonté de la victime, mais également de celle des autorités qui devront prendre en considération toute une série d'autres éléments concrets. Le second changement majeur apporté par la nouvelle loi fédérale permet au ou à la juge et au Ministère public d'obliger le prévenu ou la prévenue à suivre un programme de prévention de la violence. Le code pénal militaire est adapté de manière analogue au code pénal.

Tant dans le cadre civil que pénal, la communication entre autorités sera de manière générale améliorée. Toutes les mesures prises en application de la nouvelle loi fédérale, soit les mesures d'éloignement de l'article 28b CC, l'instauration d'une surveillance électronique et l'obligation de suivi d'un programme de prévention de la violence, devront être communiquées au service cantonal chargé des problèmes de violence domestique.

1.3. Modifications cantonales nécessaires

Jusqu'à présent, la violence domestique était réglementée dans les dispositions cantonales légales suivantes: l'article 6 de la loi du 10 février 2012 d'application du code civil suisse (LACC; RSF 210.1), les articles 1 et 2 de l'ordonnance du 18 décembre 2012 concernant la protection de l'enfant et de l'adulte (OPEA; RSF 212.5.11); les articles 36 et 38g de la loi du 15 novembre 1990 sur la police cantonale (LPol; RSF 551.1), l'article 90a de la loi du 16 novembre 1999 sur la santé (LSan; RSF 821.0.1). En égard à la nouvelle loi fédérale susmentionnée, il est aujourd'hui indispensable d'adapter l'arsenal juridique afin d'améliorer la protection des victimes de violence domestique.

En-dehors des modifications rendues nécessaires par la nouvelle loi fédérale, il est proposé de profiter de cette révision pour prévoir une modification de la loi d'application du code civil relative à la durée d'expulsion d'un ou d'une auteur-e de violence. En effet, conformément au Concept cantonal de lutte contre la violence au sein du couple et ses impacts sur la famille et au concept de lutte contre la criminalité pour la période 2018–2021, tous deux adoptés par le Conseil d'Etat en 2018, il importait d'examiner cette disposition et il est ainsi prévu d'adapter le nombre de jours d'expulsion des auteur-e-s de violence au sein du couple lors d'une intervention policière (cf. 4.4). Pour le reste de la lutte contre la violence domestique, il peut être renvoyé au Concept cantonal de lutte contre la violence au sein du couple et ses impacts sur la famille pour davantage de précisions quant aux bases légales actuelles et aux interventions prévues dans ce domaine.

Cela étant, les principaux traits du projet seront développés ci-dessous. Il convient toutefois de préciser que seule une partie des modifications apportées par la nouvelle loi fédérale nécessite une adaptation de la législation cantonale.

2. Mise en œuvre des travaux

Suite à l'adoption le 14 décembre 2018 de la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence, la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) et la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ) ont constitué, sous la responsabilité de cette dernière, un groupe de travail, dans le but de mettre en œuvre cette nouvelle législation dans le canton de Fribourg. Les principaux acteurs concernés par la violence domestique en faisaient partie, à savoir le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille, la Police cantonale, le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation, le Service de la justice, le Ministère public, les Tribunaux d'arrondissement, le Tribunal cantonal, le Service de l'action sociale, le Service de l'enfance et de la jeunesse ainsi que l'association Solidarité Femmes, également centre de consultation LAVI.

3. Résultats de la consultation

La procédure de consultation externe s'est déroulée du 27 novembre 2019 au 12 février 2020. 54 entités ont été consultées et 47 se sont déterminées sur l'avant-projet de loi.

Le projet a été salué par l'ensemble des entités s'étant prononcées, dans la perspective d'une amélioration de la protection des victimes de violence. La nouvelle procédure d'exécution de la surveillance électronique dans le domaine civil, la nécessité d'un mandat pour le programme de prévention de la violence ainsi que la nouvelle organisation en matière de communication des mesures prises au titre de protection des victimes de violence ont toutes été approuvées dans leur principe.

Pour ce qui est de l'augmentation du nombre maximal de jours d'expulsion du domicile pour les auteur-e-s de violence, bien qu'elle ne soit pas requise par le nouveau droit fédéral en matière de protection des victimes de violence, elle est unanimement saluée. Certaines entités consultées souhaiteraient une augmentation encore plus importante ou l'introduction d'un minimum légal de la durée d'expulsion. Issue d'une entente entre les différents partenaires fribourgeois en matière de lutte contre la violence domestique et respectueuse du pouvoir d'appréciation et de la marge de manœuvre nécessaire à chacun d'eux, l'augmentation du seuil maximal de 10 à 20 jours est maintenue (cf. 4.4).

Une inquiétude apparaît dans le cadre de la consultation quant à l'efficacité de la surveillance «passive» des personnes astreintes à porter un appareil de surveillance électronique, telle qu'elle est prévue à l'article 6a LACC (également 3b OACC). Au point 4.1, il est revenu en détail sur les raisons du choix de la surveillance «passive» dans le cadre du présent projet, choix dont l'opportunité n'est pas remise en doute par les arguments avancés lors de la consultation.

4. Principaux traits du projet

4.1. Procédure d'exécution de la surveillance électronique dans le domaine civil

La nouvelle loi fédérale instaurant la possibilité pour le ou la juge d'ordonner une surveillance électronique en vue de faire respecter une interdiction de périmètre ou une interdiction géographique (art. 28c CC), le présent projet doit régler la procédure d'exécution de ladite surveillance électronique.

Le projet désigne comme service responsable de l'exécution de la surveillance électronique le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation (SESPP). Ce choix s'est fait naturellement au regard de la compétence du SESPP pour la surveillance électronique en matière pénale.

Concernant la prise en charge des frais d'exécution, le canton de Fribourg a pris la décision qu'ils seraient mis à charge de

l'auteur-e et que le ou la juge appliquerait par analogie les tarifs déjà appliqués pour les personnes en exécution d'une peine sous surveillance électronique.

Le reste de la procédure sera précisé par voie d'ordonnance. Pour l'heure, en ce qui concerne la protection des données, le projet d'ordonnance mis en consultation en parallèle au projet de loi s'est aussi fondé sur la règlementation existante pour la surveillance électronique en matière pénale à l'article 44 de l'ordonnance du 5 décembre 2017 relative à l'exécution des peines et des mesures (OEPM; RSF 340.11). Le SESPP peut en tout temps prendre connaissance des données relatives à la surveillance électronique des personnes concernées, mais ne doit les utiliser qu'en vue de l'exécution de ladite surveillance. En cas de besoin, il peut transmettre les données de localisation aux autorités judiciaires compétentes et aux autorités de police. Les données enregistrées doivent être effacées au plus tard douze mois après la fin de la mesure.

Pour le surplus, conformément au droit fédéral, le projet d'ordonnance prévoit que les données de localisation (GPS) seront transmises et enregistrées en continu, leur exploitation n'interviendra en principe pas en temps réel. Une surveillance totalement active, c'est-à-dire un traitement et une évaluation des données de localisations en tout temps par une centrale ainsi qu'une possibilité d'intervention directe en cas de violation des mesures, exigerait un investissement en ressources et en coûts très important par rapport au nombre de cas potentiels. L'association intercantonale Electronic monitoring, à laquelle le canton a décidé pour l'heure de ne pas adhérer, estime les coûts annuels, pour 3 bracelets en suivi «actif», à un montant de 110 000 francs, soit environ cinq fois plus que pour la surveillance «passive» actuelle. De plus, la Commission latine de probation estime que 5.5 équivalents pleins temps (EPT) doivent nécessairement être dédiés à ce type de surveillance. Finalement, il faut encore ajouter ces éléments les ressources supplémentaires qui seraient nécessaires à la Police cantonale pour assurer une intervention immédiate en cas d'alarme.

Additionnement à la problématique des ressources, la fiabilité des appareils n'est à l'heure actuelle pas suffisante pour assurer une intervention précise et rapide de la Police cantonale. Les bracelets peuvent parfois s'éteindre d'eux-mêmes ou brièvement cesser d'envoyer un signal. Par conséquent, un travail important de levée de doute est nécessaire, et une intervention immédiate de la Police cantonale semble dès lors illusoire.

Il est donc proposé de procéder à une surveillance «passive» des personnes astreintes à une surveillance électronique, comme c'est le cas dans le reste des cantons suisses. A l'avenir, les différentes entités actives dans le domaine de la surveillance électronique continueront d'examiner l'opportunité de passer à une surveillance «active». Lorsque les progrès technologiques permettront d'assurer que celle-ci soit effective-

ment plus efficace que la surveillance «passive», qui possède déjà un effet dissuasif important, un changement de pratique sera alors suggéré.

Finalement, il est pertinent de souligner que le Conseil fédéral est parvenu à une conclusion similaire dans le cadre de l'élaboration de la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence¹.

4.2. Mandat pour le programme de prévention de la violence

Comme relevé plus haut, la nouvelle loi fédérale instaure la possibilité pour le ou la juge et le Ministère public d'obliger le ou la prévenu-e à suivre un programme de prévention de la violence dans le cadre des litiges concernant de la violence, des menaces ou du harcèlement. La législation cantonale doit ainsi garantir l'existence d'un tel programme dans le canton de Fribourg. Notre canton avait déjà prévu un tel système dans sa législation cantonale et a déjà reconnu depuis 2013 une association proposant aux auteur-e-s de violences des programmes d'aide, à savoir l'association EX-pression à laquelle le Ministère public notamment fait déjà appel sur la base d'un protocole d'intervention. Dans la continuité de la collaboration du canton avec l'association EX-pression, un mandat de prestations est en cours de négociation avec l'association. Cette dernière est actuellement financée à 75% par la Loterie romande, dont la contribution est réexaminée chaque année. Aux vues de l'obligation faite aux cantons d'assurer l'existence d'un programme de prévention de la violence et de la situation financière de l'association, il paraît désormais nécessaire d'assurer que le canton prenne en charge la part des prestations que ses organes utilisent. Les conséquences financières de ce mandat pour le canton sont détaillées au point 6.

Concernant la prise en charge des coûts du programme de prévention de la violence spécifiquement, eu égard à l'instauration des programmes de prévention dans le code pénal suisse, un renvoi a été fait aux articles 423 et 426 du code de procédure pénale suisse (CPP; RS 312.0). Selon le Message du Conseil fédéral du 11 octobre 2017 concernant la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence², il est précisé qu'il «n'est en principe pas possible, au vu de la présomption d'innocence, de mettre à la charge du prévenu ne serait-ce qu'une partie des coûts, même si cela pourrait avoir valeur d'incitation à participer au programme».

Lesdits coûts seront ainsi pris en charge par l'auteur-e s'il ou elle est condamné-e. En cas de classement de la procédure, ils seront mis à la charge de l'Etat, sauf si le comportement coupable est prouvé, si l'auteur-e a avoué ou si l'auteur-e a provoqué l'ouverture de la procédure ou rendu plus difficile sa

conduite de manière illicite et fautive. Eu égard à ce qui précède, l'article 3 de l'ordonnance d'application du code civil suisse (OACC; RSF 210.11) qui prévoyait un système cantonal de prise en charge des coûts doit être abrogé.

4.3. Communication des mesures prises au titre de protection des victimes de violence

Le dernier volet de modifications législatives cantonales découlant de la nouvelle loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence concerne la communication entre autorités.

Dans ce cadre, la Police cantonale a été désignée comme unité cantonale chargée des problèmes de violence domestique au sens de l'article 55a al. 2 CP. Le canton de Fribourg ayant déjà instauré la police cantonale en tant qu'autorité compétente pour prononcer l'expulsion immédiate du logement commun en cas de crise au sens de l'article 28b al. 4 CC, il est ainsi apparu logique d'y centraliser, au niveau opérationnel, les autres communications en lien avec la violence domestique. Cette autorité se verra ainsi communiquer toutes les mesures prises en application de la nouvelle loi fédérale, soit les mesures d'éloignement ordonnées en application de l'article 28b CC, les décisions de surveillance électronique prises en vertu de l'article 28c CC et les obligations de suivi d'un programme de prévention de la violence ordonnées en application de l'article 55a al. 2 CP. Cette communication sera en principe toujours effectuée par l'autorité qui ordonnera ces mesures, sous réserve des cas de communication interne à la Police cantonale ou relatifs à l'article 7 al. 5 de la loi sur l'exécution des peines et des mesures du 7 octobre 2016 (LEPM; RSF 340.1).

Eu égard à l'organisation fribourgeoise en matière de violences domestiques, la nomenclature choisie par la nouvelle loi fédérale exige ici des explications. Il sied de distinguer clairement le rôle de la Commission de lutte contre la violence au sein du couple et celui de la Police cantonale à titre de service cantonal chargé des problèmes de violence domestique. La Commission précitée détient un rôle de gouvernance globale. Elle développe à ce titre la stratégie cantonale en matière de violence domestique et est active sur le plan politique. Le nouveau rôle attribué à la Police cantonale dans ce projet est avant tout opérationnel. Elle sera active dans le cadre de dossiers concrets transmis par les autorités cantonales compétentes en matière de violence domestique. La Police cantonale aura pour tâches, outre le recueil d'informations, d'apprécier la dangerosité des auteur-e-s de violence et d'assurer une certaine forme de suivi. Cela passera également par une amélioration de la communication entre les autorités. A cet égard, il est important de préciser le rôle essentiel qui sera joué par l'unité de gestion des menaces de la Police cantonale, instituée lors de la révision récente de la LPol. Cette

¹ FF 2017 6913, p. 6943.

² FF 2017 6913.

unité de gestion des menaces était en particulier appelée de ses vœux par la Commission de lutte contre la violence au sein du couple dans son Concept cantonal de lutte contre la violence au sein du couple et ses impacts sur la famille. L'unité de gestion des menaces sera dès lors appelée à jouer un rôle important dans l'appréciation de la dangerosité de l'auteur-e de violence et dans le risque de passage à l'acte ou de récidive. L'unité de gestion des menaces permettra en outre une meilleure coordination entre les autorités impliquées dans le suivi des cas de violences domestiques et assurera des prises de décision concertées.

4.4. Augmentation du nombre maximal de jours d'expulsion du domicile pour les auteur-e-s de violence

La Commission de lutte contre la violence au sein du couple a mené des réflexions sur les dispositions concernant l'expulsion des auteur-e-s par la Police et propose d'augmenter le seuil maximal de jours d'expulsion à 20 jours au lieu de 10. Pour information, en 2018, la Police cantonale est intervenue à 539 reprises, a dénoncé 246 infractions poursuivies d'office et prononcé 25 expulsions pour une durée moyenne de 5,32 jours.

L'expulsion est une mesure efficace à court et à moyen terme. Elle permet de protéger la victime et d'augmenter son sentiment de sécurité. Selon une étude menée à Bâle-Campagne, 80% des victimes dont le ou la partenaire a été expulsé-e ont considéré que l'expulsion avait mis un terme à la violence. 65% des auteur-e-s n'ont pas pris contact avec la victime durant l'expulsion. Enfin, 77% des victimes continuent à se sentir en sécurité au terme du délai d'expulsion. Il convient de relever qu'à Zurich, depuis l'adoption d'une loi spécifique et d'un message clair concernant l'expulsion du domicile par l'auteur-e, on observait proportionnellement à la population, deux fois moins d'infractions de violence domestique que dans le canton de Vaud, avant que celui-ci n'introduise de nouvelles mesures en 2015, à travers le concept «Qui frappe part!». Ces résultats corroborent ceux des chercheurs et chercheuses mettant en évidence que l'intervention policière en elle-même a pour effet de diminuer le risque d'un nouvel incident enregistré.

La situation fribourgeoise, avec un temps moyen d'expulsion de 5 jours, et concrètement une durée inférieure pour la première expulsion de l'auteur-e, représente un temps trop court pour saisir un avocat ou une avocate et demander au ou à la juge le maintien des mesures prises par la police ou des mesures d'éloignement au tribunal civil, notamment si l'intervention a lieu le vendredi, ou durant certaines périodes de l'année.

En augmentant le nombre maximal de jours d'expulsion de l'auteur-e de violence domestique lors d'une intervention de la police, on laisse ainsi à celle-ci une marge de manœuvre

plus grande, lui permettant de prendre en compte l'ensemble de la situation et d'offrir davantage de temps à la victime pour obtenir une décision d'un tribunal permettant un éloignement durable de l'auteur-e de violence. Il a en revanche été renoncé à instaurer une durée minimale d'expulsion afin, précisément, de laisser à la Police cantonale cette marge d'appréciation nécessaire, toutes les situations de violences domestiques auxquelles cette dernière est confrontée n'étant pas toujours claires.

A titre de comparatif, voici la situation dans différents cantons¹:

Berne	14 jours
Genève	Minimum 10 jours Maximum 30 jours
Grisons	Maximum 14 jours
Neuchâtel	Maximum 30 jours
Lucerne	Maximum 20 jours
Saint Gall	Minimum 10 jours Maximum 20 jours
Valais	Minimum 7 jours Maximum 14 jours
Vaud	Maximum de 30 jours
Zurich	14 jours prolongeable jusqu'à 3 mois
Zoug	Maximum 10 jours

En complément de cette augmentation de la durée d'expulsion, il est prévu que la Police cantonale, lorsqu'elle décide d'expulser un ou une auteur-e de violence de son domicile, astreigne la personne à des entretiens de sensibilisation (cf. remarques ad art. 6 al. 6 LACC). Ces derniers sont conçus spécifiquement pour aider la personne à gérer au mieux cette période très émotionnelle et l'encourager à bénéficier d'un suivi plus approfondi.

Il est actuellement prévu que trois entretiens de sensibilisations soient imposés à l'auteur-e de violence. Ce nombre pourrait varier quelque peu en fonction des résultats constatés dans la pratique, mais il s'agira toujours de proposer un suivi bref, destiné à agir dans la situation d'urgence de l'expulsion de domicile.

Finalement, si l'auteur-e de violence refuse le suivi, ou de poursuivre celui-ci, l'organisme de prise en charge des auteur-e-s de violence en informera l'autorité en charge du dossier, qui en tiendra compte conformément aux règles applicables en matière pénale.

¹ Dans certains cantons, l'éloignement du domicile est accompagné d'une prise en charge continue de l'auteur-e de violence.

5. Commentaires d'articles

Art. 1 Modification de la loi d'application du code civil suisse (LACC)

Art. 6 al. 1 (modifié)

La durée maximale de l'expulsion de domicile prononcée par la Police est augmentée à 20 jours (cf. 3.4).

Art. 6 al. 5 (modifié)

Le présent projet renvoie aux articles 423 et 426 CPP pour la prise en charge des coûts du programme de prévention de la violence (cf. 4.2). Si la prise en charge des prestations dispensées par les organisations prenant en charge les auteur-e-s et les victimes de violence, de menaces ou de harcèlement sera réglée au niveau fédéral désormais, il importe de conserver la base légale cantonale pour le subventionnement desdites organisations par l'Etat. Dans la mesure où il s'agit d'une tâche légale, il importe à l'Etat de subventionner ces organisations qui doivent répondre à des conditions relativement strictes. Par ailleurs, il est proposé d'utiliser désormais le terme «prestations» plutôt que «thérapies» dans la loi, dans la mesure où des entretiens ou des séances de prévention devraient également être financés.

Pour information, l'article 5 de la loi fédérale sur l'aide aux victimes (LAVI; RS 312.5) prévoit que les conseils, l'aide immédiate ainsi que l'aide à plus long terme fournis par le centre de consultation sont gratuits pour la victime. L'article 16 LAVI règle la couverture des frais des prestations d'aide à plus long terme.

Art. 6 al. 6 (nouveau)

La durée d'expulsion de domicile qui peut être prononcée par la Police cantonale va doubler avec l'entrée en vigueur du présent projet (cf. 4.4). Il se justifie donc de prévoir un suivi approprié des auteur-e-s durant cette période d'expulsion.

Ce nouvel alinéa complète donc les mesures à disposition de la Police cantonale lorsqu'elle doit intervenir en cas de crise au sein d'un ménage (art. 6 al. 1 LACC). Si elle estime devoir prononcer une expulsion de domicile, la Police cantonale astreint désormais également l'auteur-e de violence à des entretiens auprès d'un organisme reconnu de prise en charge des auteur-e-s de violence.

Les modalités de ces entretiens sont réglées par voie d'ordonnance.

Art. 6a (nouveau)

Cette disposition fixe les principes applicables à l'exécution de la surveillance électronique en matière civile, à

savoir l'autorité compétente et les règles applicables à la prise en charge des frais.

Elle renvoie pour le surplus à l'ordonnance cantonale d'exécution du présent projet de loi. Cette dernière prévoira notamment les règles relatives à la protection des données dans le cadre de la surveillance électronique en matière civile. Il sera proposé une réglementation analogue à celle existante pour la surveillance électronique en matière pénale à l'article 44 OEPM.

Art. 6b al. 1 (nouveau)

La Police cantonale, qui est désigné comme étant le service cantonal en charge des violences domestiques, se verra communiquer les mesures prises en application du code civil, en particulier la pose d'un bracelet électronique et les mesures d'éloignement ordonnées en application de l'article 28b CC qui est le pendant civil du nouvel article 8b de la loi d'application du code pénal (LACP; RSF 31.1). Cette communication sera effectuée par l'autorité qui ordonnera la mesure.

Art. 6b al. 2 (nouveau)

Le nouvel article 28b al. 3bis CC, introduit par la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence, prévoit une obligation pour le ou la juge de communiquer les décisions prises en application de l'article 28b CC aux autorités de protection de l'enfant et de l'adulte compétentes. Un second alinéa a donc été ajouté à cette disposition dans ce sens.

Art. 2 Modification de la loi concernant la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA)

Art. 1 al. 3 (modifié)

En date du 1^{er} janvier 2019, un nouvel article 314d CC est entré en vigueur. Il contient une liste de personnes ayant l'obligation d'aviser l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte lorsque des indices concrets existent que l'intégrité physique, psychique ou sexuelle de l'enfant est menacée et qu'elles ne peuvent pas remédier à la situation dans le cadre de leur activité. L'article 1 al. 3 LPEA a dès lors été modifiée dans ce sens.

Une modification de l'article 2 al. 1 OPEA est également prévue dans le cadre de l'élaboration de l'ordonnance cantonale d'exécution du présent projet de loi. Celle-ci intégrera également ce nouvel article 314d CC.

Art. 3 Modification de la loi d'application du code pénal (LACP)

Art. 8a (nouveau)

Cette disposition désigne le service cantonal chargé des problèmes de violence domestique, tel qu'exigé par la nouvelle loi fédérale, en vue de l'amélioration de la communication entre autorités et ainsi de l'amélioration de la protection des victimes de violence. La Police cantonale conservera dès lors un rôle opérationnel en matière de violences domestiques, tandis que la Commission de lutte contre la violence au sein du couple garde une mission de gouvernance stratégique en la matière. Les données récoltées par la Police cantonale à ce titre seront gérées conformément aux Directives DSJ sur la durée de conservation et l'élimination des données de police (RSF 551.181).

Les mesures visées par l'alinéa 2 sont les obligations de suivi d'un programme de prévention de la violence ordonnées en application de l'article 55a al. 2 CP. Si la législation fédérale en matière de lutte contre la violence domestique venait à se densifier, notamment par la création de mesures pénales plus variées, la formulation relativement large de l'article 8a al. 2 LACP continuera d'être applicable et pourra immédiatement servir de base légale pour la transmission des informations quant à ces nouvelles mesures à la Police cantonale.

Art. 8b (nouveau)

La présente disposition permet la garantie de l'existence d'un programme de prévention de la violence.

L'alinéa 2 permet à l'Etat de Fribourg de confier la mise en place concrète de ce programme de prévention à un organisme de prise en charge des auteur-e-s de violence reconnu dans le canton de Fribourg.

L'alinéa 3 doit servir de base légale à l'octroi de subventions à l'organisme qui se voit confier la mise en place d'un programme de prévention de la violence, conformément à la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub; RSF 616.1), afin de soutenir la pérennité financière de l'organisme et d'assurer l'existence dudit programme de prévention de la violence. La concrétisation de ces subventions devrait se faire sous la forme d'un contrat de prestations.

Eu égard à l'instauration de tels programmes dans le code pénal suisse, la prise en charge des frais sera désormais réglée conformément aux articles 423 et 426 CPP (cf. 4.2).

Art. 4 Modification de la loi sur l'exécution des peines et des mesures (LEPM)

Art. 7 al. 5 (modifié)

La modification de cette disposition découle des nouvelles compétences du SESPP en matière de surveillance électronique dans le domaine civil. Son obligation de renseigner les autorités judiciaires et administratives sur les faits qui sont de nature à entraîner une décision de leur part s'étend aujourd'hui également aux cas de surveillance électronique ordonnée en vertu de l'article 28c CC.

Art. 60 al. 2 (nouveau)

La transmission des jugements et des dossiers au SESPP ne concerne aujourd'hui plus seulement le domaine pénal, mais également la surveillance électronique ordonnée en vertu de l'article 28c CC.

6. Conséquences financières et en personnel

De manière générale, il convient de préciser qu'il est difficile de déterminer clairement quelles seront les conséquences financières précises de ce projet de loi. Les dépenses et charges supplémentaires découlent de la loi fédérale qu'il est impératif de mettre en œuvre dans notre canton.

Cela dit, eu égard à la mise en place d'une surveillance électronique dans le domaine civil, il est inévitable d'augmenter le nombre de bracelets électroniques à disposition des autorités. Actuellement, le SESPP recourt à 5 bracelets pour le domaine pénal. Dans un premier temps, 3 bracelets supplémentaires devraient être commandés, pour un coût de location de 16 francs par jour, si les conditions contractuelles actuelles sont maintenues. Ces coûts seront en principe couverts, dans la mesure où la personne surveillée devra s'acquitter, selon les règles actuelles, d'un montant de 15 francs par jour d'utilisation. Pour l'heure, l'encadrement de cette nouvelle mesure au niveau civil ne devrait par ailleurs pas avoir de conséquences majeures en terme de personnel. En effet, au vu des exigences moindres en terme de suivi et de démarches ainsi que du faible nombre de cas attendu, le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation a l'espoir de pouvoir absorber les nouveaux cas sans augmenter le nombre d'EPT. Un état de situation devrait toutefois être prévu, une année à deux ans après la mise en œuvre de cette législation, pour examiner si ce scénario se confirme réellement dans les faits.

La possibilité d'obligation de suivi d'un programme de prévention pour les auteur-e-s de violence, de menaces ou de harcèlement engendrera également des coûts quant à son financement. La répartition des frais étant régie par les articles 423 et 426 CPP, ces derniers seront seulement dans certains cas à charge de l'Etat.

En outre, si le Ministère public fait déjà recours à l'association EX-pression pour une dizaine de cas environ par an, 40 personnes au total sont actuellement suivies, dont des personnes sous mandat de probation, sur recommandation des justices de paix ou sur une base volontaire. Pour accomplir sa mission, l'association dispose pour l'heure d'un budget de 250 000 francs. Ce montant est financé à hauteur de 10% par les autorités qui ordonnent des mandats judiciaires, 10% par la Direction de la santé et des affaires sociales dans le cadre de son programme de prévention pour la santé et 5% par les contributions financières des personnes bénéficiaires qui participent en fonction de leur capacité financière. 75% de ce budget provient de la Loterie romande. Cela étant, compte tenu de la nouvelle loi fédérale, il importera à l'Etat de Fribourg de conclure un contrat de prestations, dont les conditions précises sont encore à définir mais qui impliquera en principe un nouveau mode de financement et une subvention qui pourrait évoluer en fonction des décisions de la Loterie romande. A l'heure actuelle, il est opportun de préciser que ce contrat porte essentiellement sur la formalisation de la pratique actuelle, puisque le SESPP et le Ministère public disposent déjà d'un budget pour faire appel à EX-pression. La nouvelle prestation relativement importante sera celle d'entretiens obligatoires en cas d'expulsion de domicile. Le coût de l'un de ces suivis est évalué à 600 francs et une trentaine de personnes pourraient être concernées. Cependant, cette mesure est jugée nécessaire compte tenu de la prolongation de la durée d'expulsion par la Police cantonale (cf. 4.4). Des travaux sont actuellement en cours pour élaborer le projet de contrat et formuler les demandes financières nécessaires pour le budget 2021.

De plus, comme relevé plus haut dans ce message, la Police cantonale se verra communiquer les décisions de surveillance électronique, les décisions de suivi d'un programme de prévention de la violence, ainsi que celles prises en application de l'article 28b CC. En l'état, il est pour l'heure prévu que la Police cantonale absorbe ces nouvelles tâches sans augmentation de personnel. Cependant, en fonction de la masse de travail qui pourra être réellement mesurée seulement après l'entrée en vigueur des dispositions, l'effectif devra être adapté.

Par ailleurs, la mise en vigueur directe de la loi fédérale, à savoir les dispositions qui ne nécessitent pas d'adaptation cantonale, aura également des conséquences sur les budgets du Pouvoir judiciaire, notamment dans la mesure où désormais les victimes ne paieront plus de frais de procédure. Selon des estimations grossières, cela représente entre 20 et 30 jugements par an, dont une majeure partie est déjà rendue sous le bénéfice de l'assistance judiciaire. Cependant, comme le relève le Conseil fédéral dans son message, les conséquences financières doivent être relativisées face aux coûts totaux engendrés par les conséquences de la violence domestique dans divers domaines (police, justice, structures d'accueil,

coordination, santé, perte de productivité, etc.). Selon une étude menée par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes en 2013, ceux-ci se situent entre 164 et 287 millions de francs par an¹.

Le projet n'a pas d'influence sur la répartition des tâches Etat-communes, ni d'effets sur le développement durable. Il ne soulève pas de difficulté s'agissant de sa constitutionnalité, de sa conformité au droit fédéral et de l'eurocompatibilité.



Botschaft 2019-DSJ-163

31. März 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen

1. Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs	9
1.1. Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)	9
1.2. Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen	9
1.3. Änderungsbedarf auf Kantonsebene	10
2. Umsetzungsarbeiten	10
3. Ergebnisse der Vernehmlassung	11
4. Grundzüge des Entwurfs	11
4.1. Vollzugsverfahren für die elektronische Überwachung im Zivilrecht	11
4.2. Auftrag für das Lernprogramm gegen Gewalt	12
4.3. Meldung der angeordneten Massnahmen zum Schutz gewaltbetroffener Personen	12
4.4. Erhöhung der Höchstdauer einer Ausweisung von Gewalt ausübenden Personen	13
5. Kommentar zu den einzelnen Artikeln	14
6. Finanzielle und personelle Auswirkungen	15

1. Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs

1.1. Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)

Auslöser für das Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen war das Inkrafttreten des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention; SR 0.311.35) für die Schweiz am 1. April 2018. Die dadurch vorgenommenen Änderungen betreffen insbesondere die häusliche Gewalt, d.h. die Gewalt innerhalb eines Haushalts im Allgemeinen. Gemäss dem Text des Übereinkommens ist der Aspekt des Geschlechts bei der Berücksichtigung dieser Problematik entscheidend, weil ein überdurchschnittlich grosser Anteil der Opfer Frauen und Mädchen sind. Das Dispositiv zu ihrem Schutz richtet sich auch gegen Gewalt an Kindern und gegen die Auswirkungen häuslicher Gewalt auf Kinder als Zeuginnen und Zeugen.

Die Schweiz, die dem Europarat nun regelmässig über den Stand der Umsetzung der Istanbul-Konvention Bericht erstatten muss, die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) haben sich für folgende Schwerpunktthemen entschieden: Finanzierung, Arbeit mit Gewalt ausübenden Personen, Erhöhung der Bekanntheit der Opferhilfe, genügend Schutzunterkünfte, Krisenzentren für Opfer sexueller Gewalt und Dokumentation von Schlägen und Verletzungen und Spuren der Gewalt sowie Unterstützung und Berücksichtigung der Gewalt in Besuchs- und Sorgerechts-Entscheiden. Das neue Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen ist ganz besonders diesen Schwerpunktthemen gewidmet.

1.2. Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen

Mit dem Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen soll die Schweizer Gesetzgebung so angepasst werden, dass die festgestellten Lücken in den Bereichen häusliche Gewalt sowie Stalking und Belästigung

geschlossen werden. Da Opfer in diesem Bereich besser geschützt werden müssen, schlägt der Bundesrat verschiedene zivil- und strafrechtliche Massnahmen vor. Dazu werden das Schweizerische Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210), die Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272), das Schweizerische Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) und das Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (MStG; SR 321.0) angepasst.

In zivilrechtlicher Hinsicht soll mit dem neuen Bundesgesetz in erster Linie Artikel 28b ZGB angepasst werden. Diese Änderung betrifft die Schutzmassnahmen, welche die Richterin oder der Richter anordnen kann, und die Einführung einer zivilrechtlichen Bestimmung, welche die Anordnung einer elektronischen Überwachung zur Durchsetzung dieser Massnahmen erlaubt. Um die Wirksamkeit der Schutzmassnahmen zu verbessern, werden mit dem Bundesgesetz noch weitere verfahrensrechtliche Änderungen vorgenommen. Erstens muss die Richterin oder der Richter ihren bzw. seinen Entscheid in Zukunft den Strafverfolgungsbehörden, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB), der für Fälle häuslicher Gewalt zuständigen kantonalen Stelle und allen übrigen, potenziell betroffenen Behörden mitteilen. Zweitens können die Verfahrenskosten bei Streitigkeiten wegen Gewalt, Drohungen und Nachstellungen nicht mehr dem Opfer auferlegt werden. Schliesslich wird bei obgenannten Fällen das Vergleichsverfahren gestrichen.

In strafrechtlicher Hinsicht betrifft die erste wichtige Änderung, die mit dem neuen Bundesgesetz vorgenommen wird, die Anpassung der Bedingungen, unter denen bei einfacher Körperverletzung, wiederholten Täglichkeiten, Drohung und Nötigung in Paarbeziehungen das Strafverfahren sistiert werden kann (Art. 55a StGB). Der Entscheid über die Sistierung des Verfahrens wird nicht mehr nur vom Willen des Opfers abhängen, sondern auch von jenem der Behörden, die dabei eine ganze Reihe anderer Aspekte berücksichtigen müssen. Die zweite wichtige Änderung des neuen Bundesgesetzes erlaubt es der Richterin oder dem Richter und der Staatsanwaltschaft, die beschuldigte Person zum Besuch eines Lernprogramms gegen Gewalt zu verpflichten. Das Militärstrafgesetz wird in Analogie zum Strafgesetzbuch angepasst.

Sowohl im zivil- wie auch im strafrechtlichen Rahmen wird die Kommunikation zwischen Behörden allgemein verbessert. Alle Massnahmen in Anwendung des neuen Bundesgesetzes, d. h. die Fernhaltemassnahmen nach Artikel 28b ZGB, die Einführung der elektronischen Überwachung und die Verpflichtung zum Besuch eines Lernprogramms gegen Gewalt, müssen der für Fälle häuslicher Gewalt zuständigen kantonalen Stelle gemeldet werden.

1.3. Änderungsbedarf auf Kantonsebene

Bisher war der Umgang mit häuslicher Gewalt in den folgenden kantonalen Gesetzesbestimmungen geregelt: Artikel 6 des Einführungsgesetzes vom 10. Februar 2012 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB; SGF 210.1), Artikel 1 und 2 der Verordnung vom 18. Dezember 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESV; SGF 212.5.11); Artikel 36 und 38g des Gesetzes vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei (PolG; SGF 551.1) und Artikel 90a des Gesundheitsgesetzes vom 16. November 1999 (GesG; SGF 821.0.1). In Anbetracht des obgenannten neuen Bundesgesetzes muss nun das rechtliche Instrumentarium angepasst werden, um den Schutz von Opfern häuslicher Gewalt zu verbessern.

Abgesehen von den durch das neue Bundesgesetz notwendig gewordenen Änderungen wird vorgeschlagen, diese Revision dazu nutzen, die Bestimmung des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch über die Dauer der Ausweisung einer Gewalt ausübenden Person zu ändern. Gemäss dem kantonalen Konzept gegen Gewalt in Paarbeziehungen und ihre Auswirkungen auf die Familie sowie gemäss dem Konzept für die Bekämpfung der Kriminalität für den Zeitraum 2018–2021, die der Staatsrat beide 2018 beschlossen hat, war eine Überprüfung dieser Bestimmung angezeigt. Es ist nun vorgesehen, die Anzahl Tage, während derer die Urheberinnen und Urheber von Gewalt in Paarbeziehungen bei einem Polizeieinsatz aus der gemeinsamen Wohnung ausgewiesen werden können (s. 4.4), anzupassen. Im Übrigen kann bezüglich häusliche Gewalt auf das kantonale Konzept gegen Gewalt in Paarbeziehungen und ihre Auswirkungen auf die Familie verwiesen werden, das nähere Informationen zu den aktuellen gesetzlichen Grundlagen und zu den in diesem Bereich geplanten Massnahmen enthält.

Die Grundzüge des Entwurfs werden weiter unten ausgeführt. Allerdings erfordert nur ein Teil der durch das Bundesgesetz vorgenommenen Änderungen eine Anpassung der kantonalen Gesetzgebung.

2. Umsetzungsarbeiten

Nach dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen am 14. Dezember 2018 haben die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) und die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) eine Arbeitsgruppe unter der Leitung der SJD eingesetzt, mit dem Ziel, die neue Gesetzgebung im Kanton Freiburg umzusetzen. Der Arbeitsgruppe gehörten die wichtigsten Akteure an, die mit häuslicher Gewalt konfrontiert sind, d. h. das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen, die Kantonspolizei, das Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe, das Amt für Justiz, die Staatsanwaltschaft, die Bezirksgerichte, das Kantonsgericht, das Kantonale Sozialamt, das Jugendamt sowie der Verein Frauenhaus Freiburg, der auch Opferhilfeberatungsstelle ist.

3. Ergebnisse der Vernehmlassung

Das externe Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 27. November 2019 bis 12. Februar 2020. Es wurden 54 Stellen angehört, wovon sich 47 zum Vorentwurf des Gesetzes geäussert haben.

Alle Stellen, die sich zum Vorentwurf geäussert haben, begrüssten die damit einhergehende Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen. Das neue Vollzugsverfahren für die elektronische Überwachung im Zivilbereich, die Vergabe eines Auftrags für das Lernprogramm gegen Gewalt und die neue Organisation betreffend die Mitteilung der Massnahmen, die zum Schutz gewaltbetroffener Personen ergriffen werden, wurden alle grundsätzlich gutgeheissen.

Die Erhöhung der maximalen Dauer einer Ausweisung von Gewalt ausübenden Personen aus der Wohnung wurde einstimmig begrüsst, obwohl sie von der neuen Bundesgesetzgebung über den Schutz gewaltbetroffener Personen nicht verlangt wird. Einige angehörte Stellen wünschten sich eine noch stärkere Erhöhung oder eine gesetzlichen Mindestdauer für Ausweisungen. Die Erhöhung der maximalen Ausweisungsdauer von 10 auf 20 Tage beruht jedoch auf einer Absprache zwischen den verschiedenen Freiburger Akteuren, die im Bereich der häuslichen Gewalt tätig sind. Sie berücksichtigt das Ermessen und den benötigten Handlungsspielraum aller Beteiligten und wird deshalb beibehalten (s. 4.4).

In der Vernehmlassung zeigte sich eine gewisse Besorgnis bezüglich der Effizienz der «passiven» Überwachung von Personen, die zum Tragen einer elektronischen Fussfessel verurteilt wurden, wie dies in Artikel 6a EGZGB (und auch in Art. 3b AVZGB) vorgesehen ist. Unter Punkt 4.1 werden die Gründe für die Wahl der «passiven» Überwachung in diesem Gesetzesentwurf ausführlich erläutert. Die in der Vernehmlassung vorgebrachten Argumente haben die Zweckmässigkeit der Entscheidung nicht in Frage gestellt.

4. Grundzüge des Entwurfs

4.1. Vollzugsverfahren für die elektronische Überwachung im Zivilrecht

Da das neue Bundesgesetz der Richterin oder dem Richter die Möglichkeit gibt, eine elektronische Überwachung anzurufen, um die Einhaltung eines Annäherungs- oder Kontaktverbots sicherzustellen (Art. 28c ZGB), ist im vorliegenden Gesetzesentwurf das entsprechende Vollzugsverfahren zu regeln.

Der Entwurf bezeichnet das Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe (JVBHA) als die Stelle, die für den Vollzug der elektronischen Überwachung zuständig ist. Diese Wahl

ergab sich von selbst aufgrund der Zuständigkeit des JVBHA für die elektronische Überwachung in Strafsachen.

Weiter hat der Kanton Freiburg beschlossen, dass die Vollzugskosten der Gewalt ausübenden Person auferlegt werden und dass die Richterin oder der Richter dafür in Analogie die Tarife anwendet, die für Personen im Strafvollzug unter elektronischer Überwachung gelten.

Das übrige Verfahren wird auf dem Verordnungsweg geregelt. Beim Datenschutz stützt sich der Verordnungsentwurf, der gleichzeitig mit dem Gesetzesentwurf in Vernehmlassung gegeben wurde, bisher ebenfalls auf die Regelung, die für die elektronische Überwachung in Strafsachen in Artikel 44 der Verordnung vom 5. Dezember 2017 über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVV; SGF 340.11) festgehalten ist. Das JVBHA kann die Daten der elektronischen Überwachung von betroffenen Personen jederzeit einsehen, darf sie aber nur für den Vollzug dieser Überwachung verwenden. Bei Bedarf kann es die Lokalisierungsdaten den zuständigen Gerichts- und Polizeibehörden übermitteln. Die gespeicherten Daten müssen spätestens zwölf Monate nach dem Ende der Massnahme gelöscht werden.

Im Übrigen sieht der Verordnungsentwurf in Übereinstimmung mit Bundesrecht vor, dass die Lokalisierungsdaten (GPS) laufend übermittelt und gespeichert werden und dass ihre Auswertung grundsätzlich nicht in Echtzeit erfolgt. Eine vollkommen aktive Überwachung, d.h. eine durchgehende Bearbeitung und Auswertung der Lokalisierungsdaten durch eine Zentrale und die Möglichkeit einer direkten Intervention bei einem Verstoss gegen die Massnahmen, würde finanzielle und personelle Investitionen erfordern, die im Verhältnis zur Zahl der potenziellen Fälle sehr gross wären. Der interkantonale Verein Electronic Monitoring, dem der Kanton bisher noch nicht beitreten wollte, schätzt die jährlichen Kosten für 3 Fussfesseln mit «aktiver» Überwachung auf 110 000 Franken, also rund fünf Mal so hoch wie die Kosten für die aktuelle «passive» Überwachung. Überdies schätzt die Kommission für Bewährungshilfe der lateinischen Schweiz, dass für eine solche Überwachung zwangsläufig 5,5 Vollzeitäquivalente (VZÄ) eingesetzt werden müssten. Dem sind die zusätzlichen Ressourcen hinzuzufügen, welche die Kantonspolizei benötigen würde, um bei einem Alarm einen sofortigen Einsatz sicherzustellen.

Abgesehen vom Problem der Ressourcen reicht die Zuverlässigkeit der Geräte für eine präzise und rasche Intervention der Kantonspolizei zurzeit noch nicht aus. So schalten sich die Fussfesseln manchmal selbst ab oder senden vorübergehend kein Signal mehr. Infolge dessen ist ein grosser Aufwand für die Ausräumung von Zweifeln erforderlich, weshalb ein sofortiger Einsatz der Kantonspolizei illusorisch scheint.

Es wird deshalb eine «passive» elektronische Überwachung der betroffenen Personen vorgeschlagen, was dem Vorgehen der übrigen Schweizer Kantone entspricht. Die verschiedenen Stellen, die im Bereich der elektronischen Überwachung tätig sind, werden in Zukunft weiterhin prüfen, ob es sinnvoll ist, zu einer «aktiven» Überwachung überzugehen. Sobald mit dem technologischen Fortschritt garantiert ist, dass diese tatsächlich effizienter ist als die «passive» Überwachung (die bereits eine starke abschreckende Wirkung hat) wird eine Änderung der Praxis vorgeschlagen.

Als weiteres Argument kann schliesslich darauf hingewiesen werden, dass der Bundesrat bei der Ausarbeitung des Bundesgesetzes über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen zu einem ähnlichen Schluss kam¹.

4.2. Auftrag für das Lernprogramm gegen Gewalt

Wie oben erwähnt gibt das neue Bundesgesetz der Richterin oder dem Richter und der Staatsanwaltschaft die Möglichkeit, die beschuldigte Person bei Streitigkeiten wegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen zum Besuch eines Lernprogramms gegen Gewalt zu verpflichten. Die kantonale Gesetzgebung muss demnach dafür sorgen, dass im Kanton Freiburg ein solches Programm angeboten wird. Unser Kanton hatte in seiner kantonalen Gesetzgebung bereits ein solches System vorgesehen und anerkennt bereits seit 2013 eine Organisation, die Hilfsprogramme für Gewalt ausübende Personen anbietet. Es handelt sich um den Verein EX-pression, an den sich namentlich die Staatsanwaltschaft jeweils gestützt auf ein Interventionsprotokoll wendet. Im Hinblick auf die weitere Zusammenarbeit des Kantons mit dem Verein EX-pression laufen momentan Verhandlungen über einen entsprechenden Leistungsauftrag. Der Verein wird zurzeit zu 75% von der *Loterie romande* finanziert, die ihren Beitrag jedes Jahr neu prüft. Da die Kantone dazu verpflichtet wurden, das Angebot eines Lernprogramms gegen Gewalt sicherzustellen, und aufgrund der finanziellen Situation des Vereins besteht die Notwendigkeit, dass der Kanton die Kosten für die Leistungen, auf die seine Organe zurückgreifen, übernimmt. Die finanziellen Auswirkungen des Leistungsauftrags für den Kanton werden unter Punkt 6 erläutert.

Was die Übernahme der Kosten für das eigentliche Lernprogramm gegen Gewalt angeht wurde ein Verweis auf die Artikel 423 und 426 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) eingefügt, weil die Schaffung von Präventionsprogrammen in das Schweizerische Strafgesetzbuch aufgenommen worden ist. In der Botschaft des Bundesrats vom 11. Oktober 2017 zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen² wird erläutert, dass es aufgrund der Unschuldsvermutung grundsätzlich ausser

Betracht falle, der beschuldigten Person eines Teils der Kosten aufzuerlegen, obwohl dies theoretisch wünschenswert wäre, um die Motivation zur Teilnahme am Lernprogramm zu fördern.

Die Kosten gehen demnach nur bei einer Verurteilung zu Lasten der Gewalt ausübenden Person. Bei einer Einstellung des Verfahrens werden sie dem Staat auferlegt, es sei denn, das strafbare Verhalten der beschuldigten Person sei bewiesen, die Person sei geständig oder sie habe rechtswidrig oder schuldhaft die Einleitung des Verfahrens bewirkt oder dessen Durchführung erschwert. In Anbetracht dieser Ausführungen ist Artikel 3 der Ausführungsverordnung zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (AVZGB; SGF 210.11), der ein kantonales Kostenübernahmesystem vorsah, aufzuheben.

4.3. Meldung der angeordneten Massnahmen zum Schutz gewaltbetroffener Personen

Der letzte Teil der kantonalen Gesetzesänderungen aufgrund des neuen Bundesgesetzes über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen betrifft die Kommunikation zwischen Behörden.

In diesem Kontext wurde die Kantonspolizei zu der für Fälle häuslicher Gewalt zuständigen kantonalen Stelle im Sinne von Artikel 55a Abs. 2 StGB bestimmt. Da der Kanton Freiburg der Kantonspolizei bereits die Zuständigkeit für die Anordnung einer sofortigen Ausweisung aus der gemeinsamen Wohnung im Krisenfall im Sinne von Artikel 28b Abs. 4 ZGB übertragen hat, erschien es logisch, die übrigen Meldungen in Zusammenhang mit häuslicher Gewalt auf operativer Ebene ebenfalls dort zu konzentrieren. Dieser Behörde werden demnach alle Massnahmen gemeldet, die in Anwendung des neuen Bundesgesetzes angeordnet werden, d.h. Fernhaltemassnahmen gemäss Artikel 28b ZGB, Entscheide für eine elektronische Überwachung in Anwendung von Artikel 28c ZGB und Entscheide über die Verpflichtung zum Besuch eines Lernprogramms gegen Gewalt gemäss Artikel 55a Abs. 2 StGB. Die Meldung erfolgt grundsätzlich immer durch die Behörde, welche die Massnahmen anordnet. Ausgenommen sind interne Meldungen bei der Kantonspolizei erfolgt, oder Fälle nach Artikel 7 Abs. 5 des Gesetzes vom 7. Oktober 2016 über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVG; SGF 340.1).

Im Hinblick auf die freiburgische Organisation im Bereich häusliche Gewalt erfordert die für das neue Bundesgesetz gewählte Nomenklatur einige Erläuterungen. So gilt es, die Rolle der Kommission gegen Gewalt in Paarbeziehungen und jene der Kantonspolizei als kantonale Stelle, die für Fälle häuslicher Gewalt zuständig ist, klar voneinander abzugrenzen. Die obgenannte Kommission behält dabei die Rolle der Gesamtsteuerung. Dafür entwickelt sie die kantonale Strategie in Sachen häuslicher Gewalt und ist auf politischer Ebene aktiv. Die neue Rolle, die der Kantonspolizei mit diesem

¹ BBl. 2017 7307, S. 7338

² BBl. 2017 7307.

Entwurf zugewiesen wird, ist vor allem operativer Natur. Sie wird in konkreten Fällen tätig sein, die ihr von den kantonalen Behörden, die für häusliche Gewalt zuständig sind, übergeben werden. Die Kantonspolizei wird neben dem Sammeln von Informationen die Aufgabe haben, die Gefährlichkeit Gewalt ausübender Personen einzuschätzen und ein gewisses Monitoring sicherzustellen. Dies wird auch über eine verbesserte Kommunikation zwischen den Behörden geschehen. Dabei spielt die Abteilung Bedrohungsmanagement der Kantonspolizei eine entscheidende Rolle. Diese wurde vor Kurzem im Rahmen der Revision des PolG geschaffen, nachdem sie insbesondere von der Kommission gegen Gewalt in Paarbeziehungen in deren kantonalem Konzept gegen Gewalt in Paarbeziehungen und ihre Auswirkungen auf die Familie gefordert worden war. Die Abteilung Bedrohungsmanagement wird deshalb bei der Einschätzung der Gefährlichkeit von Gewalt ausübenden Personen und bei der Einschätzung der Ausführungs- und Wiederholungsgefahr von entscheidender Bedeutung sein. Außerdem ermöglicht die Abteilung eine bessere Koordination zwischen den beteiligten Behörden im Monitoring von Fällen häuslicher Gewalt und garantiert eine konzertierte Entscheidungsfindung.

4.4. Erhöhung der Höchstdauer einer Ausweisung von Gewalt ausübenden Personen

Die Kommission gegen Gewalt in Paarbeziehungen hat Überlegungen zu den Bestimmungen über die Ausweisung von Gewalt ausübenden Personen durch die Polizei angestellt und schlägt vor, die Höchstdauer einer Ausweisung aus der Wohnung von 10 auf 20 Tage anzuheben. Zur Information: Im Jahr 2018 verzeichnete die Kantonspolizei 539 Einsätze, zeigte 246 Offizialdelikte an und verfügte 25 Ausweisungen für eine durchschnittliche Dauer von 5,32 Tagen.

Die Ausweisung ist eine kurz- und mittelfristig wirksame Massnahme. Mit der Massnahme kann das Opfer geschützt und sein Sicherheitsgefühl erhöht werden. Gemäss einer in Basel-Landschaft durchgeföhrten Studie waren 80% der Opfer, deren Lebenspartner ausgewiesen worden war, der Ansicht, dass die Ausweisung zu einem Ende der Gewalt geführt habe. 65% der Gewalt ausübenden Personen nahmen während der Ausweisung keinen Kontakt mit dem Opfer auf. Schliesslich fühlten sich 77% der Opfer nach der Ausweisungsfrist weiterhin sicher. Seit der Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes und einer klaren Botschaft zur Ausweisung der Gewalt ausübenden Person aus der Wohnung gab es in Zürich im Verhältnis zur Bevölkerung nur noch halb so viele Vorfälle häuslicher Gewalt wie im Kanton Waadt, bis dieser 2015 mit dem Konzept «Qui frappe part!» (Wer zuschlägt, muss gehen) neue Massnahmen einföhrte. Diese Resultate untermauern die Ergebnisse der Forscherinnen und Forscher, wonach schon der Polizeieinsatz selbst bewirke, dass die Gefahr eines neuen Vorfalls abnimmt.

In Freiburg liegt die durchschnittliche Ausweisungsdauer bei 5 Tagen und bei einer ersten Ausweisung der gewaltausügenden Person sogar noch darunter. Diese Frist reicht nicht aus, um eine Anwältin oder einen Anwalt aufzusuchen und bei der Richter oder beim Richter die Beibehaltung der polizeilichen Massnahmen oder, beim Zivilgericht, der Fernhaltemassnahmen zu beantragen, besonders wenn der Einsatz an einem Freitag oder zu bestimmten Zeiten des Jahres erfolgt.

Indem die maximale Anzahl Tage für eine Ausweisung der Gewalt ausübenden Person bei einem Einsatz der Polizei erhöht wird, erhält diese einen grösseren Handlungsspielraum, der es ihr erlaubt, die Gesamtsituation zu berücksichtigen und dem Opfer mehr Zeit zu verschaffen, damit dieses bei einem Gericht einen Entscheid erwirken kann, mit dem sich die Gewalt ausübende Person dauerhaft fernhalten lässt. Es wurde jedoch hingegen darauf verzichtet, für die Ausweisungen eine Mindestdauer festzulegen, um der Kantonspolizei den nötigen Ermessensspielraum zu lassen, da die Fälle häuslicher Gewalt, mit denen die Polizei konfrontiert ist, nicht immer ganz klar sind.

Nachstehend ein Vergleich der Situation in verschiedenen Kantonen¹:

Bern	14 Tage
Genf	Minimum 10 Tage Maximum 30 Tage
Graubünden	Maximum 14 Tage
Neuenburg	Maximum 30 Tage
Luzern	Maximum 20 Tage
St. Gallen	Minimum 10 Tage Maximum 20 Tage
Wallis	Minimum 7 Tage Maximum 14 Tage
Waadt	Maximum 30 Tage
Zürich	14 Tage verlängerbar auf 3 Monate
Zug	Maximum 10 Tage

Als Ergänzung zu dieser Anhebung der Höchstdauer einer Ausweisung wird vorgeschlagen, dass die Kantonspolizei Gewalt ausübende Personen, die sie aus ihrer Wohnung ausweist, zur Teilnahme an Sensibilisierungsgesprächen verpflichtet (s. Kommentar zu Art. 6 Abs. 6 EGZGB). Die Gespräche sind speziell darauf ausgerichtet, der Person dabei zu helfen, diese sehr emotionale Zeit zu bewältigen, und sie zu einer intensiveren Begleitung zu motivieren.

Momentan ist vorgesehen, die Gewalt ausübende Person zu drei Sensibilisierungsgesprächen zu verpflichten. Diese Zahl könnte sich aufgrund Ergebnisse aus der Praxis noch leicht ändern. Es wird sich jedoch immer um eine kurze Begleitung

¹ In einigen Kantonen geht die Ausweisung einer Gewalt ausübenden Person aus der Wohnung mit einer Weiterbetreuung einher.

handeln, mit der die Notlage der Ausweisung aus der Wohnung aufgefangen werden soll.

Wenn die Gewalt ausübende Person die Begleitung oder deren Weiterführung ablehnt, informiert die Organisation für die Begleitung Gewalt ausübender Personen die zuständige Behörde, die daraufhin die entsprechenden strafrechtlichen Regeln anwendet.

5. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB)

Art. 6 Abs. 1 (geändert)

Die Höchstdauer einer Ausweisung aus der Wohnung durch die Polizei wird auf 20 Tage erhöht (s. 3.4).

Art. 6 Abs. 5 (geändert)

Der vorliegende Entwurf verweist in Bezug auf die Übernahme der Kosten für das Lernprogramm gegen Gewalt auf die Artikel 423 und 426 ZGB (s. 4.2). Zwar wird die Finanzierung der Leistungen von Organisation, welche die Urheberinnen und Urheber sowie die Opfer von Gewalt, Drohungen und Nachstellungen betreuen, nun auf Bundesebene geregelt. Die kantonale gesetzliche Grundlage für die Subventionierung dieser Organisationen durch den Staat ist jedoch trotzdem beizubehalten. Da es sich um eine gesetzliche Aufgabe handelt, ist es für den Staat wichtig, diese Organisationen, die relativ strenge Bedingungen erfüllen müssen, zu subventionieren. Weiter wird vorgeschlagen, ab jetzt im Gesetz von «Leistungen» und nicht mehr von «Therapien» zu sprechen, da auch Gespräche oder Präventionsitzungen finanziert werden sollen.

Zur Information sei hier auch auf Artikel 5 des Opferhilfegesetzes (OHG; SR 312.5) hingewiesen. Dieser sieht vor, dass die von der Opferberatungsstelle geleistete Beratung und Soforthilfe sowie die längerfristige Hilfe Dritter für das Opfer kostenlos sind. Artikel 16 OHG regelt die Deckung der Kosten für die längerfristige Hilfe Dritter.

Art. 6 Abs. 6 (neu)

Mit Inkrafttreten des vorliegenden Entwurfs verdoppelt sich die Höchstdauer der Ausweisung, welche die Kantonspolizei verfügen kann (s. 4.4). Es ist deshalb gerechtfertigt, für die betroffenen Personen während der Ausweisung eine geeignete Begleitung vorzusehen.

Der neue Absatz vervollständigt demnach die Massnahmen, welche die Kantonspolizei ergreifen kann, wenn sie bei einer Krise in einem Haushalt eingreifen muss (Art. 6

Abs. 1 EGZGB). Wenn sie der Ansicht ist, eine Ausweisung aus der Wohnung verfügen zu müssen, verpflichtet die Kantonspolizei die Gewalt ausübende Person nun auch zur Teilnahme an Gesprächen bei einer anerkannten Organisation für die Begleitung von Gewalt ausübenden Personen.

Die Einzelheiten der Gespräche werden in einer Verordnung geregelt.

Art. 6a (neu)

Diese Bestimmung legt die anwendbaren Grundsätze für den Vollzug der elektronischen Überwachung in Zivilsachen fest, d.h. die zuständige Behörde und die Regeln für die Kostenübernahme.

Sie verweist im Übrigen auf die kantonale Ausführungsverordnung zu diesem Gesetzesentwurf. Dort soll namentlich der Datenschutz bei der elektronischen Überwachung in Zivilsachen geregelt werden. Es soll dieselbe Regelung vorgeschlagen werden, die bereits für die elektronische Überwachung in Strafsachen gemäss Artikel 44 SMVV gilt.

Art. 6b Abs. 1 (neu)

Die Kantonspolizei wird zu der für Fälle häuslicher Gewalt zuständigen kantonalen Stelle bestimmt. Ihr werden demnach in Zukunft Massnahmen in Anwendung des Zivilgesetzbuchs gemeldet, insbesondere das Anbringen einer elektronischen Fussfessel und Fernhaltemassnahmen, die in Anwendung von Artikel 28b ZGB, dem zivilrechtlichen Pendant zum neuen Artikel 8b des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB; SGF 31.1), ergriffen werden. Die Mitteilung erfolgt durch die Behörde, welche die Massnahme anordnet.

Art. 6b Abs. 2 (neu)

Der neue Artikel 28b Abs. 3bis ZGB, der mit dem Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen eingeführt wird, auferlegt der Richterin oder dem Richter die Pflicht, Entscheide in Anwendung von Artikel 28b ZGB den zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden zu melden. Es wurde deshalb ein entsprechender zweiter Absatz eingefügt.

Art. 2 Änderung des Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG)

Art. 1 Abs. 3 (geändert)

Am 1. Januar 2019 ist ein neuer Artikel 314d ZGB in Kraft getreten. Er enthält eine Liste der Personen, die verpflichtet sind, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zu melden, wenn konkrete Hinweise dafür bestehen, dass die körperliche, psychische oder sexuelle Integrität eines

Kindes gefährdet ist und sie der Gefährdung nicht im Rahmen ihrer Tätigkeit Abhilfe schaffen können. Artikel 1 Abs. 3 KESG wurde demnach entsprechend geändert.

Im Rahmen der Ausarbeitung der kantonalen Ausführungsverordnung zum vorliegenden Gesetzesentwurf soll auch Artikel 2 Abs. 1 KESV geändert werden. Die Änderung wird ebenfalls den neuen Artikel 314d ZGB umsetzen.

Art. 3 Änderung des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB)

Art. 8a (neu)

Diese Bestimmung bezeichnet die für Fälle häuslicher Gewalt zuständige kantonale Stelle, die vom neuen Bundesgesetz vorgeschrieben wird. Mit dieser Stelle soll die Kommunikation zwischen den Behörden und damit auch der Schutz gewaltbetroffener Personen verbessert werden. Die Kantonspolizei übernimmt dabei in Fällen häuslicher Gewalt eine operative Rolle, während die Kommission gegen Gewalt in Paarbeziehungen in dieser Beziehung weiterhin für die strategische Steuerung zuständig ist. Die Daten, welche die Kantonspolizei dabei sammelt, werden entsprechend der SJD-Richtlinie über die Dauer der Aufbewahrung und die Beseitigung der Polizeidaten (SGF 551.181) verwaltet.

Absatz 2 bezieht sich auf die Verpflichtung zum Besuch eines Lernprogramms gegen Gewalt in Anwendung von Artikel 55a Abs. 2 StGB. Wenn die Bundesgesetzgebung über die Bekämpfung häuslicher Gewalt, namentlich durch die Einführung vielfältigerer strafrechtlicher Massnahmen, dichter werden sollte, wird die relativ weit gefasste Formulierung von Artikel 8a Abs. 2 EGStGB weiterhin anwendbar sein und demnach sofort als gesetzliche Grundlage für die Weitergabe der Informationen zu diesen neuen Massnahmen an die Kantonspolizei dienen können.

Art. 8b (neu)

Mit dieser Bestimmung wird sichergestellt, dass ein Lernprogramm gegen Gewalt existiert.

Absatz 2 erlaubt dem Staat Freiburg, eine Organisation, die auf die Begleitung von Gewalt ausübenden Personen spezialisiert und im Kanton Freiburg anerkannt ist, mit der konkreten Umsetzung des Lernprogramms gegen Gewalt zu beauftragen.

Absatz 3 bildet die gesetzliche Grundlage für die Gewährung von Subventionen gemäss Subventionsgesetz vom 17. November 1999 (SubG; SGF 616.1) zugunsten der Organisation, die mit der Umsetzung des Lernpro-

gramms gegen Gewalt beauftragt wird. Auf diese Weise soll die finanzielle Lebensfähigkeit der Organisation unterstützt und die Existenz des Lernprogramms gegen Gewalt sichergestellt werden. Konkret sollen die Subventionen in Form eines Leistungsvertrags gewährt werden.

Da die Lernprogramme im Schweizerischen Strafgesetzbuch verankert wurden, richtet sich die Übernahme der Kosten in Zukunft nach den Artikeln 423 und 426 StPO (s. 4.2).

Art. 4 Änderung des Gesetzes über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVG)

Art. 7 Abs. 5 (geändert)

Die Änderung dieser Bestimmung ergibt sich daraus, dass das JVBHA nun auch für die elektronische Überwachung in Zivilsachen zuständig ist. Die Pflicht des Amts, die Gerichts- und Verwaltungsbehörden über Tatsachen zu informieren, die von ihnen einen Entscheid erfordern, gilt nun auch bei Fällen, in denen die elektronische Überwachung gemäss Artikel 28c ZGB angeordnet wird.

Art. 60 Abs. 2 (neu)

Die Übermittlung der Urteile und Akten an das JVBHA betrifft nun nicht mehr nur den strafrechtlichen Bereich, sondern auch die elektronische Überwachung in Anwendung von Artikel 28c ZGB.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Allgemein ist es schwierig abzuschätzen, welche finanziellen Auswirkungen der Gesetzesentwurf genau haben wird. Die zusätzlichen Aufwendungen und Kosten ergeben sich aus dem Bundesgesetz, das der Kanton zwingend umsetzen muss.

Da die elektronische Überwachung im Zivilbereich eingeführt wird, muss die Zahl der elektronischen Fussfesseln, die den Behörden zur Verfügung stehen, unweigerlich erhöht werden. Das JVBHA setzt in Strafsachen momentan 5 Fussfesseln ein. In einer ersten Phase sollten 3 zusätzliche Fussfesseln bestellt werden. Die entsprechenden Mietkosten belaufen sich auf 16 Franken pro Tag, sofern die aktuellen Vertragsbedingungen unverändert bleiben. Diese Kosten sind im Prinzip gedeckt, da die überwachte Person nach den heute geltenden Regeln pro Tag der Benützung 15 Franken entrichten wird. Im Übrigen dürfte die Umsetzung dieser neuen Massnahme auf zivilrechtlicher Ebene vorerst keine grösseren personellen Auswirkungen haben. Da die Anforderungen hinsichtlich Monitoring und Arbeitsschritten gering sind und nur wenige Fälle erwartet werden, hofft das Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe, die neuen Fälle ohne Aufstockung der VZÄ bewältigen zu können. Allerdings sollte ein bis zwei Jahre nach der Umsetzung der Gesetzge-

bung eine Standortbestimmung vorgenommen werden, um festzustellen, ob sich dieses Szenario bewahrheitet.

Die Finanzierung der Möglichkeit, die Urheberinnen und Urheber von Gewalt, Drohungen und Nachstellungen zum Besuch eines Lernprogramms gegen Gewalt zu verpflichten, wird ebenfalls Kosten verursachen. Da die Aufteilung der Kosten in den Artikeln 423 und 426 StPO geregelt ist, werden diese nur in bestimmten Fällen zu Lasten des Staates gehen.

Während die Staatsanwaltschaft bereits in rund zehn Fällen jährlich auf die Organisation EX-pressure zurückgreift, werden momentan insgesamt 40 Personen begleitet. Dies entweder in Form von Bewährungshilfe, auf Empfehlung der Friedensgerichte oder auf freiwilliger Basis. Die Organisation verfügt für die Erfüllung ihres Auftrags zurzeit über ein Budget von 250 000 Franken. Dieser Betrag wird zu 10% von den Behörden finanziert, welche die gerichtlichen Anordnungen verfügen, sowie zu 10% von der Direktion für Gesundheit und Soziales im Rahmen ihres Programms zur Gesundheitsförderung und zu 5% über finanzielle Beiträge der Personen, denen die Leistungen zugute kommen und die sich ihrer Finanzkraft entsprechend an den Kosten beteiligen. 75% des Budgets kommen von der *Loterie romande*. Angesichts des neuen Bundesgesetzes wird der Staat Freiburg mit EX-pressure einen Leistungsvertrag abschliessen müssen, dessen Bedingungen noch festzulegen sind. Der Vertrag wird aber im Prinzip einen neuen Finanzierungsmodus und eine Subvention umfassen. Letztere wird sich nach den Entscheidern der *Loterie romande* richten. Zum jetzigen Zeitpunkt ist darauf hinzuweisen, dass mit dem Vertrag hauptsächlich die bestehende Praxis formalisiert wird, da das JVBHA und die Staatsanwaltschaft bereits über ein Budget für Leistungen von EX-pressure verfügen. Neu wird die relativ umfangreiche Leistung der obligatorischen Gespräche bei einer Ausweisung aus der Wohnung sein. Die Kosten einer solchen Begleitung werden auf 600 Franken geschätzt, wobei rund dreissig Personen betroffen sein dürften. Die Massnahme wird jedoch angesichts der längeren Ausweisungsdauer, welche die Kantonspolizei verfügen kann, als notwendig erachtet (s. 4.4). Zurzeit werden der Vertragsentwurf verfasst und die nötigen Finanzierungsgesuche für das Budget 2021 verfasst.

Wie weiter oben in dieser Botschaft erwähnt sollen der Kantonspolizei in Zukunft zudem Entscheide über elektronische Überwachungen, Entscheide über die Verpflichtung zum Besuch eines Lernprogramms gegen Gewalt und Entscheide in Anwendung von Artikel 28b ZGB gemeldet werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist vorgesehen, dass die Kantonspolizei diese neuen Aufgaben ohne Personalaufstockung übernimmt. Je nachdem, welcher Arbeitsaufwand nach Inkrafttreten der Bestimmungen wirklich festgestellt wird, muss der Personalbestand aber möglicherweise angepasst werden.

Weiter haben auch jene Bestimmungen des Bundesgesetzes, die direkt in Kraft treten und keine kantonale Anpassung erfordern, Auswirkungen auf die Voranschläge der Gerichtsbehörden, insbesondere weil die Opfer keine Verfahrenskosten mehr bezahlen werden. Groben Schätzungen zufolge sind davon 20 bis 30 Urteile pro Jahr betroffen. Der grösste Teil dieser Fälle ist bereits zur unentgeltlichen Rechtspflege zugelassen. Der Bundesrat betont jedoch in seiner Botschaft, dass die finanziellen Auswirkungen zu relativieren seien angesichts der Folgekosten, welche die häusliche Gewalt in verschiedenen Bereichen (Polizei, Justiz, Betreuungseinrichtungen, Koordination, Gesundheit, Produktivitätseinbusse usw.) verursacht. Gemäss einer Studie, die das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann 2013 in Auftrag gegeben hat, bewegten sich diese zwischen 164 und 287 Millionen Franken pro Jahr¹.

Der Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden oder auf die nachhaltige Entwicklung. Er bereitet keine Probleme in Bezug auf seine Verfassungsmässigkeit, seine Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und seine Europaverträglichkeit.

¹ BBl. 2017 7307, S. 7382

**Loi d'application de la loi fédérale sur l'amélioration
de la protection des victimes de violence**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **210.1** | 212.5.1 | 31.1 | 340.1
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2019-DSJ-163 du Conseil d'Etat du 31 mars 2020;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF 210.1 (Loi d'application du code civil suisse (LACC), du 10.2.2012) est modifié comme il suit:

Art. 6 al. 1 (inchangé) [DE: (modifié)], al. 5 (modifié), al. 6 (nouveau)

Mesures contre la violence, les menaces ou le harcèlement (CCS 28b al. 3^{bis} et 4) (*titre médian modifié*)

¹ La Police cantonale est compétente, par un officier ou une officière de police judiciaire, pour prendre à l'égard de l'auteur-e de violence, de menaces ou de harcèlement les décisions suivantes:

a) (*modifié*) l'expulsion immédiate du logement commun en cas de crise, pour une durée maximale de vingt jours, avec l'interdiction d'y retourner et le retrait des clés y donnant accès;

**Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die
Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen**

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **210.1** | 212.5.1 | 31.1 | 340.1
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2019-DSJ-163 des Staatsrats vom 31. März 2020; auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 210.1 (Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB), vom 10.2.2012) wird wie folgt geändert:

Art. 6 Abs. 1 (geändert) [FR: (unverändert)], Abs. 5 (geändert), Abs. 6 (neu)

Massnahmen gegen Gewalt, Drohungen und Nachstellungen (ZGB 28b Abs. 3^{bis} und 4) (*Artikelüberschrift geändert*)

¹ Bei Gewalt, Drohungen und Nachstellungen ist die Kantonspolizei über eine Offizierin oder einen Offizier der Gerichtspolizei zuständig, gegenüber der verletzenden Person:

a) (*geändert*) im Krisenfall die sofortige Ausweisung aus der gemeinsamen Wohnung für die Dauer von bis zu 20 Tagen, verbunden mit einem Rückkehrverbot und der Abnahme der Wohnungsschlüssel, zu verfügen;

⁵ Le Conseil d'Etat fixe les conditions de la reconnaissance des organisations qui prennent en charge les victimes et les auteur-e-s d'actes de violence, de menaces ou de harcèlement. L'Etat participe, par le versement de contributions non remboursables, au financement de ces organisations ainsi qu'aux prestations qu'elles dispensent.

⁶ En cas d'expulsion du logement commun prononcée conformément à l'article 6 al. 1 let. a, l'auteur-e de violence est astreint-e à des entretiens de sensibilisation auprès d'un organisme reconnu de prise en charge des auteur-e-s de violence domestique. Les modalités de ce suivi sont réglées par le Conseil d'Etat, par voie d'ordonnance.

Art. 6a (nouveau)

Exécution des mesures de surveillance électronique (CCS 28c)

¹ Le service chargé de l'application des sanctions pénales et de la probation¹⁾ s'occupe de l'exécution de la surveillance électronique ordonnée par le président ou la présidente de tribunal dans les cas de violence, de menaces ou de harcèlement.

² Le président ou la présidente de tribunal statue sur la participation aux frais d'exécution de la surveillance électronique en appliquant, par analogie, les règles et le tarif pour la surveillance électronique fixés par la Conférence latine des autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des peines et des mesures.

³ Pour le surplus, le Conseil d'Etat règle la procédure par voie d'ordonnance.

Art. 6b (nouveau)

Communication des mesures

¹ Les mesures prises en application des dispositions civiles de protection des victimes de violence, menaces et harcèlement doivent être communiquées à la Police cantonale, service cantonal chargé des problèmes de violence domestique au sens de l'article 8a al. 1 LACP.

¹⁾ Actuellement: Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation.

⁵ Der Staatsrat legt die Voraussetzungen für die Anerkennung von Organisationen fest, die Opfer oder Urheberinnen und Urheber von Gewalt, Drohungen und Nachstellungen begleiten. Der Staat beteiligt sich mit der Ausrichtung von nicht rückzahlbaren Beiträgen an der Finanzierung dieser Organisationen und an den Leistungen, die sie erbringen.

⁶ Bei einer Ausweisung aus der gemeinsamen Wohnung gemäss Artikel 6 Abs. 1 Bst. a wird die Gewalt ausübende Person verpflichtet, bei einer Organisation, die auf die Begleitung von Urheberinnen und Urhebern häuslicher Gewalt spezialisiert ist, an Sensibilisierungsgesprächen teilzunehmen. Der Staatsrat legt die Einzelheiten der Begleitung in einer Verordnung fest.

Art. 6a (neu)

Umsetzung von Massnahmen der elektronischen Überwachung (ZGB 28c)

¹ Das Amt, das für den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen und die Bewährungshilfe zuständig ist¹⁾, sorgt bei Gewalt, Drohungen und Nachstellungen für den Vollzug der elektronischen Überwachung, die von der Gerichtspräsidentin oder vom Gerichtspräsidenten angeordnet wurde.

² Die Gerichtspräsidentin oder der Gerichtspräsident entscheidet über die Beteiligung an den Kosten für den Vollzug der elektronischen Überwachung und wendet dafür sinngemäss die Regeln und den Tarif für die elektronische Überwachung an, welche die Lateinische Konferenz der in Straf- und Massnahmenvollzugsfragen zuständigen Behörden erlassen hat.

³ Im Übrigen regelt der Staatsrat das Verfahren auf dem Verordnungsweg.

Art. 6b (neu)

Meldung von Massnahmen

¹ Die Massnahmen, die in Anwendung der zivilrechtlichen Bestimmungen zum Schutz der Opfer von Gewalt, Drohungen und Nachstellungen ergriffen werden, müssen der Kantonspolizei, welche die zuständige kantonale Stelle für Fälle häuslicher Gewalt im Sinne von Artikel 8a Abs. 1 EGStGB ist, gemeldet werden.

¹⁾ Heute: Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe.

² Conformément à l'article 28b al. 3^{bis} CCS, ces mesures sont communiquées à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte si cela semble nécessaire à l'accomplissement de ses tâches, à la protection du demandeur ou si cela sert à l'exécution de la décision.

II.

1.

L'acte RSF 212.5.1 (Loi concernant la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA), du 15.06.2012) est modifié comme il suit:

Art. 1 al. 3 (modifié)

³ En complément des articles 314d et 443 al. 2 CC, le Conseil d'Etat peut prévoir d'autres obligations d'aviser l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte. Il peut également délier du secret professionnel les personnes concernées, afin qu'elles puissent aviser l'autorité. En outre, il coordonne les droits et obligations d'aviser au sens de la législation sur la protection de l'enfant et de l'adulte avec le droit d'annonce prévu par la législation sur les stupéfiants.

2.

L'acte RSF 31.1 (Loi d'application du code pénal (LACP), du 06.10.2006) est modifié comme il suit:

Art. 8a (nouveau)

Service cantonal chargé des problèmes de violence domestique

¹ La Police cantonale fait office de service cantonal chargé des problèmes de violence domestique au sens de l'article 55a al. 2 du code pénal.

² Les mesures prises en application des dispositions pénales de protection des victimes de violence, menaces et harcèlement doivent être communiquées à la Police cantonale.

² Gemäss Artikel 28b Abs. 3^{bis} ZGB werden diese Massnahmen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde mitgeteilt, soweit dies zu deren Aufgabenerfüllung oder zum Schutz der klagenden Person notwendig erscheint oder der Vollstreckung des Entscheides dient.

II.

1.

Der Erlass SGF 212.5.1 (Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG), vom 15.06.2012) wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 3 (geändert)

³ In Ergänzung zu den Artikeln 314d und 443 Abs. 2 ZGB kann der Staaterrat die Pflicht zur Meldung an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde erweitern. Er kann überdies die betroffenen Personen vom Berufsgeheimnis befreien, damit sie der Behörde Meldung machen können. Des Weiteren koordiniert er die Melderechte und -pflichten im Sinne der Gesetzgebung über den Kindes- und Erwachsenenschutz mit dem Melderecht gemäss der Gesetzgebung über die Betäubungsmittel.

2.

Der Erlass SGF 31.1 (Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB), vom 06.10.2006) wird wie folgt geändert:

Art. 8a (neu)

Kantonale Stelle für Fälle häuslicher Gewalt

¹ Die Kantonspolizei ist die für Fälle häuslicher Gewalt zuständige kantonale Stelle im Sinne von Artikel 55a Abs. 2 des Strafgesetzbuchs.

² Massnahmen, die in Anwendung der strafrechtlichen Bestimmungen zum Schutz der Opfer von Gewalt, Drohungen und Nachstellungen ergriffen werden, müssen der Kantonspolizei gemeldet werden.

Art. 8b (nouveau)

Programme de prévention de la violence

¹ Le Conseil d'Etat assure l'existence d'un programme de prévention de la violence au sens de l'article 55a al. 2 du code pénal.

² La mise en œuvre de ce programme de prévention de la violence peut être confiée à un organisme de prise en charge des auteur-e-s de violence reconnu dans le canton de Fribourg.

³ L'organisme qui assure cette mise en œuvre bénéficie de contributions non remboursables de l'Etat, conformément à la loi sur les subventions. Celles-ci sont accordées pour le programme de prévention de la violence lui-même ainsi que pour soutenir les autres prestations offertes par l'organisme, à la condition que leur utilité en matière de prévention de la violence soit démontrée.

⁴ La prise en charge des prestations offertes dans le cadre du programme de prévention de la violence est réglée conformément aux articles 423 et 426 du code de procédure pénale. Le Conseil d'Etat édicte un tarif sur le montant de la participation des personnes astreintes.

3.

L'acte RSF 340.1 (Loi sur l'exécution des peines et des mesures (LEPM), du 07.10.2016) est modifié comme il suit:

Art. 7 al. 5 (modifié)

⁵ Il renseigne les autorités judiciaires ou administratives sur des faits qui, survenant au cours de l'exécution d'une peine ou d'une mesure ou d'une surveillance électronique conformément à l'article 28c du code civil (CC), sont de nature à entraîner une décision ou une intervention de leur part.

Art. 60 al. 2 (nouveau)

Transmission des jugements et des dossiers (*titre médian modifié*)

² Les jugements et les décisions relatives à la mise en place d'une surveillance électronique, conformément à l'article 28c CC, sont transmis au Service.

Art. 8b (neu)

Lernprogramm gegen Gewalt

¹ Der Staatsrat sorgt dafür, dass ein Lernprogramm gegen Gewalt im Sinne von Artikel 55a Abs. 2 des Strafgesetzbuchs angeboten wird.

² Mit der Schaffung des Lernprogramms gegen Gewalt kann eine Organisation beauftragt werden, die auf die Begleitung von Gewalt ausübenden Personen spezialisiert und im Kanton Freiburg anerkannt ist.

³ Die Organisation, die für die Schaffung sorgt, erhält vom Staat nicht rückzahlbare Beiträge im Sinne des Subventionsgesetzes. Diese werden sowohl für das eigentliche Lernprogramm gegen Gewalt, wie auch zur Unterstützung der übrigen Leistungen der Organisation gewährt, sofern deren Nutzen für die Gewaltprävention erwiesen ist.

⁴ Die Übernahme der Leistungen, die im Rahmen des Lernprogramms gegen Gewalt erbracht werden, richtet sich nach den Artikeln 423 und 426 der Strafprozessordnung. Der Staatsrat erlässt einen Tarif über die Höhe der Beteiligung von Personen, die zur Teilnahme am Lernprogramm verpflichtet wurden.

3.

Der Erlass SGF 340.1 (Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVG), vom 07.10.2016) wird wie folgt geändert:

Art. 7 Abs. 5 (geändert)

⁵ Es informiert die Gerichts- und Verwaltungsbehörden über Vorfälle, die sich während des Vollzugs einer Strafe oder Massnahme oder einer elektronischen Überwachung gemäss Artikel 28c des Zivilgesetzbuches (ZGB) ereignen und die von ihnen einen Entscheid oder eine Intervention erfordern.

Art. 60 Abs. 2 (neu)

Übermittlung der Urteile und Akten (*Artikelüberschrift geändert*)

² Die Urteile und Entscheide über die Einrichtung einer elektronischen Überwachung gemäss Artikel 28c ZGB werden an das Amt übermittelt.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente loi est soumise au référendum législatif. Elle n'est pas soumise au référendum financier.

Elle entre en vigueur le 1^{er} juillet 2020, à l'exception de l'article 6a LACC et des modifications des articles 7 al. 5 et 60 al. 2 LEPM qui entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Es tritt am 1. Juli 2020 in Kraft, mit Ausnahme des Artikels 6a EGZGB und der Änderungen der Artikel 7 Abs. 5 und 60 Abs. 2 SMVG, die am 1. Januar 2022 in Kraft treten.

<u>Annexe</u>	<u>Anhang</u>
GRAND CONSEIL	2019-DSJ-163
Projet de loi : Mise en œuvre de la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence	GROSSER RAT
<i>Propositions de la commission ordinaire CO-2020-009</i>	2019-DSJ-163
<hr/>	<hr/>
Présidence : Elias Moussa	Präsidium: Elias Moussa
Membres : Antoinette Badoud, Sylvie Bonvin-Sansonrens, Francine Defferrard, Martine Fagherazzi, Nicolas Galley, Anne Meyer Loetscher, Rose-Marie Rodriguez, Nadia Savary-Moser, Achim Schneuwly, Stéphane Sudan.	Mitglieder: Antoinette Badoud, Sylvie Bonvin-Sansonrens, Francine Defferrard, Martine Fagherazzi, Nicolas Galley, Anne Meyer Loetscher, Rose-Marie Rodriguez, Nadia Savary-Moser, Achim Schneuwly, Stéphane Sudan.
<u>Entrée en matière</u>	<u>Eintreten</u>
La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de loi.	Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.
<u>Propositions acceptées (projet bis)</u>	<u>Angenommene Anträge (projet bis)</u>
La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :	Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:
I. Acte principal: loi d'application du code civil suisse	I. Haupterlass: Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch
Art. 6 Mesures contre la violence, les menaces ou le harcèlement (CCS 28b al. 3bis et 4) (<i>titre médian modifié</i>)	Art. 6 Massnahmen gegen Gewalt, Drohungen oder Nachstellungen (ZGB 28b Abs. 3bis und 4) (<i>Artikelüberschrift geändert</i>)
Art. 6 al. 1	Art. 6 Abs. 1
<i>Ne concerne que le texte allemand</i>	¹ Bei Gewalt, Drohungen <u>und</u> <u>oder</u> Nachstellungen ist die Kantonspolizei über eine Offizierin oder einen Offizier der Gerichtspolizei zuständig, gegenüber der verletzenden Person:

Art. 6 al. 5

Ne concerne que le texte allemand

Art. 6a al. 1

Ne concerne que le texte allemand

Art. 6b

Communication des mesures (CCS 28b al. 3bis) (*titre médian modifié*)

Art. 6b al. 1

Ne concerne que le texte allemand

II. Modifications accessoires : 2. Loi d'application du code pénal

Art. 8a al. 2

Ne concerne que le texte allemand

Vote final

A l'unanimité de ses membres, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Art. 6 Abs. 5

A3

⁵ Der Staatsrat legt die Voraussetzungen für die Anerkennung von Organisationen fest, die Opfer oder Urheberinnen und Urheber von Gewalt, Drohungen und oder Nachstellungen begleiten. Der Staat beteiligt sich mit der Ausrichtung von nicht rückzahlbaren Beiträgen an der Finanzierung dieser Organisationen und an den Leistungen, die sie erbringen.

Art. 6a Abs. 1

A4

¹ Das Amt, das für den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen und die Bewährungshilfe zuständig ist 1), sorgt bei Gewalt, Drohungen und oder Nachstellungen für den Vollzug der elektronischen Überwachung, die von der Gerichtspräsidentin oder vom Gerichtspräsidenten angeordnet wurde.

Art. 6b

A5

Meldung von Massnahmen (ZGB 28b Abs. 3bis) (*Artikelüberschrift geändert*)

Art. 6b Abs. 1

A6

¹ Die Massnahmen, die in Anwendung der zivilrechtlichen Bestimmungen zum Schutz der Opfer von Gewalt, Drohungen und oder Nachstellungen ergriffen werden, müssen der Kantonspolizei, welche die zuständige kantonale Stelle für Fälle häuslicher Gewalt im Sinne von Artikel 8a Abs. 1 EGStGB ist, gemeldet werden.

II. Fremdänderungen: 2. Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch

Art. 8a Abs. 2

A7

² Massnahmen, die in Anwendung der strafrechtlichen Bestimmungen zum Schutz der Opfer von Gewalt, Drohungen und oder Nachstellungen ergriffen werden, müssen der Kantonspolizei gemeldet werden.

Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

I. Acte principal : loi d'application du code civil suisse

Art. 6 al. 1

a) (*modifié*) l'expulsion immédiate du logement commun en cas de crise, pour une durée minimale de cinq jours et maximale de vingt trente jours, avec l'interdiction d'y retourner et le retrait des clés y donnant accès ;

a^{bis}) (*nouveau*) les prolongations subséquentes de la durée initiale de l'expulsion immédiate du logement commun en cas de crise, avec l'interdiction d'y retourner et le retrait des clés y donnant accès; depuis le prononcé initial de la mesure, sa durée totale ne peut excéder 60 jours;

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstentions.

La proposition A1, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstentions.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Änderungsanträge

I. Haupterlass: Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

Art. 6 Abs. 1

A8 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

A1 Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

A2 Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition A1, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstentions.	A3 CE	Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A1, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstentions.	A4 CE	Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A1, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstentions.	A5 CE	Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A1, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstentions.	A6 CE	Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A1, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstentions.	A7 CE	Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A8 est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstention.	CE A8	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A8 mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen

Le 10 juin 2020

Den 10. Juni 2020



Message 2018-DFIN-3

12 novembre 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (passage à la primauté des cotisations)

Le présent message est structuré de la manière suivante:

1. Nécessité du projet et travaux préparatoires	2
1.1. Nécessité du projet	2
1.1.1. Présentation générale de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg	2
1.1.2. Révision 2015 de la LCP – Bref rappel	2
1.1.3. Situation financière de la CPPEF au 31 décembre 2018	3
1.1.4. Contexte financier – Nécessité d'intervention du comité de la CPPEF	3
1.2. Travaux préparatoires	4
1.2.1. Rapport du 28 mars 2018 du comité de la CPPEF à l'intention du Conseil d'Etat	4
1.2.2. Pré-consultation des associations du personnel	5
1.2.3. Procédure de consultation	5
2. Comparaison intercantonale – Autres institutions de prévoyance de droit public cantonales (aperçu)	6
3. Changement de plan de prévoyance – Passage à la primauté des cotisations	6
3.1. Généralités – Brève description du système actuel	6
3.2. Avantages d'un plan en primauté des prestations	7
3.2.1. Transparence de l'objectif de rente	7
3.2.2. Prise en charge du risque financier par l'institution de prévoyance	7
3.3. Avantages d'un plan en primauté des cotisations	7
3.3.1. Aspects financiers	7
3.3.2. Amélioration de la gouvernance	7
3.3.3. Adéquation avec le système prévalant dans le monde du travail actuel	8
3.3.4. Transparence du procédé de capitalisation	8
3.3.5. Séparation claire des différentes rentes (fondées sur le système épargne/risque)	8
3.4. Plan en primauté des cotisations proposé par le comité de la CPPEF	8
3.4.1. Principes	8
3.4.2. Couverture des risques invalidité et décès	9
3.4.3. Capital d'épargne et échelle de bonifications	9
3.4.4. Impact du projet pour les assuré-e-s (sans mesures transitoires et compensatoires)	9
3.4.5. Evolution du degré de couverture	10
4. Mesures transitoires	10
4.1. Généralités	10
4.2. Mesures transitoires au sens strict	11
4.3. Mesures compensatoires	11
4.4. Hypothèses retenues pour le calcul des mesures transitoires et compensatoires et impact de ces mesures	11
4.5. Répartition de la charge financière et modalités de paiement	12
4.5.1. Charges financières selon les employeurs	12
4.5.2. Répartition partielle de la part des charges de l'Etat	13

5. Répartition de l'effort entre les assuré-e-s et les employeurs	13
6. Offre de trois plans à choix	13
7. Cas particulier des agents et agentes de la force publique	14
7.1. Introduction	14
7.2. Compensation de la perte de rente découlant de l'application de facteurs actuariels («rachat» actuariel)	14
7.3. Mesures transitoires	15
8. Remboursement de l'avance AVS	15
9. Projet de la CPPEF en cas de non-aboutissement du présent projet	15
10. Conséquences financières	16
10.1. Incidences financières liées au financement des mesures transitoires	17
10.2. Impacts sur les subventions	17
10.3. Autres incidences financières	17
11. Incidences en matière de personnel	17
12. Influence sur la répartition des tâches Etat-communes et autres incidences	18
13. Référendum financier	18
14. Commentaire par articles	18

1. Nécessité du projet et travaux préparatoires

1.1. Nécessité du projet

1.1.1. Présentation générale de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg

La Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg (ci-après la CPPEF) est un établissement de droit public doté de la personnalité morale, dont le but est d'assurer des prestations en cas de retraite, d'invalidité et de décès, dans le cadre de la prévoyance professionnelle. Les personnes salariées au service de l'Etat, y compris des établissements personnalisés de celui-ci, sont obligatoirement assurées auprès de la CPPEF. Avec l'accord du Conseil d'Etat, la CPPEF peut également assurer des personnes au service d'institutions externes.

La CPPEF est régie par la loi du 12 mai 2011 sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (LCP; RSF 122.73.1). Selon les dispositions de cette loi (art. 7), la CPPEF applique trois régimes de prévoyance différents: un régime principal fonctionnant en primauté des prestations, fondé sur la somme revalorisée des salaires assuré-e-s de carrière (régime de pensions), un régime subsidiaire fonctionnant en primauté des cotisations, auquel sont soumises les personnes non assurées dans le régime principal (régime LPP) et un régime com-

plémentaire pour les cadres fonctionnant également en primauté des cotisations¹.

Le régime de pensions, soit le système ordinaire qui concerne 96% du personnel de l'Etat, est soumis à un système financier mixte fonctionnant en capitalisation partielle. En vertu de la législation fédérale (cf. art. 72a ss LPP), le taux de couverture des engagements totaux de la CPPEF devra atteindre 80% au moins le 1^{er} janvier 2052.

Les deux autres régimes fonctionnent en capitalisation intégrale. Ils ne sont pas concernés par le présent projet: leurs incidences sur le fonctionnement et le financement de la CPPEF sont insignifiantes.

1.1.2. Révision 2015 de la LCP – Bref rappel

La LCP est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Elle a fait l'objet d'une révision partielle en 2015. Cette modification avait pour objectif d'assurer le financement à long terme de la CPPEF et de lui permettre d'atteindre l'objectif d'un taux de couverture de 80% en 2052, conformément aux exigences fédérales. A cette fin, une augmentation des cotisations prélevées sur les salaires a été prévue. La part de l'em-

¹ Ce régime est applicable uniquement aux personnes assurées au régime de pensions dont le salaire déterminant AVS est supérieur au traitement maximal de l'échelle spéciale des traitements de l'Etat. Il ne concerne que certains médecins de l'HFR.

ployeur est passée de 13% à 15,24% du salaire assuré, alors que celle des personnes assurées est passée de 9,5% à 10,66% de ce même salaire assuré. Actuellement, les cotisations dues à la CPPEF correspondent à 25,9% du salaire assuré¹.

1.1.3. Situation financière de la CPPEF au 31 décembre 2018

La situation financière de la CPPEF au 31 décembre 2018 est présentée dans le rapport annuel de gestion du 21 mars 2019 de cette institution. Il est accessible sur le site internet de la CPPEF (www.cppef.ch)²:

La fortune nette
(actifs de la CPPEF diminués
des exigibles à court terme)
se monte à: 4 465 472 307 francs

Les capitaux de prévoyance et les
provisions techniques s'élèvent à: - 5 922 417 243 francs

La garantie de l'Etat correspond ainsi
au montant de: - 1 456 944 936 francs

Au 1^{er} janvier 2019, le degré de couverture de la CPPEF n'atteignait pas le chemin de croissance défini par l'expert en matière de prévoyance professionnelle et approuvé par l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations. A cette date, le degré de couverture légal s'élevait en effet à 75,4%, alors que le degré de couverture minimal auquel la CPPEF aurait dû se trouver est fixé à 76,3% (cf. ci-dessous ch. 1.1.4 tableau).

On constate que, si aucune mesure n'est prise, les performances attendues de la CPPEF ne permettront pas de respecter le chemin de capitalisation (cf. ci-dessous ch. 1.1.4 tableau). Il est de la responsabilité de tous les organes compétents d'adopter un plan de financement qui permette de garantir structurellement la pérennité de la CPPEF.

1.1.4. Contexte financier – Nécessité d'intervention du comité de la CPPEF

La CPPEF, comme la majorité des institutions de prévoyance professionnelle, est, sur le long terme, confrontée à la difficulté de générer des revenus financiers suffisants pour couvrir son besoin de performance.

Rétrospectivement, il apparaît que les paramètres retenus lors de la dernière révision de la LCP (cf. ci-dessus ch. 1.1.2) étaient trop optimistes par rapport à l'évolution intervenue

ces dernières années dans le domaine de la finance. En particulier, la décision de la Banque nationale suisse du 15 janvier 2015 de supprimer le taux plancher de 1,20 franc pour 1 euro a eu un fort impact sur les taux d'intérêts. Cet élément, parmi d'autres, notamment la baisse attendue des rendements dans le secteur immobilier, a contraint la CPPEF à procéder au réajustement à la baisse de son espérance de performance.

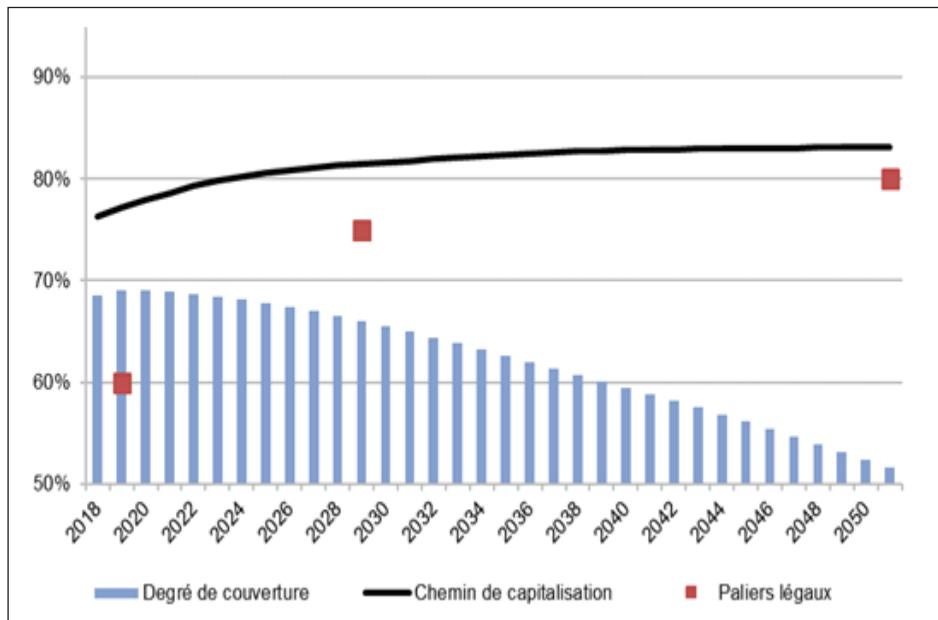
L'espérance de performance dépend de la structure des placements du portefeuille de chaque institution. En 2016, le comité de la CPPEF a chargé la société Willis Towers Watson de réaliser une analyse, fondée sur la réalité économique, de la situation spécifique de la CPPEF (Asset Liability Management). Sur la base des résultats de ladite étude, le comité a décidé d'abaisser l'espérance de performance de la CPPEF de 3,75% à 2,8%.

Du fait de la baisse attendue des performances, le taux d'intérêt technique appliqué par la CPPEF a dû être réévalué. Le comité, suivant la recommandation de l'expert en matière de prévoyance professionnelle de la CPPEF, a pris la décision d'abaisser ce taux, qui passera de 3,25% à 2,25% lors de l'entrée en vigueur du nouveau plan (cf. cependant à ce propos le ch. 9 ci-dessous). Cette baisse, fondée sur la réalité économique et validée aussi bien par les auditeurs de la CPPEF et par son expert en matière de prévoyance professionnelle que par l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations, répond aux principes de fixation du taux d'intérêt technique déterminés par la Chambre suisse des experts en caisse de pension, dans sa directive technique «Taux d'intérêt technique» (DTA4).

Sur ces nouvelles bases, l'évolution du degré de couverture de la CPPEF jusqu'en 2052 se présenterait de la manière suivante si aucune mesure n'était prise et si les prestations actuelles étaient maintenues:

¹ «Le salaire assuré est égal au salaire déterminant, moins une déduction de coordination égale aux 87,5% de la rente annuelle maximale et multipliée par le taux d'activité. Le salaire assuré maximal annuel en 2018 était de CHF 222 876.85», cf. Rapport de gestion 2018 de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, p. 40.

² Cf. Rapport de gestion 2018 de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, p. 59, ch. V.10.



L'interprétation de ce schéma appelle les précisions suivantes.

Le schéma a été réalisé, de manière anticipée, sur la base d'un taux d'intérêt technique de 2,25% (qui sera appliqué dans le futur selon décision du comité de la CPPEF), alors que le degré de couverture évoqué ci-dessus (75,4% au 1^{er} janvier 2019) a pour sa part été calculé sur la base du taux d'intérêt technique de 3,25% (encore appliqué actuellement). Il en résulte une forte augmentation des engagements des assuré-e-s actifs non provisionnée au bilan à fin 2018, ce qui induit une diminution sensible du degré de couverture.

En vertu de la législation fédérale (cf. art. 72a ss de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité [LPP; RS 831.40]), le taux de couverture des engagements totaux de la CPPEF devra atteindre 80% au moins le 1^{er} janvier 2052 (3^e palier légal dans le tableau ci-dessus).

Le législateur fédéral a prévu un suivi de l'évolution du degré de couverture des institutions n'atteignant pas le degré de couverture minimal. Les dispositions transitoires de la LPP prescrivent à cet effet que les «institutions de prévoyance de corporations de droit public qui n'atteignent pas le taux de couverture minimal [...] soumettent tous les cinq ans à l'autorité de surveillance un plan visant à leur permettre de l'atteindre au plus tard [le 1^{er} janvier 2052]»¹. L'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations attend la présentation d'un «plan de financement établi par l'expert en matière de prévoyance professionnelle et approuvé par le comité». Si la CPPEF n'est pas en mesure de présenter le plan de financement requis, l'autorisation de fonctionner en capitalisation partielle pourrait être retirée (cf. art. 72a al. 2 LPP).

Il ressort clairement du tableau qui précède que le statu quo n'est pas une solution envisageable. En effet, si aucune mesure n'est prise, le chemin de capitalisation ne pourra plus être respecté et la CPPEF ne satisfera plus aux exigences posées par la législation fédérale et par son autorité de surveillance.

En résumé, les moindres performances attendues sur les marchés de capitaux et dans le secteur immobilier ces prochaines années, ainsi que l'allongement de l'espérance de vie, nécessitent la prise de mesures structurelles en ce qui concerne le régime de pensions de la CPPEF. Ces mesures, soit le changement du plan de prévoyance, font l'objet du présent projet (cf. ci-dessous ch. 3). Les conséquences des mesures qui devraient être prises par le comité de la CPPEF pour garantir le respect des exigences fédérales en cas d'échec de ce projet sont décrites ci-dessous sous chiffre 9.

1.2. Travaux préparatoires

1.2.1. Rapport du 28 mars 2018 du comité de la CPPEF à l'intention du Conseil d'Etat

Conformément à l'article 52 LPP, les membres du comité de la CPPEF et l'expert en matière de prévoyance professionnelle assument la responsabilité de la bonne gestion de l'institution. Par ailleurs, en vertu de l'article 9 al. 5 LCP, lorsque «des calculs projectifs effectués par l'expert ou l'expert-e agréé-e font apparaître un déséquilibre structurel au niveau du financement de la Caisse, le comité de la Caisse (...) décide des mesures à prendre pour rétablir l'équilibre. Si ces mesures nécessitent une modification légale, le comité soumet des propositions au Conseil d'Etat, sur le préavis de l'expert ou l'experte agréé-e. Le Conseil d'Etat décide de la suite à donner et, le cas échéant, soumet un projet au Grand Conseil».

Sur cette base, eu égard aux résultats des calculs projectifs précités (cf. ci-dessus ch. 1.1.4), le comité de la CPPEF a ins-

¹ Dispositions transitoires de la modification du 17 décembre 2010 (Financement des institutions de prévoyance des corporations de droit public), lettre c.

titué un groupe de travail, composé de manière paritaire et présidé par le président de la Fédération des associations du personnel du service public du canton de Fribourg. Ce groupe de travail a été chargé d'analyser plusieurs variantes et de présenter des propositions visant le rétablissement de l'équilibre structurel de la CPPEF. Les travaux réalisés par le groupe de travail ont débouché sur le rapport du 28 mars 2018 adressé au Conseil d'Etat par le comité de la CPPEF.

Dans ce rapport, le comité de la CPPEF, après avoir présenté le coût du maintien du régime de la primauté des prestations – augmentation des cotisations de 5,7 points ou réduction des prestations individuelles de retraite offertes par la CPPEF de 18,8% en moyenne – a envisagé deux mesures pour limiter la dégradation des conditions d'assurance et garantir l'équilibre structurel du financement de la CPPEF, tout en donnant à cette institution les conditions qui lui permettront de remplir les exigences légales posées par la LPP aux institutions de droit public en capitalisation partielle, soit la couverture des engagements à hauteur de 80% au moins d'ici 2052. La première de ces mesures consistait à faire basculer la CPPEF du régime de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations et, ainsi, à améliorer les possibilités de pilotage de la CPPEF; la seconde préconisait de procéder à une recapitalisation partielle de la CPPEF à hauteur de 80%, sans attendre l'année 2052, en prévoyant en sus une réserve de fluctuation de valeurs suffisante.

1.2.2. Pré-consultation des associations du personnel

Afin de présenter de manière transparente ces propositions et de permettre aux associations du personnel de poser les questions y relatives, la délégation du Conseil d'Etat pour les questions de personnel et le comité de la CPPEF ont organisé quatre séances de pré-consultation. Ont participé à ces séances, des représentants et représentantes de l'Association des cadres supérieurs et des magistrats et magistrates de l'Etat de Fribourg, de l'Association fribourgeoise des magistrats de l'ordre judiciaire (deux premières séances uniquement), de la Fédération des associations du personnel du service public du canton de Fribourg et du Syndicat des services publics – Fribourg.

Au terme des quatre séances, seul le Syndicat des services publics – Fribourg s'est opposé fermement au changement de plan de prévoyance proposé par la CPPEF. L'Association des cadres supérieurs et des magistrats et magistrates de l'Etat de Fribourg et la Fédération des associations du personnel du service public du canton de Fribourg en ont accepté le principe. Ces deux organisations ont toutefois formulé certaines revendications: pour la première, principalement une meilleure prise en compte des intérêts des collaborateurs et collaboratrices âgés de 40 à 50 ans, et pour la seconde, une répartition équitable des efforts financiers entre les partenaires

sociaux. Par ailleurs, suivant une revendication de la Fédération des associations du personnel du service public du canton de Fribourg, les associations de personnel ont demandé au Conseil d'Etat d'établir et de mettre en consultation une variante comportant une échelle de bonifications croissantes.

1.2.3. Procédure de consultation

Prenant au mieux en compte les demandes des associations du personnel, le Conseil d'Etat a mis en consultation un avant-projet de loi, accompagné d'un rapport explicatif, comprenant trois variantes, concrétisant dans leur ensemble et dans la mesure du possible les diverses revendications émises.

La procédure de consultation s'est déroulée du 28 novembre 2018 au 15 mars 2019. En parallèle, la CPPEF a mis à disposition des assuré-e-s un calculateur de l'impact des différentes variantes sur les pensions de retraite attendues.

Si le principe du changement de primauté a été en très grande majorité approuvé par les participants à la consultation, il n'est pas possible de tirer des lignes claires s'agissant des mesures à prendre pour mettre en œuvre ce changement. Un consensus ne peut en particulier être trouvé ni quant à la variante à retenir, ni quant à l'âge à partir duquel des mesures transitoires devraient être accordées. Les avis quant à une éventuelle recapitalisation de la CPPEF sont également partagés. En bref, les principales critiques visent les réductions de rentes jugées trop importantes, le traitement inégal des assurés-e-s des différentes catégories d'âges et l'importance du coût de l'opération pour l'Etat.

Le Conseil d'Etat a pris en considération les remarques et élaboré de nouvelles variantes limitant et niveling l'impact du changement de plan sur les prestations offertes par la CPPEF, dans la mesure du possible compte tenu des contraintes financières. Ces variantes ont été débattues avec les associations du personnel. Au terme des discussions, après avoir analysé près de trente variantes, les partenaires sociaux en ont retenu deux. Il a été demandé au Conseil d'Etat de procéder à certaines adaptations de ces variantes avant de prendre sa décision. Sur cette base, le Conseil d'Etat a opté pour la solution présentée dans le présent projet.

A noter que, au vu des réserves formulées, notamment par les entités directement concernées et appelées à participer au financement de cette opération, le Conseil d'Etat a renoncé à procéder à la recapitalisation partielle de la CPPEF envisagée précédemment.

Par ailleurs, comme les avis exprimés dans la consultation et, principalement, dans les discussions avec les associations du personnel sont nettement en faveur d'une échelle de bonification croissante, le plan proposé repose sur une telle échelle, en dépit de la conviction du Conseil d'Etat selon laquelle une échelle constante serait préférable dans une vision à moyen

et long termes (stabilité financière de la CPPEF, réduction des risques de discrimination à l'embauche et perspectives de rentes plus favorables sur une carrière complète).

2. Comparaison intercantonale – Autres institutions de prévoyance de droit public cantonales (aperçu)

Les paragraphes qui suivent reprennent les informations contenues dans le rapport du 14 mai 2019 de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle sur la situation financière des institutions de prévoyance¹, dans l'étude de Swisscanto Prévoyance SA sur les caisses de pension en Suisse², ainsi que dans l'analyse 2017 des caisses de pension publiques romandes élaborée par les Retraites populaires et publiée en octobre 2018³.

De manière générale, on constate que, pour faire face aux défis que représentent, d'une part, la diminution des perspectives de rendement des placements financiers et, d'autre part, l'augmentation constante de l'espérance de vie des assuré-e-s, les institutions de prévoyance de droit public abaissent leur taux d'intérêt technique et prennent certaines mesures structurelles et d'assainissement.

La baisse des taux d'intérêts techniques, amorcée il y a une dizaine d'années, se poursuit, aussi bien dans les institutions de droit public que dans celles de droit privé. Dans les institutions fonctionnant selon la primauté des cotisations, les taux moyens appliqués dans les caisses de droit privé sont passés de 3,51% en 2009 à 1,92% en 2018 et, dans les caisses de droit public, la réduction constatée dans le même laps de temps est de 3,64% à 2,19%, soit un recul moyen de plus de 40%. Dans les institutions fonctionnant en primauté des prestations, les valeurs pour les caisses de droit privé se situent à 1,58% et pour les caisses de droit public à 2,41%⁴. La part des institutions de prévoyance ayant des taux d'intérêts techniques inférieurs à 2% représente 32% des institutions privées et 24% de celles de droit public⁵.

De la même manière, le nombre d'institutions de prévoyance fonctionnant en primauté des prestations diminue progressivement au profit des institutions en primauté des cotisations. De 2007 à 2016, le nombre des institutions de droit privé en primauté des prestations a diminué de 77%. Selon les statistiques 2016 de l'Office fédéral de la statistique, seules 17% des institutions de droit public sont encore en primauté des pres-

tations (contre 20% à la fin 2015); dans le domaine privé, elles ne sont plus que 2,5%⁶.

Parmi les institutions de prévoyance de droit public cantonales, seules la CPPEF, la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève et la Caisse de pension de l'Etat de Vaud fonctionnent encore en primauté des prestations. A noter que Publica, l'institution de prévoyance du personnel de la Confédération, fonctionne en primauté des cotisations.

3. Changement de plan de prévoyance – Passage à la primauté des cotisations

3.1. Généralités – Brève description du système actuel

Comme indiqué ci-dessus (cf. ch. 1.1.4), sans mesures structurelles, la CPPEF ne respectera plus à terme les exigences légales.

Le régime de pensions de la CPPEF est actuellement soumis au régime de la primauté des prestations. Le maintien de ce régime aurait des conséquences extrêmement sévères pour les assuré-e-s (cf. ci-dessous ch. 9). Pour éviter la dégradation des conditions d'assurance et garantir l'équilibre structurel du financement de la CPPEF tout en lui donnant les conditions qui lui permettront de remplir les exigences légales posées par la LPP aux institutions de droit public en capitalisation partielle, soit la couverture des engagements à hauteur de 80% au moins d'ici 2052, le présent projet propose de faire basculer la CPPEF du régime de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations.

La primauté des prestations correspond à un plan dans lequel on détermine en premier lieu les prestations dues aux assuré-e-s par l'institution de prévoyance. A la CPPEF, les prestations sont établies sur la base d'un pourcentage déterminé (1,6% entre 60 et 62 ans⁷) de la somme revalorisée des salaires assurés de carrière⁸. Ensuite, les cotisations doivent être fixées de sorte que, avec les intérêts attendus correspondant au taux d'intérêt technique, elles atteignent cet objectif. Dans les plans fonctionnant selon le principe de la primauté des prestations, lorsque les rendements des placements financiers effectués par l'institution de prévoyance sont inférieurs au taux d'intérêt technique, c'est l'institution, et par conséquent les assuré-e-s dans leur globalité, voire l'employeur, qui en supportent le risque de par la baisse du degré de couverture. Il en va de même en cas d'augmentation des engagements de l'institution liée à l'allongement de la longévité. En contrepartie, lorsque les rendements dépassent le taux d'in-

¹ Rapport sur la situation financière des institutions de prévoyance en 2018 (cité Commission de haute surveillance).

² Etude sur les caisses de pension en Suisse en 2019 (cité Swisscanto).

³ Caisse de pension publiques romandes – Analyse des résultats 2017, 12^e édition (cité Retraites populaires).

⁴ Swisscanto, p. 57; selon le rapport de la Commission de haute surveillance, p. 26, le taux moyen appliqué en 2018 par les institutions avec garantie étatique était de 2,54%.

⁵ Swisscanto, p. 58.

⁶ Retraites populaires, p. 16.

⁷ Lorsque la retraite est prise avant l'âge de 60 ans, le taux appliqué est réduit pour chaque année d'anticipation; il est augmenté, également pour chaque année supplémentaire d'activité, lorsque la retraite est prise après l'âge de 62 ans.

⁸ La CPPEF applique le principe de la primauté des prestations calculé sur le salaire assuré moyen de carrière revalorisé et non sur le dernier salaire avant la retraite.

térêt technique, l'institution en profite. Dans un tel système, il incombe à l'institution de prévoyance de veiller à ce que les cotisations de l'employeur et des employé-e-s, auxquelles s'ajoutent les revenus des placements, financent les prestations offertes à tous les assuré-e-s.

L'alternative au plan en primauté des prestations est le plan en primauté des cotisations, dans lequel ce sont les cotisations qui sont fixées en premier lieu. Dans ce système, la cotisation d'épargne (aussi appelée bonification d'épargne) est créditede pour chaque assuré-e sur un compte d'épargne individuel, rémunéré par un intérêt annuel, variant en fonction de la performance des placements de l'institution de prévoyance et de la santé financière de celle-ci. Au moment de la retraite, le capital accumulé est transformé en rente à l'aide d'un taux de conversion, déterminé de manière actuarielle. Ainsi, le montant de la rente de chaque assuré-e n'est pas exactement déterminable à l'avance; il dépend du capital accumulé (salaire, intérêts, retraits et apports) et du taux de conversion appliqué. Il en résulte que le risque de placement est assumé en premier lieu par les assuré-e-s.

3.2. Avantages d'un plan en primauté des prestations

3.2.1. Transparence de l'objectif de rente

Dans le régime de la primauté des prestations, l'objectif de rente est connu des assuré-e-s, pour autant que les paramètres du plan soient maintenus.

3.2.2. Prise en charge du risque financier par l'institution de prévoyance

Comme indiqué ci-dessus (cf. ch. 3.1), le risque lié à de mauvaises performances des placements effectués par l'institution de prévoyance est, dans un système en primauté des cotisations, assumé par les personnes assurées. En cas de baisse des rendements, les intérêts crédités sur les comptes d'épargne individuels sont simplement réduits, l'opération étant neutre pour l'institution de prévoyance elle-même. En revanche, en primauté des prestations, les prestations dues aux assuré-e-s sont déterminées à l'avance. C'est l'institution qui assume les risques en cas d'insuffisance des rendements.

3.3. Avantages d'un plan en primauté des cotisations

3.3.1. Aspects financiers

On constate, à la lecture des pronostics effectués par l'expert en matière de prévoyance professionnelle, que le futur de la CPPEF n'est pas assuré avec le plan de prévoyance actuel fondé sur la primauté des prestations (cf. ci-dessus ch. 1.1.4). Compte tenu de l'évolution intervenue sur les marchés finan-

ciers, il serait risqué de tabler sur des rendements des placements financiers qui s'écartent des prévisions établies par les spécialistes mandatés¹; des mesures préventives doivent être prises pour assurer la viabilité de la CPPEF et garantir des prestations de retraite, d'invalidité et de décès acceptables pour les assuré-e-s. La primauté des cotisations améliore la stabilité financière des institutions de prévoyance (pour une représentation graphique de la situation de la CPPEF, cf. ci-dessous ch. 3.4.5).

En outre, les prestations d'épargne acquises durant l'année étant individuelles, les fluctuations de financement nécessaires induites par la solidarité entre les assuré-e-s jeunes et les plus âgé-e-s, présente en primauté des prestations, sont supprimées.

3.3.2. Amélioration de la gouvernance

La primauté des cotisations permet une meilleure capacité de pilotage de la situation financière et du degré de couverture.

Selon la législation fédérale (art. 50 al. 2 LPP), dans le cas des institutions de droit public, les corporations de droit public peuvent édicter soit les dispositions applicables aux prestations, soit celles applicables au financement. Dans le canton de Fribourg, les règles sur le financement sont ancrées dans la LCP, le comité ayant la responsabilité de définir les prestations. Pour ce faire, il est important pour la CPPEF de disposer de marges de manœuvre, notamment si la performance financière des placements est insuffisante. Dans le plan actuel, les marges de manœuvre se limitent au taux de revalorisation et à l'éventuelle indexation des pensions. Or, dans le contexte actuel des taux d'intérêts proches de zéro, voire négatifs, ces deux paramètres sont déjà fixés à zéro dans les évaluations récentes. Dès lors, la CPPEF ne dispose d'aucun levier aisément mobilisable pour piloter le plan de prévoyance. Ainsi, l'institution agrave son déficit à chaque fois que le rendement ne permet pas de couvrir le taux d'intérêt technique.

Dans un régime en primauté des cotisations en revanche, l'intérêt servi sur les comptes d'épargne de vieillesse des assuré-e-s actifs peut être adapté chaque année notamment en fonction du rendement effectif et, si des mesures d'assainissement sont nécessaires, même être suspendu. Ainsi, le taux d'intérêt crédité sur les comptes d'épargne individuels peut être modulé d'année en année, suivant l'évolution des résultats obtenus (variable d'ajustement). L'organe suprême de l'institution de prévoyance professionnelle dispose d'une plus grande marge de manœuvre pour gérer ladite institution et est ainsi mieux à même d'assumer la responsabilité importante qui lui incombe.

Finalement, le passage à la primauté des cotisations présente également l'avantage de réduire les répercussions d'éven-

¹ Asset Liability Management réalisé par la société Willis Towers Watson.

tuelles futures modifications du taux d'intérêt technique sur les exigences en matière de financement. En effet, concrètement, dans un plan en primauté de prestations, la baisse du taux d'intérêt technique a des impacts sur les montants des engagements concernant les personnes bénéficiant d'une rente et les assuré-e-s actifs. En revanche, dans un plan en primauté des cotisations, le taux d'intérêt technique n'a d'incidence que sur le montant des engagements relatifs aux bénéficiaires de rentes; il n'a aucun effet sur le montant des engagements concernant les assuré-e-s actifs ou actives, chacun d'eux constituant sa prévoyance en accumulant un capital d'épargne.

3.3.3. Adéquation avec le système prévalant dans le monde du travail actuel

Même si le système actuel se base sur la somme des salaires assurés de la carrière, un plan en primauté des prestations induit de la solidarité entre les assuré-e-s des jeunes générations et les assuré-e-s plus âgé-e-s. La capitalisation est faible pour les jeunes assuré-e-s et croît fortement dans les dernières années avant la retraite.

En revanche, en primauté des cotisations, la solidarité n'existe pas, à tout le moins s'agissant du volet «prévoyance vieillesse», chaque assuré-e constituante de manière individuelle son propre capital d'épargne de vieillesse. Ce système est plus favorable pour les jeunes assuré-e-s que la primauté des prestations.

Autrefois, le choix de la primauté des prestations avait du sens, car il était courant qu'une personne accomplisse la totalité de sa carrière professionnelle au sein de la même entreprise. Sous réserve de certaines professions particulières, notamment dans les domaines de l'enseignement et de la police, on constate actuellement de manière générale une augmentation de la rotation du personnel. Dès lors, dans ce contexte, il est essentiel que certains employé-e-s ne profitent pas du système alors que d'autres seraient préterités en raison de la structure des différents plans de prévoyance. La solidarité des jeunes générations envers les plus âgés n'est plus en adéquation avec la réalité du monde du travail actuel.

3.3.4. Transparence du procédé de capitalisation

En primauté des cotisations, la capitalisation pour les prestations de retraite suit un simple processus d'épargne bancaire, sans tenir compte d'aucune probabilité, ni de l'espérance du rendement. L'assuré-e constitue son capital en versant sur son compte individuel de retraite les apports uniques à l'entrée, les bonifications d'épargne et les rachats volontaires, auxquels s'ajoutent les intérêts. La prestation de libre passage est simple à déterminer: elle correspond au capital d'épargne accumulé au moment de la sortie.

En revanche, le calcul des prestations de sortie versées dans un plan en primauté des prestations, qui garantit des prestations de sortie déterminées selon un barème tenant compte de l'espérance de rendement et des probabilités actuarielles, est particulièrement opaque et n'est que difficilement, voire pas du tout, compréhensible pour les assuré-e-s.

3.3.5. Séparation claire des différentes rentes (fondées sur le système épargne/risque)

En primauté des cotisations, en règle générale, les prestations d'invalidité sont temporaires et leur financement ne dépend pas de l'épargne accumulée. Elles sont financées par une cotisation annuelle de risque. A l'âge ordinaire de la retraite, la rente d'invalidité est remplacée par la rente de retraite. Celle-ci est financée en créditant, durant la période d'invalidité, les cotisations d'épargne réglementaires sur le capital d'épargne. Le coût de ces cotisations est inclus dans la cotisation de risque.

En cas de décès avant la retraite, la différence entre le capital décès nécessaire et le capital accumulé est également financée par une cotisation annuelle de risque.

Il y a ainsi une séparation presque totale dans le financement des prestations de retraite et des prestations de risque (sauf s'agissant de l'utilisation du capital d'épargne existant pour le financement des prestations de décès).

3.4. Plan en primauté des cotisations proposé par le comité de la CPPEF

3.4.1. Principes

Dans son rapport du 28 mars 2018, le comité de la CPPEF préconise de faire le pas du passage au plan en primauté des cotisations. Les grandes lignes du plan proposé sont les suivantes.

Dans le système en primauté des cotisations retenu, la pension de retraite de chaque assuré-e correspond au montant résultant de la conversion de son capital d'épargne, comprenant les intérêts crédités, en pension annuelle de retraite, à l'aide du taux de conversion. Ce taux est déterminé de manière actuariellement neutre, c'est-à-dire de manière à ne générer aucun gain ou aucune perte pour l'institution de prévoyance au moment de la mise à la retraite. Le montant du taux de conversion dépend de l'espérance de vie et de l'espérance de rendement des placements financiers retenue. Le taux de conversion du plan en primauté des cotisations est de 4,73% à l'âge de 60 ans et de 5,25% à l'âge de 64 ans¹. Dans le plan en primauté des prestations actuellement en vigueur, le taux de conversion équivalent, évalué au moyen

¹ Application des tables actuarielles VZ 2015 (P 2017), taux d'intérêt technique de 2,25%.

des bases techniques applicables actuellement, est de 5,95% à l'âge de 64 ans. Ramené au taux de pension applicable dans le plan actuel (1,664% à l'âge de 64 ans et 1,6% à l'âge 60 ans), le taux de conversion équivalent à 60 ans dans le plan actuel serait de 5,72%.

La couverture des risques invalidité et décès est fixée, directement (pour la rente d'invalidité) ou indirectement (pour les rentes de conjoint survivant et d'enfants), sur la base de pourcentages déterminés du montant du salaire assuré.

3.4.2. Couverture des risques invalidité et décès

Les prestations accordées en cas de réalisation des risques invalidité et décès sont les suivantes dans le plan de prévoyance proposé:

- 1° La *pension d'invalidité temporaire* correspond à 57,5% du salaire assuré. La pension d'invalidité est versée jusqu'à ce que l'assuré-e ait atteint l'âge de la retraite. A ce moment, la pension d'invalidité s'éteint et est remplacée par une pension de vieillesse.
- 2° La *pension de conjoint survivant* se monte à 60% de la pension d'invalidité assurée¹.
- 3° Les *pensions d'enfants* se montent à 20% de la pension concernée.

3.4.3. Capital d'épargne et échelle de bonifications

Le capital d'épargne est constitué au fil du temps par l'addition du montant des cotisations mensuelles versées par l'assuré-e et par l'employeur, déduction faite des montants affectés à la couverture des risques invalidité et décès, à celle des frais administratifs et à la recapitalisation, et augmenté des intérêts. Pour désigner la part de cotisation consacrée à l'épargne, on parle de bonifications d'épargne. Concrètement, le taux de cotisation total actuel, qui a été adapté le 1^{er} janvier 2017, se monte à 25,9% du salaire assuré. Sur cette base, la bonification d'épargne se monte à 21,0% (25,9% [cotisation totale] – 1,9% [risques et frais] – 3,0% [recapitalisation]). La part mise à la charge des assuré-e-s se monte à 8,64%.

Pour donner suite à la demande des associations de personnel et d'un nombre important de participants et participantes à la procédure de consultation, le futur plan de prévoyance de la CPPEF est basé sur une échelle de bonifications croissante et tient compte d'une augmentation des cotisations employés et employeurs d'un point de cotisation pour chacune des parties en moyenne.

L'échelle des bonifications est la suivante:

Classe d'âges	Bonification employés	Bonification employeur	Bonification totale
22–34 ans	8%	9,5%	17,5%
35–44 ans	8%	10,5%	18,5%
45–54 ans	10,9%	14%	24,9%
55–70 ans	11%	18,5%	29,5%

3.4.4. Impact du projet pour les assuré-e-s (sans mesures transitoires et compensatoires)

Le projet actuel n'aura aucune incidence sur les rentes des personnes qui bénéficient déjà d'une rente de vieillesse, de conjoint survivant, d'invalidé ou d'orphelin (protection des droits acquis).

Les mesures à prendre pour garantir la stabilité financière de la CPPEF auront en revanche un impact pour les assuré-e-s actifs ou actives. L'impact sur les rentes de vieillesse sera surtout marqué pour les personnes les plus âgées. A cet égard, il est toutefois essentiel de noter que l'impact effectif dépendra du taux d'intérêt réel que le comité de la CPPEF sera en mesure de créditer sur le capital d'épargne de chaque assuré-e, en fonction des résultats des placements financiers de l'année en cours.

Selon les estimations réalisées, sur la base d'un taux d'intérêt attendu de 2,5%, les pertes subies par les assuré-e-s présents seraient les suivantes, en l'absence de mesures transitoires et compensatoires:

Paramètres	
Taux crédité pour projection	2,50%
Echelle de bonifications	croissante
> Taux de bonification employeur	9,5/10,5/14/18,5%
> Taux de bonification employé	8/8/10,9/11%
> Taux de bonification total	17,5/18,5/24,9/29,5%
Cotisation pour risques et frais	1,90%
Cotisation de recapitalisation	3,00%
Cotisation totale	22,4/23,4/29,8/34,4%
Limitation de perte de pension	–
Age début limitation de perte	–
Coût mesures transitoires et compensatoires (MCHF)	–
Impact sur la pension de retraite projetée sans mesures (en moyenne)	
20–24	11,9%
25–29	7,5%
30–34	2,3%
35–39	-3,0%
40–44	-6,6%

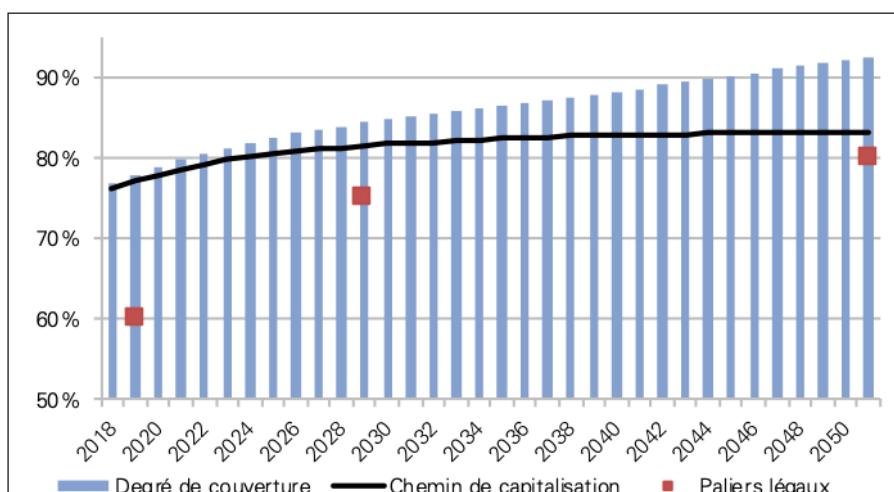
¹ Le partenaire non marié d'un assuré décédé se voit quant à lui allouer, à certaines conditions, un capital décès égal à 50% de l'avoir accumulé par le défunt.

Impact sur la pension de retraite projetée sans mesures (en moyenne)	
45–49	-11,1%
50–54	-15,0%
55–59	-18,9%
60–64	-19,4%
65–70	-11,2%
Global	-6,7%

En raison de l'adoption d'une échelle de bonifications à caractère croissant, le projet pourra avoir un impact sur les salaires nets des assuré-e-s, positif ou négatif en fonction de leur âge. En effet, le prélèvement actuel de 8,64% du salaire assuré pour la part des cotisations du deuxième pilier consacrée à l'épargne vieillesse passera à 8% pour les assuré-e-s de 22 à 44 ans, de 10,9% pour les assuré-e-s de 45 à 54 ans et de 11% pour les assurés de 55 ans et plus.

3.4.5. Evolution du degré de couverture

Le tableau suivant présente l'évolution du degré de couverture des engagements de la CPPEF attendue avec le nouveau plan en primauté des cotisations:



Ces projections, qui prennent en compte les mesures transitoires et compensatoires proposées dans le présent projet (cf. ci-dessous ch. 4), démontrent que le plan proposé contient une marge de sécurité, dès lors que, en 2052, le taux de couverture de la CPPEF serait supérieur à 80%. Cette marge de sécurité présente l'avantage que, dans le futur, il ne devrait pas être nécessaire de revoir le plan de prévoyance à chaque baisse de l'espérance de rendement. Elle sauvegarde ainsi les intérêts des générations futures.

4. Mesures transitoires

4.1. Généralités

La mise en œuvre des mesures indispensables envisagées pour garantir l'équilibre financier de la CPPEF se traduira par une réduction significative des expectatives de prestations de retraite pour un nombre important d'assuré-e-s.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral¹ et conformément au principe de la bonne foi, l'application de nouvelles dispositions péjorant la situation des intéressé-e-s doit, selon les cir-

stances, faire l'objet de mesures transitoires. Les mesures transitoires doivent permettre aux assuré-e-s de s'adapter à la nouvelle réglementation ou leur permettre de maintenir les dispositions qu'ils ou elles ont prises de bonne foi en fonction de l'ancienne réglementation et sur lesquelles il ne leur est pas facile de revenir. Dans un arrêt ATF 134 I 23, considérant 7.6.2, le Tribunal fédéral a en particulier jugé, dans un cas valaisan, qu'une période transitoire de cinq ans peut être considérée comme justifiée et qu'elle respecte le principe de la proportionnalité.

La détermination du cercle des bénéficiaires des mesures transitoires est une opération délicate. Une approche trop restrictive n'est pas souhaitable d'un point de vue social et sous l'angle d'une bonne gestion des ressources humaines. En conséquence, le projet étend l'application des mesures transitoires aux personnes âgées de plus de 45 ans. Il prend ainsi en compte une période de 20 années avant l'âge limite de la retraite, âge fixé à 65 ans selon l'article 38 al. 1 du règlement du 17 décembre 2002 du personnel de l'Etat (RSF 122.70.11).

Pour tenir compte de manière optimale de la situation des différentes catégories de personnes concernées, une distinction est opérée entre les assuré-e-s âgés de 45 à 54 ans (mesures

¹ ATF 134 I 23 et arrêt non publié du Tribunal fédéral du 15 janvier 2008, 9C_78/2007.

compensatoires, cf. ci-dessous ch. 4.3) et les assuré-e-s de 54 ans et un mois à 64 ans (mesures transitoires au sens strict, cf. ci-dessous ch. 4.2). Chaque assuré-e appartenant au cercle des bénéficiaires des mesures transitoires verra son avoir de vieillesse crédité du montant des mesures – transitoires au sens strict ou compensatoires – le plus élevé des deux, compte tenu de sa situation personnelle, à condition d'être entré en fonction auprès d'un employeur affilié avant le 31 décembre 2018 (cf. art. 29c al. 1 let. b).

A noter que les montants apportés par l'employeur (mesures transitoires au sens strict, mesures compensatoires, ainsi que «rachats» actuariels s'agissant des agents et agentes de la force publique, cf. ci-dessous ch. 7.2) ne doivent pas être considérés comme des rachats au sens des articles 79a ss LPP et ne seront pas soumis à des limitations d'ordre fiscal et réglementaire.

4.2. Mesures transitoires au sens strict

Le cercle des bénéficiaires des mesures transitoires au sens strict est composé des personnes âgées de 54 ans et un mois à 64 ans, soit une tranche d'âges de dix années, lors de l'entrée en vigueur du nouveau plan¹. Il correspond à 20% des assuré-e-s actifs dans le régime des pensions environ.

Les mesures transitoires au sens strict consistent à attribuer à chaque assuré-e concerné-e, de manière dégressive à raison de 10% par année, un montant, calculé lors du changement de plan, destiné à compenser la différence entre la pension de retraite calculée selon l'ancien et le nouveau plan.

Plus concrètement, la compensation est totale pour les assuré-e-s de 64 ans et plus (en pratique, le changement de plan n'a pas d'incidence financière pour cette catégorie de personnes); elle est inexistante pour les assuré-e-s de 54 ans et moins; les assuré-e-s âgés de 54 ans et un mois à 64 ans bénéficient d'une compensation linéaire, 1/120^e étant acquis chaque mois² (cette compensation a pour effet de diminuer de 10%, pour chaque année d'âge, la perte de rente découlant du changement de plan).

4.3. Mesures compensatoires

Les mesures compensatoires visent à améliorer la situation d'un cercle plus étendu d'assuré-e-s.

Les seules mesures transitoires ne sont pas suffisantes. En effet, les incidences du changement de plan de prévoyance sont également difficilement supportables sous l'angle financier pour les personnes âgées de 45 ans à 54 ans. La solution proposée consiste en ce que les assuré-e-s de plus de 45 ans

(y compris ceux âgés de 54 ans et un mois à 64 ans) se voient attribuer un capital correspondant au montant nécessaire, fixé lors du changement de plan, pour limiter la perte subie à un pourcentage déterminé de l'expectative de pension de retraite à 64 ans calculée selon le plan actuel. A noter que le critère d'acquisition des mesures compensatoires est simplement l'âge atteint à la date de l'entrée en vigueur du changement de primauté³.

Il est important de noter ici que la perte ainsi limitée ne constitue pas une perte moyenne, mais qu'il s'agit d'une limite maximale individuelle pour tous les assuré-e-s de plus de 45 ans, pour autant que le taux d'intérêt crédité sur les comptes d'épargne soit au moins de 2,5% en moyenne sur la période concernée. Par ailleurs, les montants crédités ne constituent pas une garantie du niveau des rentes et sont indépendants de l'évolution future du niveau des prestations.

Pour information, la catégorie des personnes âgées de 45 à 54 ans correspond à 27% des assuré-e-s actifs dans le régime de pensions.

4.4. Hypothèses retenues pour le calcul des mesures transitoires et compensatoires et impact de ces mesures

Les calculs ont été réalisés sur la base de l'effectif des assuré-e-s actifs présent à la date du 31 décembre 2018, avec projection des prestations du plan actuel au 31 décembre 2021.

Les projections ont été effectuées sur la base d'un taux d'intérêt hypothétique crédité sur les avoirs de vieillesse de 2,5%.

La base de comparaison pour le maintien des prestations est la pension de retraite projetée à 64 ans (60 ans pour les agents et agentes de la force publique).

Les mesures transitoires au sens strict ont été prises en compte s'agissant des assuré-e-s actifs âgés de 54 ans et un mois à 64 ans (50 ans et un mois à 60 ans pour les agents et agentes de la force publique).

L'âge limite des mesures compensatoires est fixé à 45 ans. Pour les personnes âgées de plus de 45 ans, la perte en termes de pension de retraite est limitée à 9,50%, au moment du changement de plan (limite absolue).

L'apport de l'employeur s'élève à 380 millions de francs au titre des mesures transitoires et compensatoires. A noter que le coût lié à l'apport de l'employeur se base ici sur des données au 31 décembre 2016; données utilisées tout au long du processus d'élaboration et de négociations du projet. Une actualisation de ce coût a toutefois été réalisée et figure plus loin dans le document.

¹ Pour le cas particulier des agents de la force publique, cf. ci-dessous ch. 7.

² La personne née en décembre 1967 et qui sera donc âgée de 54 ans et un mois à l'entrée en vigueur du changement de primauté aura 1/120^e des mesures, celle née en novembre aura 2/120^e de ces mesures et ainsi de suite jusqu'à 100% pour la personne née en décembre 1957 et qui aura atteint l'âge de 64 ans à la date du changement de plan.

³ La personne ayant atteint l'âge minimal requis bénéficiera de l'ensemble des mesures, alors que la personne qui n'a pas atteint cet âge ne recevra aucune mesure compensatoire.

Le tableau qui suit synthétise les paramètres retenus pour les calculs projectifs et l'impact sur les pensions de retraite:

Paramètres	
Taux crédité pour projection	2,50%
Echelle de bonifications	Croissante
> Taux de bonification employeur	9,5/10,5/14/18,5%
> Taux de bonification employé	8/8/10,9/11%
> Taux de bonification total	17,5/18,5/24,9/29,5%
Cotisation pour risques et frais	1,90%
Cotisation de recapitalisation	3%
Cotisation totale	22,4/23,4/29,8/34,4%
Limitation de perte de pension	9,50%
Age du début de la limitation de perte	45 ans
Coût mesures transitoires et compensatoires (MCHF)	380
Impact sur la pension de retraite projetée (en moyenne)	
20–24	11,9%
25–29	7,5%
30–34	2,3%
35–39	-3,0%
40–44	-6,6%
45–49	-7,7%
50–54	-8,8%
55–59	-8,9%
60–64	-4,3%
65–70	0,0%
Global	-3,3%

4.5. Répartition de la charge financière et modalités de paiement

Le coût total des mesures transitoires au sens strict et des mesures compensatoires doit être réparti entre les différents employeurs dont le personnel est affilié auprès de la CPPEF, soit entre l'Etat et les autres employeurs affiliés (cf. art. 4 al. 2 LCP), conformément à l'article 28 du règlement de la CPPEF du 22 septembre 2011 concernant l'affiliation des institutions externes à la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat. Par ailleurs, une partie des coûts imputables à l'Etat doit être répartie selon les principes de financement applicables pour certaines tâches de l'Etat (enseignement primaire et secondaire notamment, offices régionaux de placement) ou encore vis-à-vis de certains établissements de l'Etat financièrement autonomes (ci-après établissements).

4.5.1. Charges financières selon les employeurs

La part due par chaque employeur est fonction du coût des mesures en cause engendré par les assuré-e-s de chacun d'entre eux. Pour permettre à la CPPEF de déterminer les parts dues par chaque employeur et informer suffisamment tôt les débiteurs des montants à verser, les calculs seront effectués sur la base de la situation en vigueur au 1^{er} janvier de l'année précédent l'entrée en vigueur du nouveau plan, soit en principe le 1^{er} janvier 2021.

Cela étant, le montant qui sera effectivement pris en charge par l'Etat et par les divers affiliés externes au titre des mesures transitoires au sens strict et des mesures compensatoires n'est pas précisément chiffrable actuellement. A titre indicatif et selon les projections réalisées par la CPPEF et son actuaire, sur la base de la situation prévalant au 31 décembre 2018 – les estimations utilisées durant l'entier du processus d'élaboration du projet se basaient sur les données au 31 décembre 2016 –, le montant total à charge des employeurs affiliés s'élèverait à 385,4 millions de francs. La répartition se présenterait de la manière la suivante:

Employeurs	Coûts des mesures transitoires	
Etat	349,4	90,7%
Autres employeurs affiliés	36,0	9,3%
Total (MCHF)	385,4	100,0%

S'agissant des modalités pratiques du versement de la part due par chaque employeur, le projet donne la possibilité aux employeurs affiliés de verser un montant unique, s'ils en ont la possibilité et la volonté, ou de payer la part due par tranches, en contractant un prêt auprès de la CPPEF. Le prêt sera accordé sur une durée maximale de cinq années, afin de garantir que, le moment venu, les moyens nécessaires au paiement des mesures transitoires et compensatoires soient à disposition de la CPPEF. Le projet prévoit que le prêt soit rémunéré au taux du marché. Pour le surplus, le montant du prêt et les modalités de celui-ci feront l'objet d'un accord entre la CPPEF et les employeurs qui le souhaiteraient.

S'agissant de l'Etat, il est prévu qu'il recoure à la formule du prêt. La CPPEF lui accordera ainsi un prêt dont le montant dépendra des calculs qui seront effectués 12 mois avant l'entrée en vigueur du projet de loi. D'entente avec la CPPEF, il est convenu que l'Etat verse sa part, qui représente environ 91% du total, de manière échelonnée dans le temps afin d'éviter un afflux massif de capitaux vers la CPPEF, afflux qui pourrait s'avérer problématique au vu notamment de la situation prévalant sur le front des taux d'intérêts. La dette qui en découlera sera remboursée sur une durée maximale de cinq années. Compte tenu de la situation actuelle sur le marché des capitaux, un tel emprunt de l'Etat à ce jour s'opérerait à un taux négatif. Au vu de la situation et compte tenu du décalage temporel d'ici à l'entrée en vigueur des nouvelles

dispositions légales, il est tenu compte ici d'un taux à 0%, en particulier en ce qui concerne la détermination des coûts à charge de l'Etat.

4.5.2. Répartition partielle de la part des charges de l'Etat

En vertu des règles de financement applicables à certains domaines de tâches de l'Etat ou en fonction des modes de financement de certains établissements, l'Etat refacturera une partie des charges lui incombeant.

Les communes sont concernées pour ce qui a trait à leur participation légale au financement paritaire concernant les frais de traitement du corps enseignant des niveaux primaires et secondaires et des charges y relatives (cf. notamment l'art. 67 al. 1 let. a de la loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire; RSF 411.0.1). Le tableau suivant renseigne sur les montants concernés, étant considéré la situation au 31 décembre 2018.

Répartition du coût des centres de charge de l'Etat-employeur		
Etat	317,8	91,0%
Communes	31,6	9,0%
Total (MCHF)	349,4	100,0%

La créance de la CPPEF envers les employeurs affiliés naîtra au moment de l'entrée en vigueur du projet de loi. Dans le but de ne pas provoquer un effet trop brusque de la récupération auprès des communes en application des dispositions légales, il y aura lieu de déterminer une période durant laquelle seront étalés tant la comptabilisation que le paiement de ces montants dus.

En ce sens, le projet prévoit d'ores et déjà que les communes pourront, individuellement et en cas de besoin, bénéficier d'un prêt de la part de l'Etat, afin de financer la part qui leur revient. L'Association des communes fribourgeoise a demandé que les éventuels prêts en faveur des communes portent sur un maximum de 10 ans et qu'ils soient libres de rémunération. Au vu de la diversité des situations qui se présenteront, le présent projet propose de laisser au Conseil d'Etat le soin de régler les modalités de ces prêts.

La Confédération pour sa part contribue au financement des charges salariales de tout ou partie de certains secteurs de l'Etat, tel les offices régionaux de placement (ORP), intégrés dans le Service public de l'emploi, ou encore aux charges salariales de certains secteurs de l'Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS) et de la Caisse publique de chômage. Dans le même ordre d'idée, le Service intercantonal d'entretien des autoroutes (SIERA) sera mis à contribution. Les statuts de cet établissement intercantonal prévoient en effet que ce dernier contribue au financement des mesures d'assainissement pour le personnel des différents cantons

qu'il emploie. Pour l'ECAS enfin, les secteurs autofinancés (caisse AVS et caisse ALFA notamment), un remboursement sera également demandé. Chacune de ces situations fera l'objet d'un examen de détail sitôt les chiffres connus, de manière à entreprendre les démarches nécessaires en vue des récupérations possibles. Deux principes seront à respecter: premièrement, le personnel de ces établissements, qui est également soumis à la législation sur le personnel de l'Etat, doit être traité comme le reste du personnel étatique et, deuxièmement, la participation des établissements sera proportionnellement identique à la participation de l'Etat-employeur.

5. Répartition de l'effort entre les assuré-e-s et les employeurs

La quantification des efforts financiers des employeurs et des assuré-e-s en lien avec la révision du plan de prévoyance de la CPPEF est un exercice difficile. Il ne peut pas se résumer au résultat mathématique d'un rapport entre un coût total et une contribution des employeurs et des assuré-e-s. En effet, la plupart des termes du rapport sont sujets à hypothèses et en partie à estimations. Il n'y a donc pas une réponse unique, simple et mathématique. A cela s'ajoute, dans le cas du présent projet, une difficulté supplémentaire, à savoir le passage d'un plan en primauté des prestations à un plan en primauté des cotisations.

Malgré ces difficultés mais avec des réserves, on peut tenter de faire une estimation de cette répartition des efforts.

La fixation du montant total de l'effort financier est l'élément le plus délicat de ce calcul. Le montant retenu ici est celui qui correspond à la somme à injecter dans la CPPEF, à la date du changement de plan, permettant de maintenir le même niveau d'expectative de rente de retraite que celui du plan de prévoyance actuel dans le nouveau plan proposé, pour les assurés présents au moment du changement de plan. Il s'agit en fait de chiffrer le coût du maintien des conditions actuelles de retraite dans le futur plan.

Selon les estimations initiales, le coût total de l'effort a été évalué à 1,4 milliard de francs (sur la base d'un taux d'intérêt crédité sur les avoirs de vieillesse des assuré-e-s de 2,5%; montant arrondi).

Le Conseil d'Etat propose une contribution équitable des employeurs affiliés à la prise en charge de ce montant.

6. Offre de trois plans à choix

En application de l'article 1d de l'ordonnance fédérale du 14 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.441.1; OPP2), il est prévu que, à l'avenir, la CPPEF propose aux personnes assurées dans le régime de pensions plusieurs plans de prévoyance à choix. La réglementation fédérale limite à trois le nombre de plans offerts.

L'adoption des plans à choix ne relève pas du financement, mais des prestations offertes par l'institution de prévoyance. Elle est par conséquent de la compétence de celle-ci. La CPPEF prévoit d'instituer deux plans complémentaires au plan «standard»: un plan «étendu» et un plan «optimum». Les personnes qui le souhaitent auront ainsi la possibilité d'améliorer, sur une base volontaire, leurs conditions de retraite en acceptant de payer une cotisation plus élevée que la cotisation du plan «standard» (cf. également ci-dessous commentaires ad art. 7 et 13).

Les assuré-e-s peuvent opter chaque année pour l'une ou l'autre formule. Les changements de plan doivent simplement être annoncés à l'employeur au plus tard le 30 septembre de l'année précédent leur entrée en force.

Cette possibilité offerte aux assuré-e-s est particulièrement intéressante pour les personnes âgées de 40 à 50 ans qui bénéficient de relativement bons salaires et dont le capital de vieillesse pourra être sensiblement augmenté en fonction du taux d'intérêt qui pourra être crédité chaque année par la CPPEF.

7. Cas particulier des agents et agentes de la force publique

7.1. Introduction

Conformément à l'ordonnance du 29 novembre 2011 concernant les conditions de retraite des agents et agentes de la force publique (RSF 122.70.83), les agents et agentes de la force publique (agents de police, agents de détention et gardes-faune) sont tenus de prendre leur retraite à l'âge de 60 ans révolus.

Dans le système actuel en primauté des prestations, le taux de pension de 1,6% sur la somme des salaires assurés est uniforme pour tous les assuré-e-s entre 60 et 62 ans, contrairement aux règles actuarielles qui dicteraient une diminution de ce taux (sur la pratique actuelle de la CPPEF quant à la fixation des rentes, cf. également ci-dessous ch. 9). Tous les assuré-e-s dans ce groupe d'âge, toutes fonctions confondues – y compris les agents et agentes de la force publique – obtiennent la même rente pour la même somme des salaires assurés. A la différence des autres collaborateurs et collaboratrices, les agents et agentes de la force publique obtiennent une prestation compensatoire, financée par l'Etat-employeur, de 237 francs par mois entre 60 et 65 ans au titre de l'avance AVS. Cette prestation, qui compense l'obligation de la prise de la retraite à 60 ans, correspond à la différence entre le 90% et le 100% de l'avance AVS (100% = 2370.– par mois).

7.2. Compensation de la perte de rente découlant de l'application de facteurs actuariels («rachat» actuiciel)

Dans le nouveau système de la primauté des cotisations, le taux de conversion sera strictement actuiciel (dégressif par groupe d'âge). La perte de rente pour les assuré-e-s ayant 60 ou 61 ans sera donc accentuée par rapport à la situation actuelle. Pour les agents et agentes de la force publique, cette situation pose un problème particulier compte tenu de leur obligation de prendre leur retraite au plus tard à 60 ans. Du fait de cette obligation, leur rente sera, comme c'est déjà le cas actuellement, réduite sans qu'ils aient la possibilité – dont disposent les autres employé-e-s – de travailler plus longtemps pour compenser cette perte. Cette dernière résulte de trois facteurs (baisse du taux de conversion, absence de bonification créditee ainsi que d'intérêt crédité). Actuellement, la prestation compensatoire de 237 francs par mois évoquée ci-dessus est exclusivement liée à la baisse du taux de conversion, les deux autres facteurs ne font l'objet d'aucune compensation.

Le Conseil d'Etat propose de conserver la même approche et de ne compenser que les pertes découlant de l'utilisation de facteurs actuariels pour le calcul des rentes, à l'exclusion de celles résultant de l'absence de bonifications et d'intérêts crédités. Cette compensation sera réalisée par le biais d'un «rachat» actuiciel opéré au moment du départ à la retraite de chaque agent ou agente.

Le montant dudit «rachat» correspondra au capital qui devra être versé sur le compte de chaque agent ou agente concerné pour compenser l'application du taux de conversion correspondant à l'âge de 60 ans (soit 4,73%) au lieu du taux appliqué aux personnes âgées de 65 ans (5,40%). Ce capital sera financé par l'Etat et par chaque bénéficiaire dans une proportion qui devra encore faire l'objet de discussions avec les associations de personnel des personnes concernées. Dans la mesure où la perte découlant de l'utilisation de facteurs actuariels pour le calcul des rentes sera compensée par le biais du «rachat», le remboursement aux agents et agentes de la force publique des 10% de l'avance AVS supplémentaires, soit 2844 francs par année (12 x 237 francs) (cf. ci-dessus ch. 7.1), pour le rachat complet de l'avance AVS devrait être supprimé.

Si l'Etat finançait les «rachats» actuariels à raison de 50%, le coût total non escompté de ces «rachats» sur une période de 30 ans pour l'ensemble des agents et agentes présents à la fin 2018 (727 personnes) se monterait à 27,6 millions de francs. Le coût annuel variera fortement d'année en d'année (allant parfois du simple au double) en fonction des départs effectifs à la retraite de chaque année. Sur la base de l'effectif actuel (31 décembre 2018) et en prenant en considération les départs envisagés sur la période 2029 à 2054 (jusqu'en 2029, ce sont les mesures transitoires et compensatoires qui sont déterminantes, cf. ci-dessous ch. 7.3), on peut estimer que la

charge annuelle moyenne sera de l'ordre de 1,2 million de francs (non actualisés).

Cette proposition du Conseil d'Etat a été accueillie favorablement par les représentants du personnel concerné. Elle devra néanmoins être affinée lorsque le projet actuel sera définitif, au terme du processus législatif. Les adaptations législatives concernant les agents et agentes de la force publique étant de niveau réglementaire, le Conseil d'Etat procédera aux modifications nécessaires de telle sorte que ces adaptations puissent entrer en vigueur à la même date que la modification de la LCP.

A noter que les montants apportés par l'employeur au titre du «rachat» actuariel, à l'instar des montants apportés pour le financement des mesures transitoires et des mesures compensatoires, ne doivent pas être considérés comme des rachats au sens des articles 79a ss LPP et ne seront pas soumis à des limitations d'ordre fiscal et réglementaire.

7.3. Mesures transitoires

Les principes exposés ci-dessus (cf. ch. 4) sont appliqués dans le projet aux agents et agentes de la force publique comme au personnel «ordinaire», à l'exception des mesures transitoires. Les mesures transitoires au sens strict sont calculées sur une durée de 10 ans. Les agents et agentes de la force publique étant tenus de prendre leur retraite à l'âge de 60 ans révolus, il est justifié que les agents et agentes âgés de 50 et un mois à 59 ans bénéficient desdites mesures. Le coût de la prise en compte d'un âge différent pour cette catégorie de personnel est estimée à environ 30 millions de francs. Ce montant est déjà compris dans le coût des mesures transitoires et compensatoires total.

Les mesures transitoires et compensatoires ainsi calculées devraient permettre de compenser totalement la perte découlant de l'application de facteurs actuariels, à tout le moins en cas de répartition paritaire de la prise en charge du «rachat» actuariel entre les agents et agentes de la force publique concernés et l'employeur. Pour éviter une double compensation, les agents et agentes de la force publique bénéficiaires de ces mesures ne profiteraient pas du «rachat» actuariel opéré au moment du départ à la retraite.

A noter que le versement des mesures transitoires est une mesure ponctuelle, dont la durée de validité s'éteindra dix ans après l'entrée en vigueur de la modification légale. En revanche, la compensation de la perte de rente découlant de l'application de facteurs actuariels est une mesure pérenne ayant vocation à perdurer aussi longtemps que les bénéficiaires subiront un préjudice du fait de l'obligation qui leur est faite de partir à la retraite de manière anticipée par rapport aux autres collaborateurs et collaboratrices de l'Etat.

8. Remboursement de l'avance AVS

Conformément à l'article 50 al. 4 de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers; RSF 122.70.1), l'Etat participe sous certaines conditions au remboursement de l'avance AVS consentie par la CPPEF en cas de départ en retraite avant l'âge donnant droit à une rente de vieillesse de l'AVS. Lors des réflexions menées dans le cadre du présent projet, la question de savoir si ce remboursement doit être maintenu, supprimé ou remplacé par une autre mesure a été examinée.

Après analyse et sous réserve de la suppression éventuelle du remboursement supplémentaire de 10% de l'avance AVS dont bénéficient les agents et agentes de la force publique par rapport au personnel «ordinaire», qui doit encore faire l'objet de discussions avec les associations du personnel (cf. ci-dessus ch. 7.2), il est apparu qu'il est préférable de maintenir, en l'état, le statu quo dans ce domaine. Cette thématique sera analysée dans le cadre des travaux d'élaboration la future politique du personnel de l'Etat et de la révision de la LPers.

9. Projet de la CPPEF en cas de non-aboutissement du présent projet

Si le présent projet ne devait pas aboutir, il serait de la responsabilité de la CPPEF et de son comité de prendre des mesures pour assurer le respect des exigences posées par la législation fédérale s'agissant du degré de couverture minimal des institutions de prévoyance professionnelle de droit public. La marge d'action de cette institution étant limitée à la fixation des prestations, le comité a d'ores et déjà décidé des mesures nécessaires pour rétablir la situation financière projective de la CPPEF. Les prestations de libre passage des assuré-e-s ne seront pas affectées par les mesures prises.

Le comité de la CPPEF a en premier lieu, avec un régime de pensions maintenu en primauté des prestations, décidé d'abaisser le taux de rente de 1,6% à 1,55%, à un âge de référence de 64 ans, et de retraitier, au moment du changement de plan, les sommes revalorisées acquises de chaque assuré-e actif ou active, de sorte à maintenir constante la prestation de sortie acquise à cette date.

En second lieu, il corrigera la pratique actuelle et appliquera à l'avenir des facteurs actuariels pour le calcul des rentes. L'usage de facteurs actuariels vise à supprimer les effets de solidarité qui favorisent les personnes prenant leur retraite avant l'âge de 62 ans au détriment des autres assuré-e-s. Il garantit par ailleurs la neutralité du coût indépendamment de l'âge effectif de départ à la retraite et supprime ainsi la volatilité des besoins de financement induits par le comportement de départ à la retraite des assuré-e-s.

Dans la pratique actuelle, la rente n'est pas réduite entre 60 et 62 ans en cas de retraite anticipée avant l'âge de 62 ans. La CPPEF n'applique ainsi pas aux assuré-e-s qui partent en

retraite avant l'âge de 62 ans la réduction correspondant au fait qu'ils bénéficieront d'une ou de plusieurs années de rente supplémentaire tout en ne cotisant plus durant ces années. Le calcul de la pension n'est donc pas neutre sous l'angle actuariel; un calcul correct supposerait une réduction d'environ 5% de la rente par année d'anticipation. Le gain correspondant des retraité-e-s est financé par la CPPEF et péjore sa situation financière. Cette situation ne doit pas perdurer et doit être corrigée le plus rapidement possible.

Ces mesures seront accompagnées de mesures transitoires dont profiteront les assuré-e-s en fin de carrière. Ces mesures devront être financées par la CPPEF; compte tenu de la situation financière de celle-ci, elles seront moins généreuses que celles qui sont prévues dans le projet du Conseil d'Etat. Seuls les assuré-e-s âgés de plus 59 ans en bénéficieront. Les modalités de calcul du montant des mesures transitoires sont néanmoins identiques à celles exposées ci-dessus en lien avec le projet du Conseil d'Etat (cf. ch. 4). Les mesures accordées par la CPPEF ne l'étant que sur cinq ans, alors que celles envisagées par le Conseil d'Etat le sont sur dix années, les paliers entre les années d'âges ne seront toutefois pas de 10%, mais de 20%.

Les paramètres retenus par le comité de la CPPEF et les incidences sur les rentes projetées des assuré-e-s des diverses catégories d'âges sont les suivants:

Paramètres primauté des prestations	Plan CPPEF – Primauté des prestations – TiT 2,25%
Taux de pension	1,55%
Age de référence	64 ans
Basculement	Maintien PLP
Tables actuarielles	VZ 2015 (P 2017)
Taux technique	2,25%
Cotisation employeur	15,24%
Cotisation employés	10,66%
Cotisation totale	25,90%
Mesures transitoires	Linéaires
Durées mesures	5 ans
Impact sur la pension de retraite projetée	
20–24	-7,2%
25–29	-8,1%
30–34	-10,0%
35–39	-12,7%
40–44	-15,4%
45–49	-17,6%
50–54	-18,9%
55–59	-19,3%
60–64	-10,1%
65–70	0,0%
Global	-14,1%

A noter toutefois qu'une expertise actuarielle de la CPPEF est en cours de réalisation. Au vu des premiers résultats de cette expertise, si le présent projet devait ne pas aboutir, le taux d'intérêt technique (TiT) appliqué devrait selon toute vraisemblance être abaissé encore de 2,25% à 1,75%. Au moment de la rédaction du présent message, aucune décision n'a été prise par le comité de la CPPEF.

Néanmoins, à titre informatif, au cas où la CPPEF devait décider d'abaisser le taux d'intérêt technique à 1,75%, l'impact sur les pensions de retraite projetées serait le suivant:

Paramètres primauté des prestations	Plan CPPEF – Primauté des prestations – TiT 1,75%
Taux de pension	1,37%
Age de référence	64 ans
Basculement	Maintien PLP
Tables actuarielles	VZ 2015 (P 2017)
Taux technique	1,75%
Cotisation employeur	15,24%
Cotisation employés	10,66%
Cotisation totale	25,90%
Mesures transitoires	Linéaires
Durées mesures	5 ans
Impact sur la pension de retraite projetée	
20–24	-18,2%
25–29	-19,3%
30–34	-21,3%
35–39	-23,9%
40–44	-26,1%
45–49	-27,7%
50–54	-28,1%
55–59	-26,9%
60–64	-13,4%
65–70	0,0%
Global	-23,9%

10. Conséquences financières

Les conséquences financières du présent projet comprennent d'une part le financement de mesures transitoires et compensatoires, et d'autre part les autres mesures prévues, à savoir une augmentation du taux de cotisation employeur ainsi qu'une revalorisation salariale.

10.1. Incidences financières liées au financement des mesures transitoires

Comme indiqué ci-dessus sous chiffre 4.5.1, il est prévu que le montant relatif aux coûts que l'Etat devra assumer au titre des mesures transitoires sera versé à la CPPEF en plusieurs tranches, sur un maximum de 5 ans. Compte tenu de la situation prévalant sur le marché des capitaux, il n'est pas calculé de charges d'intérêts sur l'emprunt que contracterait l'Etat.

D'un point de vue comptable, le coût des mesures transitoires à charge de l'Etat, soit un montant projeté au 31 décembre 2018 de l'ordre de 349,4 millions de francs, sera imputé sur le capital propre de l'Etat. Les disponibilités financières de l'Etat permettront de rembourser l'emprunt contracté, selon les modalités prévues à l'article 29d du projet de loi. Le compte de résultat de l'Etat sera impacté dès 2022 pour ce qui concerne l'augmentation du taux de cotisation employeur, ainsi qu'au niveau de la masse salariale, sous l'effet de la revalorisation prévue de 0,25%.

10.2. Impacts sur les subventions

Les mesures prévues dans le projet impacteront des institutions qui sont affiliés à la CPPEF en tant qu'employeurs affiliés, distincts de l'Etat. Plusieurs de ces institutions, actives dans des domaines divers (personnes handicapées, écoles spécialisées, tourisme, culture, etc.) bénéficient de subventions régulières de la part de l'Etat afin de couvrir tout ou partie de leurs charges de fonctionnement. Il faut s'attendre à ce que ces institutions ne soient pas en mesure de faire face par leurs propres moyens à leurs obligations en tant qu'employeur affilié à la CPPEF; obligation au sens des incidences financières du présent projet, pour ce qui relève en particulier du financement des mesures transitoires et compensatoires. Ce n'est probablement qu'au travers d'un complément aux montants perçus de la part des pouvoirs publics au titre de subventions que ces institutions pourront assumer ces incidences.

Si les besoins devront être définis de manière précise ultérieurement, à la lumière d'une analyse de chaque situation et sur la base des calculs détaillés du coût des mesures transitoires par employeur, communiqués au moins six mois avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, il faut s'attendre à des charges extraordinaires pour l'Etat, dont l'ordre de grandeur, qui reste approximatif à ce stade, s'élève à environ 19,8 millions de francs selon les projections réalisées sur la situation prévalant au 31 décembre 2018. A noter qu'en fonction du domaine de tâches, ces charges complémentaires et uniques de subventionnement seront réparties entre l'Etat et les communes, selon les dispositions légales applicables. Une estimation de la charge nette unique pour l'Etat détermine un montant de l'ordre de 12,2 millions de francs, respectivement 7,6 millions de francs pour les communes.

10.3. Autres incidences financières

Le projet prévoit, outre le financement par les employeurs affiliés des mesures transitoire et compensatoire, un rehaussement de la cotisation employeur de 1% dès l'année 2022, ainsi qu'une revalorisation salariale de 0,25%; revalorisation qui, d'entente avec les partenaires sociaux, interviendra dès le 1^{er} janvier 2021.

Ces mesures représentent un coût net pour l'Etat estimé à 10,1 millions de francs annuellement pour ce qui est du pourcentage de cotisation additionnel. La revalorisation salariale induira dès 2021 un coût additionnel annuel net de 3,6 millions de francs.

De par les mécanismes de financement, ces adaptations impacteront également les charges des domaines pour lesquels une répartition du financement s'opère conjointement avec les communes. La revalorisation salariale prévue aura par ailleurs aussi un effet sur les charges de subventionnement, en ce sens que nombre d'institutions concernées appliquent par analogie les normes salariales de l'Etat.

11. Incidences en matière de personnel

En soi, le projet n'a pas de conséquence en matière de personnel. Il pourra être mis en œuvre avec les ressources existantes.

Cela étant, du point de vue de la gestion des ressources humaines, on peut s'attendre à ce qu'un certain nombre de personnes ayant atteint l'âge de 58 ans avant l'entrée en vigueur des modifications prenne une retraite anticipée, afin de bénéficier des conditions de l'ancien plan de prévoyance. Au sein de l'Etat, la composition de l'effectif actuel du personnel de plus de 50 ans est la suivante (état au 26 septembre 2019):

Age cumulé	50 50+	51 51+	52 52+	53 53+
Nombre de personnes	392	401	370	396
	4624	4232	3831	3461
Age cumulé	54 54+	55 55+	56 56+	57 57+
Nombre de personnes	441	406	399	369
	3065	2624	2218	1819
Age cumulé	58 58+	59 59+	60 60+	61 61+
Nombre de personnes	337	301	254	198
	1450	1113	812	558
Age cumulé	62 62+	63 63+	64 64+	65 65+
Nombre de personnes	155	137	58	10
	360	205	68	10

Par exemple, 1450 employé-e-s de l'Etat sont âgés de 58 ans et plus. Parmi eux, 337 sont âgés de 58 ans.

Les postes devenus vacants devront être repourvus. Un risque de pénurie est fort possible dans certaines fonctions, notamment dans le domaine de l'enseignement. Pour ce dernier, le Conseil d'Etat a déjà pris des mesures en augmentant, dès 2019, de 10 étudiants et étudiantes par année la capacité de la Haute école pédagogique, auxquels s'ajouteront, dès 2020, 40 étudiants et étudiantes supplémentaires par année.

12. Influence sur la répartition des tâches Etat-communes et autres incidences

Le projet n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il n'a pas non plus d'effet sur le développement durable.

Par ailleurs, il est conforme à la Constitution cantonale et au droit fédéral, en particulier à la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité. Il ne pose aucun problème sous l'angle de son eurocompatibilité.

13. Référendum financier

Conformément à l'article 45 let. b de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RSF 10.1), les actes du Grand Conseil entraînant une dépense nette nouvelle supérieure à 1% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil, soit une dépense nette nouvelle supérieure à 37 616 557 francs (art. 2 de l'ordonnance du 4 juin 2019 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat; RSF 612.21), sont soumis au référendum financier obligatoire.

Dans le projet, les montants suivants sont déterminants s'agissant de la soumission au référendum financier:

- > mesures transitoires et compensatoires à charge de l'Etat: charge unique de 317,8 millions de francs;
- > charges nettes uniques de subventionnement complémentaire: 12,2 millions de francs;
- > dépenses périodiques: augmentation des cotisations et revalorisation des traitements, charge considérées sur cinq ans, conformément à l'article 25 al. 2 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat, soit 50,5 millions de francs pour l'augmentation des cotisations et 18 millions de francs pour la revalorisation des traitements.

Le total à prendre en considération au sens de la législation sur les finances relativement au référendum financier s'élève à 398,5 millions de francs. Ce montant excède très largement le seuil du référendum obligatoire fixé par la Constitution mentionné plus haut.

Ce montant comprend toutefois une partie de dépenses pouvant être considérées comme des dépenses liées au sens de la législation sur les finances de l'Etat, dès lors qu'elles concernent des mesures transitoires qui doivent être prises conformément au principe de la bonne foi, en application de la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. ci-dessus ch. 4.1). Un examen approfondi, appuyé par une étude réalisée par le professeur Etienne Grisel, arrive à la conclusion qu'il n'est pas possible de déterminer avec exactitude où se situe la limite entre les dépenses liées et les dépenses nouvelles. Il apparaît toutefois clairement que les dépenses qui peuvent être tenues pour nouvelles au sens de la législation sur les finances, sont de toute évidence supérieures au seuil fixé par la Constitution. En ce sens, le projet doit être soumis au référendum financier obligatoire.

A noter qu'en cas de refus du projet par le peuple, le comité de la CPPEF n'aurait pas d'autre choix que d'abaisser les prestations et d'appliquer le plan alternatif élaboré par le comité de la CPPEF (ch. 9).

14. Commentaire par articles

Article 2 al. 1 LCP

L'article 2 LCP, dans sa version actuelle, prescrit que pour atteindre son but, la CPPEF instaure plusieurs régimes de prévoyance à primauté différente. Les différents régimes sont décrits à l'article 7. Il s'agit du régime de pensions (le régime principal applicable à 96% du personnel), du régime LPP qui ne concerne que 4% du personnel (en principe, des personnes engagées pour une durée limitée) et du régime complémentaire pour les cadres (applicable en pratique uniquement à certains médecins cadre de l'HFR). Le régime de pensions fonctionne en primauté des prestations, les deux autres en primauté des cotisations.

Le projet visant à faire passer le régime de pensions en primauté des cotisations, la totalité des régimes appliqués par la CPPEF seront à l'avenir en primauté des cotisations. L'article 2 LCP est adapté dans ce sens.

Article 7 al. 1 let. a et al. 2 LCP

La modification de l'alinéa 1 let. a découle du passage du régime de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations.

L'alinéa 2 est nouveau. Comme déjà indiqué, il est prévu qu'à l'avenir la CPPEF propose aux personnes assurées dans le régime de pensions trois plans de prévoyance au libre choix des assuré-e-s. A signaler que la CPPEF offre déjà trois plans à choix dans le régime complémentaire pour les cadres.

Dans le projet de règlement sur le régime de pensions de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, deux plans sont

prévus en complément du plan «standard»: un plan «étendu» et un plan «optimum». Cf. le commentaire ci-dessus ch. 6.

Articles 8 et 9

La modification de ces dispositions répare une omission intervenue lors d'une précédente révision (Financement des institutions de prévoyance des corporations de droit public). La nouvelle formulation ancre simplement la pratique actuelle dans la loi.

Article 10 al. 3

Cette disposition n'est pas modifiée sur le fond. La liste des associations de personnel que peut consulter le Conseil d'Etat appelé à donner son avis sur d'éventuelles mesures d'assainissement est simplement complétée par la mention du Syndicat des services publics – Fribourg. Ce syndicat doit être intégré dans cette disposition, au même titre que la Fédération des associations du personnel des services publics du canton de Fribourg et que l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg, dès lors que le projet prévoit qu'il soit, à l'avenir, représenté au sein du comité de la CPPEF, comme le sont les deux autres associations de personnel mentionnées (cf. art. 19 al. 3 et 5 du projet).

Article 13 al. 1 et al. 1a LCP

Selon la LCP actuelle, les cotisations prélevées sont constantes quel que soit l'âge des assuré-e-s, soit 25,9% du salaire assuré, dont 10,66% à la charge de la personne assurée et 15,24% à la charge de l'employeur.

Dans le nouveau plan, d'une part, l'échelle de bonifications ne sera pas constante, mais croissante en fonction de l'âge des assuré-e-s et, d'autre part, les bonifications employé-e-s et employeur seront augmentées d'un point de pourcentage chacune en moyenne.

Si, outre les bonifications d'épargne, on prend en compte également les parts de la cotisation consacrées à la couverture des risques décès et invalidité et aux frais (1,9%), ainsi qu'à la recapitalisation (3%) (cf. ci-dessus ch. 3.4.3), les cotisations totales dues à la CPPEF par les employé-e-s et les employeurs seront les suivantes, en pour-cent du salaire assuré:

Age LPP	Taux de cotisation personne assurée	Taux de cotisation employeur
22–34 ans	10,02	12,38
35–44 ans	10,02	13,38
45–54 ans	12,92	16,88
55–70 ans	13,02	21,38

La part de cotisation risques, frais et recapitalisation, soit 4,9%, est affectée selon la clé de répartition du plan actuel en ce qui concerne les cotisations totales (58,8%–41,2%):

2,88% sont mis à la charge de l'employeur et 2,02% le sont à la charge de l'employé.

L'article 13 est complété par une nouvel al. 1^{bis} qui précise que, si la CPPEF offre plusieurs plans de prévoyance à choix, en application du nouvel article 7 al. 2 LCP, les parts de cotisations supplémentaires sont mises à la charge exclusive des personnes assurées ayant opté pour un plan plus favorable que le plan «standard» (cf. également ci-dessus commentaire ad art. 7).

Article 19 al. 1a, 3, 4 et 5 LCP

Compte tenu de la complexité toujours plus grande des affaires à traiter par les organes suprêmes des institutions de prévoyance, il convient de préciser dans la LCP les exigences attendues des membres du comité de la CPPEF.

Le comité devra disposer de compétences effectives au moins dans les domaines suivants: prévoyance professionnelle, gestion des ressources humaines, placements financiers, constructions et droit. A l'occasion du renouvellement du mandat des membres du comité ou lors du remplacement d'un membre, les organes de nomination devront veiller à ce que, dans leur ensemble, les représentants de l'employeur et des employé-e-s disposent des compétences considérées comme nécessaires au bon accomplissement des tâches d'un tel organe.

Actuellement, les employé-e-s sont représentés au comité de la CPPEF par des représentants et/ou représentantes élus par l'intermédiaire de la FEDE et de l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg. Le SSP a demandé à pouvoir également désigner un représentant ou une représentante. Cet organisme étant désormais reconnu comme partenaire au sens de l'article 128 de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat, il doit être traité sur pied d'égalité avec les autres partenaires reconnus. Les alinéas 3 et 5 sont modifiés dans ce sens. Le projet contient par ailleurs une disposition transitoire selon laquelle les personnes en fonction à l'entrée en vigueur du nouveau droit conservent leur mandat jusqu'au prochain renouvellement général des commission (soit jusqu'au 31 juin 2022, pour une entrée en vigueur du projet le 1^{er} janvier de la même année).

La modification de l'article 19 al. 4 vise à donner plus de liberté au Conseil d'Etat lorsqu'il est amené à désigner les membres du comité représentant l'employeur.

Il appartiendra à l'avenir au Conseil d'Etat de déterminer, lors de chaque vacance de poste, quelle est la personne la plus à même de répondre aux exigences de la fonction, eu égard notamment au nouvel article 19 al. 1a prévu, avec en principe un membre du Conseil d'Etat et un représentant ou une représentante du Service du personnel et d'organisation.

Article 29a LCP

Les articles 29a ss LCP règlent la transition du régime de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations.

L'article 29a précise le champ d'application personnel. Si le présent projet entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022, le nouveau plan de prévoyance fondé sur la primauté des cotisations sera applicable à toutes les personnes employées à cette date au service des employeurs affiliés à la CPPEF (Etat, y compris les établissements personnalisés, et affiliés externes; art. 4 al. 1 et 2 LCP).

Les personnes dont les relations de travail se sont achevées le 31 décembre 2021 au plus tard demeureront soumises aux anciennes dispositions. Comme toutes les personnes qui bénéficient déjà d'une rente à la date de l'entrée en vigueur la modification de la LCP, elles ne sont pas concernées par le nouveau régime. En effet, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, après la survenance d'un cas d'assurance, les prestations fixées lors de la naissance du droit à la rente font partie des droits acquis (cf. notamment arrêt 9C_78/2007 du 15 janvier 2008 consid. 5.2 a contrario et les références; cf. également s'agissant toutefois des mesures en cas de découvert l'art. 65d al. 3 let. b LPP).

Article 29b LCP

L'article 29b fixe les modalités pratiques du changement de primauté.

A la date d'entrée en vigueur de ce changement, tous les assuré-e-s actifs verront leur avoir de vieillesse crédité du montant de la valeur actuelle des prestations acquises calculée au jour précédent cette entrée en vigueur, selon l'article 16 de la loi fédérale du 17 décembre 1993 (RS 831.42) sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, le projet garantit ainsi le respect des droits acquis des assuré-e-s actifs.

Article 29c LCP

Les articles 29c et 29d régissent les mesures financées par l'employeur et destinées à atténuer le passage du régime de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations, soit les mesures transitoires et les mesures compensatoires (cf. ci-dessus ch. 4).

Les principes sont énoncés à l'article 29c.

Comme déjà mentionné (cf. ci-dessus ch. 4.1), le changement de plan de prévoyance pénalise les assuré-e-s les plus âgés, du fait de l'abandon de la solidarité entre les jeunes générations et les plus anciennes. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, des mesures transitoires doivent être pré-

vues pour permettre aux assuré-e-s de maintenir les dispositions qu'ils ou elles ont prises de bonne foi en fonction de l'ancienne réglementation et sur lesquelles il ne leur est pas facile de revenir et de s'adapter à la nouvelle réglementation.

Conformément à l'article 29c al. 1 let. a, le cercle des bénéficiaires des mesures transitoires et compensatoires comprend les assuré-e-s actifs âgés de plus de 45 ans (cf. ci-dessus ch. 4.2. à 4.4).

Toutefois, il est important de relever que, selon la lettre b de la même disposition et notamment pour des raisons liées à la nécessité de déterminer précisément l'effectif sur la base duquel les calculs devront être réalisés, ne recevront le montant compensatoire que les personnes qui étaient au service d'un employeur affilié auprès de la CPPEF le 31 décembre 2018. Les personnes dont les relations de travail ont débuté le 1^{er} janvier 2019 ne bénéficieront ni des mesures transitoires, ni des mesures compensatoires, même si elles ont atteint l'âge limite fixé à la lettre a. En effet, lors de leurs engagements, ces personnes avaient connaissance du fait que les conditions de retraite offertes par la CPPEF seraient moins favorables dans le futur. Elles n'entrent dès lors pas dans le champ d'application de la jurisprudence précitée du Tribunal fédéral.

L'article 29c al. 2 définit la notion de montant de compensation. Il s'agit d'un montant destiné à atténuer les effets du changement de primauté sur les pensions de retraite de certains assuré-e-s. Il est calculé sur la base de l'hypothèse qu'un intérêt de 2,5% sera en moyenne crédité chaque année sur l'avoir de vieillesse des assuré-e-s bénéficiaires et évalué pour chaque assuré-e en comparant la pension de retraite projetée à l'âge de 64 ans dans le précédent plan de prévoyance en primauté des prestations avec la pension de retraite projetée au même âge dans le plan en primauté des cotisations.

Le montant de compensation prend l'une des deux formes prévues à l'article 29c al. 3: mesures transitoires au sens strict ou mesures compensatoires, cf. ci-dessus ch. 4.2 à 4.4.

Conformément à l'article 29c al. 4, les assuré-e-s bénéficiaires du montant de compensation recevront l'une ou l'autre des formes prévues, soit la forme qui leur est la plus favorable. La CPPEF effectuera les calculs y relatifs sur la base de la situation prévalant le 31 décembre 2018, avec projection au 31 décembre 2021.

L'article 29c al. 5 précise les modalités pratiques du versement des mesures transitoires. Selon cette disposition, l'avoir de vieillesse des personnes bénéficiaires sera linéairement crédité à raison de 6,66% du montant compensatoire total chaque année, à compter de la date d'entrée en vigueur du nouveau plan. Dans l'avant-projet mis en consultation, il était prévu que l'acquisition se fasse par tranches de 10% sur la base de mesures transitoires et compensatoires débutant à 50 ans. La disposition a été adaptée pour tenir compte de

l'âge seuil des mesures transitoires et compensatoires retenu dans le projet final, soit 45 ans.

Cette disposition prend en compte le fait que le montant compensatoire ne constitue pas un droit acquis à l'entrée en vigueur du changement de plan. Pour des raisons d'équité, comme le montant compensatoire n'a pas été financé par l'employé-e, mais par l'employeur, la totalité de ce montant ne doit profiter qu'aux personnes qui demeurent assurées à la CPPEF jusqu'à la survenance d'un cas de prévoyance (retraite, invalidité ou décès). En revanche, si un ou une bénéficiaire fait l'objet d'un renvoi ou démissionne, il ou elle n'a pas droit à la totalité du montant compensatoire, mais seulement à la part correspondant à la durée de son activité exercée au service d'un employeur affilié postérieurement au changement de primauté.

A noter que, en cas de départ en retraite, à l'âge ordinaire ou de manière anticipée, la personne concernée demeure assurée auprès de la CPPEF et recevra la totalité du montant compensatoire. Cela dit, tout départ en retraite anticipée entraînera une réduction de la pension, résultant du taux de conversion réduit qui sera appliqué.

L'article 29c al. 6 précise les paramètres pris en compte s'agissant des agents et agentes de la force publique, cf. également ci-dessus ch. 7.

Article 29d LCP

L'article 29d règle le financement du montant compensatoire.

Un montant total maximum de 380 millions de francs sera versé à la CPPEF, au titre des mesures transitoires et compensatoires, par l'ensemble des employeurs affiliés à la CPPEF, soit d'une part l'Etat, y compris ses établissements, et d'autre part les autres employeurs affiliés, individuellement. Il est prévu que chacun de ces employeurs participe au financement du montant compensatoire proportionnellement au coût des mesures transitoires et compensatoires afférentes à son personnel.

Il n'est pas exclu que le montant compensatoire tel qu'évalué à ce stade selon les projections au 31 décembre 2018 excède, à la date de calcul déterminante, le montant nécessaire pour couvrir le coût des mesures transitoires et compensatoires prévues dans le projet, ou qu'il ne suffise pas à couvrir ce coût. Dans ce dernier cas de figure, cas échéant, l'étendue des mesures sera adaptée en conséquence. Dans la mesure où les hypothèses de calcul des mesures transitoires seront les mêmes au moment du calcul précis par employeur, douze mois avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, le nombre des personnes assurées concernées sera en principe inférieur, compte tenu des fluctuations du personnel auprès des différents employeurs affiliés. Aussi, même si cela ne peut être quantifié à ce stade, il est raisonnable de penser que le

coût des mesures transitoires sera quelque peu inférieur aux projections ci-dessus.

Pour des raisons pratiques (nécessité de disposer du temps indispensable pour effectuer les calculs et pour informer les intéressé-e-s), le coût des mesures pour chaque employeur est calculé sur la base de la situation des effectifs concernés au 1^{er} janvier 2021, sur la base des mêmes modalités et hypothèses que les calculs réalisés à ce jour, avec projection au 1^{er} janvier 2022 (date d'entrée en vigueur du changement de plan). La CPPEF informera les employeurs au plus tard le 30 juin 2021 des montants dus par chacun d'eux.

L'obligation de verser en une fois au moment de la date du changement de plan la part due du montant compensatoire pourrait placer certains employeurs dans une situation financière délicate. Pour tenir compte de cette difficulté, le projet prévoit la possibilité pour ceux-ci de solliciter un prêt de la part de la CPPEF. Sous réserve de la durée maximale de ce prêt – cinq ans – et du taux d'intérêt – taux du marché –, les conditions feront l'objet d'une convention passée avec la CPPEF. Les engagements pris constituent une reconnaissance de dette au sens de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (cf. également art. 29e).

Comme déjà indiqué et pour les raisons invoquées (cf. ci-dessus ch. 4.5.1 et 10), l'Etat recourra en principe à la formule du prêt.

Article 29e LCP

Cette disposition renvoie simplement au régime ordinaire de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite. Elle vise à supprimer toute difficulté d'interprétation future, au cas où un employeur s'opposerait au paiement des montants dus. Il doit être clair pour toutes les personnes et institutions concernées, que, dans une telle situation, la CPPEF, en sa qualité de créancière, pourra s'adresser aux autorités judiciaires pour obtenir la mainlevée provisoire d'une éventuelle opposition.

Pour rappel, en vertu de l'article 72c al. 2 LPP, la garantie de l'Etat «porte aussi sur les engagements envers les effectifs d'assurés» des affiliés externes de la CPPEF.

Article 29f LCP

Cette disposition traite des aspects comptables des opérations prévues ainsi que des modalités de financement et des contributions à récupérer auprès de tiers (cf. ci-dessus ch. 4.5).

Référendum et entrée en vigueur

Sur la question du référendum, cf. ci-dessus ch. 13.

Le présent projet fera l'objet d'une votation populaire, probablement dans le courant de l'automne 2020. Pour tenir compte de la situation particulière des membres du personnel enseignant, qui doivent, le cas échéant, donner leur congé à la fin du mois de janvier pour la fin de l'année scolaire administrative en cours, soit le 31 janvier 2021 pour la fin de l'année scolaire 2020–2021 (art. 16 du règlement du 14 mars 2016 relatif au personnel enseignant de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport) et de la nécessité pour ces personnes de connaître les nouvelles conditions de retraite avant de prendre leur décision quant à un éventuel départ anticipé, il est prévu que la modification législative entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022.



Botschaft 2018-DFIN-3

12. November 2019

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals (Wechsel zum Beitragsprimat)

Diese Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Notwendigkeit des Entwurfs und Vorarbeiten	24
1.1. Notwendigkeit des Entwurfs	24
1.1.1. Allgemeines zur Pensionskasse des Staatspersonals Freiburg	24
1.1.2. Revision 2015 des PKG – Rückblick	24
1.1.3. Finanzielle Lage der PKSPF per 31. Dezember 2018	25
1.1.4. Finanzialer Hintergrund – Notwendiges Eingreifen für den Vorstand der PKSPF	25
1.2. Vorarbeiten	26
1.2.1. Bericht des Vorstands der Pensionskasse vom 28. März 2018 zuhanden des Staatsrats	26
1.2.2. Vorvernehmlassung der Personalverbände	27
1.2.3. Vernehmlassung	27
2. Interkantonaler Vergleich – Andere öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen (Überblick)	28
3. Revision des Vorsorgeplans – Wechsel zum Beitragsprimat	28
3.1. Allgemeines – Kurze Beschreibung des geltenden Systems	28
3.2. Vorteile eines Vorsorgeplans nach Leistungsprimat	29
3.2.1. Transparentes Rentenziel	29
3.2.2. Finanzielles Risiko für die Vorsorgeeinrichtung	29
3.3. Vorteile eines Vorsorgeplans nach Beitragsprimat	29
3.3.1. Finanzielle Aspekte	29
3.3.2. Bessere Governance	29
3.3.3. Abstimmung auf das in der heutigen Arbeitswelt vorherrschende System	30
3.3.4. Transparentes Kapitalisierungsverfahren	30
3.3.5. Klare Trennung der verschiedenen Renten (basierend auf dem System Sparen/Risiko)	30
3.4. Vom Vorstand der PKSPF vorgeschlagener Vorsorgeplan nach Beitragsprimat	30
3.4.1. Grundsätzliches	30
3.4.2. Deckung der Risiken Invalidität und Tod	31
3.4.3. Sparkapital und Gutschriftenskala	31
3.4.4. Folgen des Entwurfs für die Versicherten (ohne Übergangs- und Kompensationsmassnahmen)	31
3.4.5. Entwicklung des Deckungsgrads	32
4. Übergangsmassnahmen	32
4.1. Allgemeines	32
4.2. Übergangsmassnahmen im engeren Sinn	33
4.3. Kompensationsmassnahmen	33
4.4. Hypothesen bei der Berechnung der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen und Folgen dieser Massnahmen	33
4.5. Kostenaufteilung und Zahlungsmodalitäten	34
4.5.1. Kosten nach Arbeitgebern	34
4.5.2. Teilweise Aufteilung des staatlichen Kostenanteils	35

5. Lastenverteilung zwischen Versicherten und Arbeitgebern	35
6. Drei Vorsorgepläne zur Auswahl	35
7. Sonderfall der mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamteninnen und Beamten	36
7.1. Vorbemerkungen	36
7.2. Kompensation der Renteneinbusse aufgrund der Anwendung von versicherungstechnischen Faktoren (versicherungstechnischer «Einkauf»)	36
7.3. Übergangsmassnahmen	37
8. Rückerstattung des AHV-Vorschusses	37
9. Projekt der PKSPF bei Ablehnung dieser Vorlage	37
10. Finanzielle Folgen	39
10.1. Finanzielle Auswirkungen der Übergangsmassnahmen	39
10.2. Auswirkungen auf die Subventionen	39
10.3. Weitere finanzielle Auswirkungen	39
11. Personelle Auswirkungen	39
12. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung Staat-Gemeinden und weitere Auswirkungen	40
13. Finanzreferendum	40
14. Kommentar der einzelnen Artikel	40

1. Notwendigkeit des Entwurfs und Vorarbeiten

1.1. Notwendigkeit des Entwurfs

1.1.1. Allgemeines zur Pensionskasse des Staatspersonals Freiburg

Die Pensionskasse des Staatspersonals Freiburg (PKSPF) ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie gewährt im Rahmen der beruflichen Vorsorge Leistungen bei Pensionierung, Invalidität und Tod. Die beim Staat und auch den staatlichen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit Angestellten sind obligatorisch bei der PKSPF versichert. Die PKSPF kann mit der Zustimmung des Staatsrads auch Angestellte externer Institutionen versichern.

Die PKSPF ist dem Gesetz vom 12. Mai 2011 über die Pensionskasse des Staatspersonals unterstellt (PKG; SGF 122.73.1). Nach den Bestimmungen dieses Gesetzes (Art. 7) führt sie drei verschiedene Vorsorgepläne, nämlich einen Grundplan nach Leistungsprimat auf der Grundlage der Summe der während der gesamten beruflichen Laufbahn versicherten Löhne (Pensionsplan), einen subsidiären Vorsorgeplan nach Beitragsprimat für Personen, die nicht im Grundplan

versichert sind (BVG-Plan), und einen Ergänzungsplan für Kaderpersonen, ebenfalls nach Beitragsprimat¹.

Der Pensionsplan, also das ordentliche System, das für 96% des Staatspersonals gilt, basiert auf einem gemischten Finanzierungssystem, das nach dem Grundsatz der Teilkapitalisierung betrieben wird. Gemäss Bundesgesetzgebung (s. Art. 72a ff. BVG) muss der Deckungsgrad aller Verpflichtungen der PKSPF am 1. Januar 2052 mindestens 80% betragen.

Den beiden anderen Vorsorgeplänen liegt das Vollkapitalisierungsverfahren zugrunde. Sie sind von diesem Entwurf nicht betroffen und fallen punkto Funktionsweise und Finanzierung der PKSPF kaum ins Gewicht.

1.1.2. Revision 2015 des PKG – Rückblick

Das PKG wurde am 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt.

2015 wurde es teilrevidiert mit dem Ziel, die langfristige Finanzierung der PKSPF zu sichern und nach den Vorgaben des Bundes bis 2052 einen Zieldeckungsgrad von 80% zu erreichen. Dazu wurde eine Erhöhung der auf dem Lohn erhobenen Beiträge vorgesehen. Der Arbeitgeberbeitrag wurde von 13% auf 15,24% des versicherten Lohns ange-

¹ Diese Regelung ist nur auf Personen anwendbar, die im Pensionsplan versichert sind und deren AHV-pflichtiger Lohn über dem Höchstlohn der Sondergehaltsskala des Staates liegt. Sie betrifft nur gewisse Ärzte des HFR.

hoben und der Beitrag der versicherten Personen von 9,5% auf 10,66% auf demselben versicherten Lohn. Die Pensionskassenbeiträge machen gegenwärtig 25,9% des versicherten Lohns aus¹.

1.1.3. Finanzielle Lage der PKSPF per 31. Dezember 2018

Die finanzielle Lage der PKSPF per 31. Dezember 2018 ist in ihrem Geschäftsbericht vom 21. März 2019 ersichtlich, der auf ihrer Website aufgeschaltet ist (www.pkspf.ch)²:

Das Netto-Vermögen (Aktiven der Kasse abzüglich der kurzfristigen Verbindlichkeiten) beläuft sich auf:
4 465 472 307 Franken

Die Vorsorgekapitalien und technischen Rückstellungen betragen: - 5 922 417 243 Franken

Die Staatsgarantie entspricht damit dem Betrag von: - 1 456 944 936 Franken

Am 1. Januar 2019 lag der Deckungsgrad der PKSPF bei 75,4% und damit unter dem vom anerkannten Sachverständigen vorgegebenen und von der Bernischen BVG- und Stiftungsaufsicht genehmigten Wachstumspfad, während sie einen Mindestdeckungsgrad von 76,3% hätte aufweisen müssen (s. unten Ziff. 1.1.4 Tabelle).

Werden keine Massnahmen getroffen, so kann der Finanzierungsweg mit der zu erwartenden Performance der PKSPF nicht eingehalten werden (s. unten Ziff. 1.1.4 Tabelle). Es liegt in der Verantwortung aller zuständigen Organe, für einen Finanzierungsplan zu sorgen, mit dem sich der Fortbestand der PKSPF strukturell sichern lässt.

1.1.4. Finanzieller Hintergrund – Notwendiges Eingreifen für den Vorstand der PKSPF

Die PKSPF ist wie die meisten Vorsorgeeinrichtungen langfristig mit dem Problem konfrontiert, genügend Finanzerträge zu erwirtschaften, um ihren Leistungsbedarf zu decken.

Rückblickend scheinen die bei der letzten PKG-Revision festgelegten Kennzahlen (s. oben Ziff. 1.1.2) zu optimistisch gewesen zu sein, wenn man bedenkt, welche Entwicklung in den letzten Jahren im Finanzwesen stattgefunden hat. So hat sich insbesondere der Entscheid der Schweizerischen Nationalbank vom 15. Januar 2015, den Euro-Mindestkurs von 1.20 Franken aufzuheben, stark auf die Zinsen ausgewirkt.

Dieser Faktor hat die PKSPF neben anderen – insbesondere dem erwarteten Renditerückgang im Immobiliensektor – gezwungen, ihre Renditeerwartungen nach unten anzupassen.

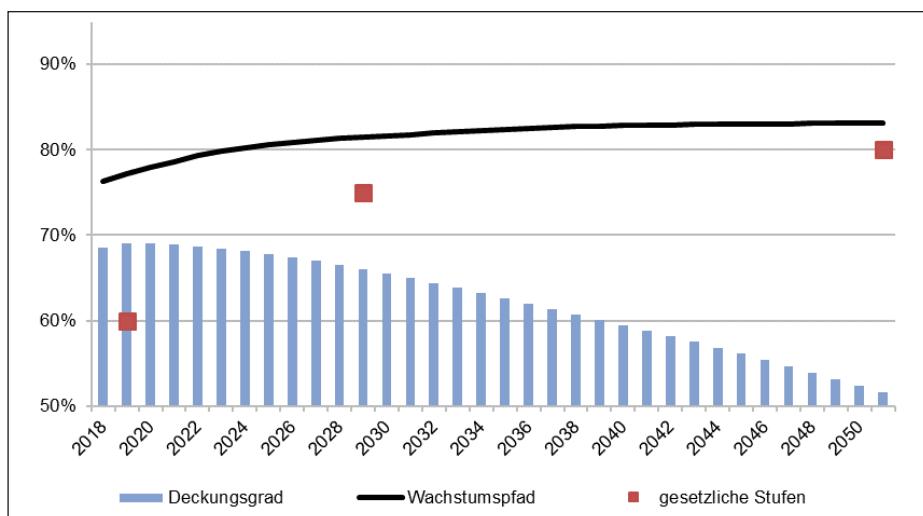
Die Renditeerwartung hängt von der Anlagestruktur des Portfolios der einzelnen Vorsorgeeinrichtungen ab. 2016 beauftragte der Vorstand der PKSPF die Unternehmensberatung Willis Towers Watson mit einer Analyse der spezifischen Situation der PKSPF auf der Grundlage der wirtschaftlichen Realität (Asset Liability Management). Anhand der Ergebnisse dieser Studie hat der Vorstand eine Senkung der Renditeerwartung der PKSPF von 3,75% auf 2,8% beschlossen.

Mit dem zu erwartenden Renditerückgang musste auch der von der PKSPF angewandte technische Zinssatz reevaluiert werden. Der Vorstand ist der Empfehlung des Pensionskassenexperten der PKSPF gefolgt und hat die Senkung dieses Zinssatzes von 3,25% auf 2,25% per Inkrafttreten des neuen Plans beschlossen (s. jedoch unten Ziff. 9). Diese Senkung beruht auf der wirtschaftlichen Realität und ist sowohl von den Prüfern der PKSPF und ihrem Pensionskassenexperten als auch von der Bernischen BVG- und Stiftungsaufsicht abgesegnet worden und entspricht den von der Schweizerischen Kammer der Pensionskassen-Experten in ihrer Fachrichtlinie «Technischer Zinssatz» (FRP4) festgelegten Grundsätzen für die Bestimmung des technischen Zinssatzes.

Auf diesen neuen Grundlagen würde sich der Deckungsgrad der PKSPF bis 2052 wie folgt entwickeln, wenn nichts unternommen und an den bisherigen Leistungen festgehalten würde:

¹ «Der koordinierte (versicherte) Lohn entspricht dem massgebenden Lohn abzüglich eines Koordinationsabzuges, der bei 87,5% der einfachen maximalen AHV-Rente liegt, multipliziert mit dem Beschäftigungsgrad. Der maximale versicherte Jahreslohn für das Jahr 2018 betrug CHF 222 876.65», s. Bericht der Pensionskasse des Staatspersonals an den Grossen Rat zur Jahresrechnung 2018, S. 40.

² Siehe Verwaltungsbericht 2018 der Pensionskasse des Staatspersonals, S. 59, Kap. V.10.



Die Interpretation dieses Diagramms erfordert folgende Klärstellungen:

Das Diagramm wurde antizipierend auf der Basis eines technischen Zinssatzes von 2,25% (der nach dem Entscheid des PKSPF-Vorstands künftig zu Anwendung kommen soll) erstellt, der oben angesprochene Deckungsgrad (75,4% per 1. Januar 2019) wurde hingegen auf der Basis des technischen Zinssatzes von 3,25% (wie er gegenwärtig noch zur Anwendung kommt) berechnet. Daraus resultiert eine starke Zunahme der Verpflichtungen der aktiven Versicherten, für die in der Bilanz per Ende 2018 keine Rückstellungen eingestellt sind, was zu einem deutlichen Rückgang des Deckungsgrades führt.

Gemäss der eidgenössischen Gesetzgebung (s. Art. 72a ff. des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 [BVG; SR 831.40]) muss der Deckungsgrad der Gesamtverpflichtungen der PKSPF bis zum 1. Januar 2052 mindestens 80% betragen (3. gesetzliche Stufe in obigem Diagramm).

Der eidgenössische Gesetzgeber will die Entwicklung des Deckungsgrads der Vorsorgeeinrichtungen, die den Mindestdeckungsgrad nicht erreichen, im Auge behalten. Deshalb müssen nach den Übergangsbestimmungen des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG; SR 831.40) die Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften, die den Mindestdeckungsgrad unterschreiten, der Aufsichtsbehörde alle fünf Jahre einen Plan unterbreiten, der ausweist, wie sie spätestens bis 1. Januar 2052 den Mindestdeckungsgrad erreichen¹. Die Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht erwartet die Vorlage eines vom Pensionskassenexperten erstellten und vom Vorstand genehmigten Finanzierungsplans. Ist die PKSPF nicht in der Lage, den verlangten Finanzierungsplan vorzulegen, so könnte ihr die

Genehmigung für die Weiterführung nach dem System der Teilkapitalisierung entzogen werden (s. Art. 72a Abs. 2 BVG).

Aus dem obigen Diagramm geht klar hervor, dass der Status quo keine praktikable Lösung ist. Ohne Massnahmen kann nämlich dem Kapitalisierungspfad nicht mehr gefolgt werden, und die PKSPF wird den Vorgaben der Bundesgesetzgebung und ihrer Aufsichtsbehörde nicht mehr entsprechen können.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die geringeren Renditeerwartungen auf den Kapitalmärkten und im Immobiliensektor in den kommenden Jahren sowie die höhere Lebenserwartung strukturelle Massnahmen hinsichtlich der Pensions-Vorsorgeregelung der PKSPF erfordern. Diese Massnahmen, das heisst der Vorsorgeplanwechsel, sind Gegenstand dieses Entwurfs (s. unten Ziff. 3). Die Folgen der Massnahmen, die der Vorstand der PKSPF treffen müsste, um die Einhaltung der eidgenössischen Vorgaben im Falle einer Ablehnung dieses Projekts zu gewährleisten, werden im Folgenden unter Ziffer 9 beschrieben.

1.2. Vorarbeiten

1.2.1. Bericht des Vorstands der Pensionskasse vom 28. März 2018 zuhanden des Staatsrats

In Übereinstimmung mit Artikel 52 BVG übernehmen die Vorstandsmitglieder der PKSPF und der Experte für berufliche Vorsorge die Verantwortung für die ordnungsgemässe Geschäftsführung der Vorsorgeeinrichtung. Ausserdem entscheidet nach Artikel 9 Abs. 5 PKG der Vorstand der Pensionskasse über die Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts, wenn die Projektionsberechnungen der anerkannten Expertin oder des anerkannten Experten bei der Finanzierung der Pensionskasse ein strukturelles Ungleichgewicht aufzeigen. Ist eine Gesetzesänderung nötig, so unterbreitet der Vorstand nach Anhören der anerkannten Expertin oder des anerkannten Experten dem Staatsrat Anträge. Der

¹ Übergangsbestimmungen der Änderung vom 17. Dezember 2010 (Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften), Buchstabe c.

Staatsrat entscheidet über das weitere Vorgehen und unterbreitet dem Grossen Rat gegebenenfalls einen Entwurf.

Auf dieser Grundlage hat der Vorstand der PKSPF angesichts der Projektionsberechnungen (s. oben Ziff. 1.1.4) eine partizipative Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Präsidenten der Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE) gebildet. Diese Arbeitsgruppe erhielt den Auftrag, mehrere Varianten zu prüfen und Vorschläge zur Wiederherstellung des strukturellen Gleichgewichts der PKSPF zu machen. Die Ergebnisse ihrer Arbeit sind im Bericht vom 28. März 2018 dokumentiert, den der Vorstand der PKSPF dem Staatsrat unterbreitet hat.

In diesem Bericht ging der Vorstand der PKSPF zuerst auf die Kosten bei einem Festhalten am Leistungsprimat ein – Beitragserhöhung um 5,7 Punkte oder Kürzung der individuellen Altersleistungen der PKSPF um durchschnittlich 18,8% – und schlug anschliessend zwei Massnahmen zur Begrenzung einer solchen Verschlechterung der Versicherungsbedingungen und zur Gewährleistung des strukturellen Gleichgewichts für die Finanzierung der PKSPF vor, die auch die Voraussetzungen schaffen, damit die Pensionskasse die gesetzlichen Anforderungen des BVG an teilfinanzierte öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen erfüllt, d.h. bis 2052 mindestens 80% ihrer Verpflichtungen abdecken kann. Die erste Massnahme bestand im Wechsel vom Leistungsprimat zum Beitragsprimat, was der PKSPF bessere Steuerungsmöglichkeiten verschafft. Die zweite sah eine teilweise Rekapitalisierung der PKSPF von 80% vor, ohne bis 2052 zuzuwarten, und zusätzlich die Bildung einer genügenden Wertschwankungsreserve.

1.2.2. Vorvernehmlassung der Personalverbände

Um diese Vorschläge transparent darzulegen und den Personalverbänden die Möglichkeit zu geben, entsprechende Fragen zu stellen, organisierten die Delegation des Staatsrats für Personalfragen und der Vorstand der PKSPF vier Vorberatungssitzungen. An diesen Sitzungen nahmen die Vertreterinnen und Vertreter der Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg, der Freiburger Vereinigung der Richterinnen und Richter (nur an den ersten beiden Sitzungen), der Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg und des Verbands des Personals öffentlicher Dienste Freiburg teil.

Nach diesen vier Sitzungen sprach sich nur der Verband des Personals öffentlicher Dienste Freiburg ausdrücklich gegen den von der PKSPF vorgeschlagenen Wechsel des Vorsorgeplans aus. Die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg und die Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE) erklärten sich im Grundsatz damit einverstanden, stellten aber gewisse Forderungen: Die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen wollte hauptsächlich eine

bessere Berücksichtigung der Interessen der 40- bis 50-jährigen Mitarbeitenden, während die FEDE eine gerechte Aufteilung der finanziellen Anstrengungen zwischen den Sozialpartnern wünschte. Entsprechend einer Forderung der FEDE verlangten die Personalverbände übrigens vom Staatsrat, eine Variante mit einer Skala mit steigenden Gutschriften auszuarbeiten und in die Vernehmlassung zu schicken.

1.2.3. Vernehmlassung

Um den Ansprüchen der Personalverbände bestmöglich zu entsprechen, schickte der Staatsrat einen Gesetzesvorentwurf mit einem erläuternden Bericht mit drei Varianten in die Vernehmlassung, die insgesamt die gestellten Forderungen soweit möglich berücksichtigten.

Die Vernehmlassung dauerte vom 28. November 2018 bis 15. März 2019. Die PKSPF schaltete gleichzeitig auf ihrer Website einen Rentenrechner auf, mit dem die Versicherten ausrechnen konnten, wie sich die verschiedenen Varianten auf ihre anwartschaftlichen Altersrenten auswirken.

Der Primatwechsel stiess bei den meisten Vernehmlassungsteilnehmern zwar im Grundsatz auf Zustimmung, aber es lässt sich keine klare Richtung für die Massnahmen zur Umsetzung dieser Änderung erkennen. Insbesondere ist weder für die Wahl der Variante noch für die Altersgrenze für die Übergangsmassnahmen ein Konsens zu finden. Auch die Meinungen über eine allfällige Rekapitalisierung der PKSPF sind geteilt. Kurz zusammengefasst wird hauptsächlich an den als zu hoch empfundenen Rentenkürzungen, an der Ungleichbehandlung der Versicherten der verschiedenen Alterskategorien und an der Höhe der Kosten dieses Vorhabens für den Staat Kritik geübt.

Der Staatsrat hat diesen Bemerkungen Rechnung getragen und neue Varianten erarbeitet, in denen die Auswirkungen des Primatwechsels auf die Leistungen der PKSPF im Rahmen der finanziellen Grenzen soweit möglich beschränkt und nivelliert werden. Diese Varianten sind mit den Personalverbänden diskutiert worden. Am Ende der Gespräche und nach der Analyse von fast dreissig Varianten haben die Sozialpartner zwei Varianten ausgewählt. Der Staatsrat wurde ersucht, einige Anpassungen an diesen Varianten vorzunehmen, bevor er seinen Beschluss fasst. Auf dieser Grundlage hat er sich für die im vorliegenden Entwurf präsentierte Lösung entschieden.

In Anbetracht der Vorbehalte insbesondere der direkt betroffenen Stellen, die zur Finanzierung dieses Vorhabens beitragen sollen, hat der Staatsrat auf die geplante Teil-Rekapitalisierung der PKSPF verzichtet.

Da ausserdem in der Vernehmlassung und hauptsächlich in den Diskussionen mit den Personalverbänden das Pendel deutlich zugunsten einer Skala mit steigenden Gutschriften

ausschlag, beruht nun der vorgeschlagene Vorsorgeplan auf einer solchen Skala, obschon der Staatsrat überzeugt ist, dass eine Skala mit konstanten Gutschriften mittel- und langfristig besser wäre (finanzielle Stabilität der PKSPF, geringeres Diskriminierungsrisiko bei der Anstellung und bessere Rentenaussichten über eine vollständige Laufbahn).

2. Interkantonaler Vergleich – Andere öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen (Überblick)

Die folgenden Abschnitte enthalten Informationen aus dem Bericht vom 14. Mai 2019 der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge über die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen¹, aus der Studie der Swisscanto Vorsorge AG über die Schweizer Pensionskassen² sowie aus der vom Vorsorge- und Versicherungsunternehmen «Retraites populaires» durchgeführten und im Oktober 2018 veröffentlichten Analyse 2017 der öffentlich-rechtlichen Westschweizer Pensionskassen³.

Ganz allgemein ist festzustellen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen ihre technischen Zinssätze senken und gewisse Struktur- und Sanierungsmassnahmen treffen, um die Herausforderungen zu bewältigen, die einerseits die sinkenden Renditeerwartungen der Kapitalanlagen und andererseits die steigende Lebenserwartung der Versicherten darstellen.

Die seit über einem Jahrzehnt zu beobachtende Senkung des technischen Zinssatzes setzt sich sowohl bei den öffentlich-rechtlichen als auch bei den privatrechtlichen Kassen fort. In Vorsorgeeinrichtungen mit Beitragsprimat sind die durchschnittlichen technischen Zinsen bei den privaten Kassen von 3,51% im Jahr 2009 auf 1,92% im Jahr 2018 gesunken, bei den öffentlichen Kassen im gleichen Zeitraum von 3,64% auf 2,19%, also durchschnittlich um mehr als 40%. In Vorsorgeeinrichtungen mit Leistungsprimat liegen die Werte bei 1,58% für die privaten und bei 2,41% für die öffentlichen Kassen⁴. Der Anteil der Vorsorgeeinrichtungen mit einem technischen Zinssatz unter 2% liegt bei 32% der privaten und bei 24% der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen⁵.

Die Zahl der Vorsorgeeinrichtungen mit Leistungsprimat geht kontinuierlich zurück, dafür gibt es immer mehr Kassen mit Beitragsprimat. Von 2007 bis 2016 ist die Zahl der privatrechtlichen Kassen mit Leistungsprimat um 77% gesunken. Gemäss Statistik 2016 des Bundesamts für Statistik werden nur noch 17% der öffentlich-rechtlichen Kassen

im Leistungsprimat geführt (gegenüber 20% Ende 2015); bei den privatrechtlichen sind es nur noch 2,5%⁶.

Von den kantonalen öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen werden nur noch die PKSPF sowie die Pensionskassen des Kantons Genf und des Kantons Waadt im Leistungsprimat geführt. Übrigens ist auch die Publica, die Vorsorgeeinrichtung des Bundespersonals, eine Beitragsprimatkasse.

3. Revision des Vorsorgeplans – Wechsel zum Beitragsprimat

3.1. Allgemeines – Kurze Beschreibung des geltenden Systems

Wie schon erwähnt (s. Ziff. 1.1.4) wird die PKSPF ohne strukturelle Massnahmen langfristig nicht mehr den gesetzlichen Anforderungen entsprechen.

Die PKSPF führt ihren Pensionsplan gegenwärtig im Leistungsprimat. Ein Festhalten an diesem System hätte extrem nachteilige Folgen für die Versicherten (s. Ziff. 9 weiter unten). Um eine Verschlechterung der Versicherungsbedingungen zu verhindern, das strukturelle finanzielle Gleichgewicht der PKSPF zu sichern und ihr die Voraussetzungen zu geben, um die gesetzlichen Vorgaben nach BVG für die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen mit Teilkapitalisierung erfüllen zu können, das heisst die Deckung der Verpflichtungen zu mindestens 80% bis 2052, wird mit dieser Vorlage für die PKSPF ein Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat vorgeschlagen.

Im Leistungsprimat werden zuerst die Leistungen der Vorsorgeeinrichtung an die Versicherten festgelegt. Bei der PKSPF richten sich die Leistungen nach einem bestimmten Prozentsatz (1,6% zwischen 60 und 62 Jahren⁷) der Summe der aufgewerteten versicherten Löhne (was dem durchschnittlichen Karrierelohn entspricht)⁸. Anschliessend müssen die Beiträge festgesetzt werden, damit dieses Ziel mit den erwarteten Zinsen entsprechend dem technischen Zinssatz erreicht werden kann. In den Vorsorgeplänen nach dem Prinzip des Leistungsprimats trägt bei Anlageerträgen, die unter dem technischen Zinssatz liegen, die Kasse und somit die Versicherten in ihrer Gesamtheit bzw. der Arbeitgeber das Risiko in Form eines abnehmenden Deckungsgrads. Dies ist auch der Fall, wenn sich die Verpflichtungen der Kasse bei steigender Lebenserwartung erhöhen. Liegen die Anlageerträge aber über dem technischen Zinssatz, so profitiert die

¹ Finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen 2018 (Oberaufsichtskommission).

² Schweizer Pensionskassenstudie 2019 (Swisscanto).

³ Caisse de pension publiques romandes – Analyse des résultats 2017, 12^e édition (Retraites populaires).

⁴ Swisscanto, S. 57; gemäss dem Bericht der Oberaufsichtskommission, S. 26, lag der durchschnittliche Zinssatz für Vorsorgeeinrichtungen mit Staatsgarantie 2018 bei 2,54%.

⁵ Swisscanto, S. 58.

⁶ Retraites populaires, S. 16.

⁷ Bei Pensionierung vor Vollendung des 60. Lebensjahres wird der anzuwendende Satz für jedes Jahr der vorzeitigen Pensionierung gekürzt; bei Pensionierung nach Vollendung des 62. Lebensjahrs wird er ebenfalls für jedes weitere Jahr der Berufstätigkeit erhöht.

⁸ Die PKSPF wendet das Prinzip des Leistungsprimats berechnet nach dem aufgewerteten durchschnittlichen versicherten Karrierelohn und nicht auf dem letzten Lohn vor der Pensionierung an.

Kasse davon. In einem solchen System muss die Vorsorgeeinrichtung dafür sorgen, dass sich die Leistungen für alle Versicherten mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen plus Anlageerträgen finanzieren lassen.

Die Alternative zum im Leistungsprimat geführten Vorsorgeplan ist der Plan nach Beitragsprimat, in dem zuerst die Beiträge festgesetzt werden. In diesem System wird der Sparbeitrag (auch Altersgutschrift genannt) jedem Versicherten auf einem individuellen Vorsorgekonto gutgeschrieben, und zwar mit einer Jahresverzinsung, die je nach Anlageperformance der Kasse und ihrer finanziellen Lage variiert. Zum Zeitpunkt der Pensionierung wird das angesparte Kapital mit einem versicherungstechnisch bestimmten Umwandlungssatz in eine Rente umgewandelt. Somit kann im Voraus nicht genau bestimmt werden, wie hoch die Rente der einzelnen Versicherten sein wird, denn dies hängt vom angesparten Kapital (Lohn, Verzinsung, Vorbezüge und Einkäufe) und vom angewandten Umwandlungssatz ab. Daraus folgt, dass in erster Linie die Versicherten das Anlagerisiko tragen.

3.2. Vorteile eines Vorsorgeplans nach Leistungsprimat

3.2.1. Transparentes Rentenziel

Im Leistungsprimat ist den Versicherten das Rentenziel bekannt, sofern sich die Parameter des Vorsorgeplans nicht ändern.

3.2.2. Finanzielles Risiko für die Vorsorgeeinrichtung

Wie schon erwähnt (s. oben Ziff. 3.1) wird in einem System mit Beitragsprimat das mit einer schlechten Anlageperformance verbundene Risiko von den Versicherten getragen. Bei sinkenden Renditen werden die individuellen Vorsorgekonten einfach weniger hoch verzinst, und das Ganze ist für die Kasse selber kostenneutral. In einem Leistungsprimat hingegen werden die Versicherungsleistungen zum Voraus bestimmt, und die Kasse trägt das Risiko bei ungenügenden Erträgen.

3.3. Vorteile eines Vorsorgeplans nach Beitragsprimat

3.3.1. Finanzielle Aspekte

Gemäss den Prognosen des Pensionskassenexperten ist die Zukunft der PKSPF mit dem gegenwärtigen, im Leistungsprimat geführten Vorsorgeplan nicht gesichert (s. oben Ziff. 1.1.4). In Anbetracht der Entwicklung auf den Finanzmärkten wäre es riskant, weiter auf Anlageerträge zu setzen, die von den Voraussagen der beauftragten Fachleute abweichen¹; es müssen vorsorgliche Massnahmen ergriffen werden, um den Fortbestand der PKSPF zu sichern und für die

Versicherten akzeptable Alters-, Invaliditäts- und Todesfallleistungen garantieren zu können. Das Beitragsprimat verbessert die finanzielle Stabilität der Vorsorgeeinrichtungen (Diagramm der Situation der PKSPF siehe unten Ziff. 3.4.5).

Da die während des Jahres erworbenen Altersleistungen individuell angespart werden, fallen außerdem die durch die Solidarität zwischen den jungen und den älteren Versicherten im Leistungsprimat bedingten Finanzierungsfluktuationen weg.

3.3.2. Bessere Governance

Mit dem Beitragsprimat lassen sich die finanzielle Lage und der Deckungsgrad besser steuern.

Gemäss Bundesgesetzgebung (Art. 50 Abs. 2 BVG) können bei Einrichtungen des öffentlichen Rechts entweder die Bestimmungen über die Leistungen oder jene über die Finanzierung von der betreffenden öffentlich-rechtlichen Körperschaft erlassen werden. Im Kanton Freiburg sind die Bestimmungen über die Finanzierung im PKG verankert, wobei der Vorstand für die Bestimmung der Leistungen verantwortlich ist. Dazu braucht die PKSPF einen gewissen Spielraum, insbesondere bei ungenügender Anlageperformance. Im aktuellen Vorsorgeplan beschränkt sich der Handlungsspielraum auf den Aufwertungssatz und eine allfällige Indexierung der Pensionen. Vor dem gegenwärtigen Hintergrund von nahe bei Null liegenden oder sogar negativen Zinsen sind diese beiden Parameter in den jüngsten Schätzungen schon auf Null gesetzt. Demnach verfügt die PKSPF über keine einfach anpassbaren technischen Steuerungsmöglichkeiten mehr, um den Vorsorgeplan auf Kurs zu halten, und ihr Defizit erhöht sich jedes Mal, wenn der Anlageertrag nicht zur Deckung des technischen Zinssatzes ausreicht.

Im Beitragsprimat kann hingegen die Verzinsung der Altersguthaben der aktiven Versicherten jedes Jahr insbesondere je nach effektiv erwirtschaftetem Ertrag angepasst und sogar ausgesetzt werden, wenn Sanierungsmassnahmen notwendig sind. So können die auf den individuellen Vorsorgekonten gutgeschriebenen Zinsen von Jahr zu Jahr je nach Entwicklung der erzielten Ergebnisse moduliert werden (Anpassungsvariable). Das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung verfügt über einen grösseren Handlungsspielraum für die Führung der Kasse und ist damit besser in der Lage, die ihm obliegende grosse Verantwortung zu übernehmen.

Der Wechsel zum Beitragsprimat hat auch den Vorteil, dass sich allfällige künftige Änderungen des technischen Zinssatzes weniger auf den Finanzierungsbedarf auswirken. Konkret heisst das, dass sich in einem Leistungsprimat eine Senkung des technischen Zinses auf die Höhe der Verpflichtungen gegenüber den Rentnern und den aktiven Versicherten niederschlägt. In einem Beitragsprimat hingegen wirkt sich der technische Zinssatz nur auf die Höhe der Verpflichtungen gegenüber den Rentnern aus und hat keinen Einfluss auf die

¹ Asset Liability Management von Willis Towers Watson.

Höhe der Verpflichtungen gegenüber den aktiven Versicherten, da diese ihr jeweils eigenes Vorsorgekapital mit ihrem angesparten Altersguthaben bilden.

3.3.3. Abstimmung auf das in der heutigen Arbeitswelt vorherrschende System

Obwohl das aktuelle System auf der Summe der während der gesamten beruflichen Laufbahn versicherten Löhne basiert, setzt ein Vorsorgeplan nach Leistungsprimat Solidarität zwischen den Versicherten der jüngeren Generationen und den älteren Versicherten voraus. Für die Jüngeren ist die Kapitalisierung gering, in den letzten Jahren vor der Pensionierung nimmt sie aber stark zu.

Im Beitragsprimat hingegen gibt es keine Solidarität, jedenfalls nicht in der Altersvorsorge, da jede versicherte Person individuell ihr eigenes Alterskapital anspart. Dieses System ist für die jüngeren Versicherten vorteilhafter als das Leistungsprimat.

Früher war die Wahl des Leistungsprimats sinnvoll, da es üblich war, während der ganzen beruflichen Laufbahn bei einer und derselben Firma angestellt zu sein. Ausser in einigen besonderen Berufen wie etwa im Unterrichtswesen und bei der Polizei ist heute generell eine vermehrte Personalrotation festzustellen. Daher sollen nicht gewisse Angestellte vom System profitieren, während andere aufgrund der Struktur der verschiedenen Vorsorgepläne benachteiligt wären. Die Solidarität der jüngeren Generationen gegenüber den Älteren stimmt nicht mehr mit der Realität der heutigen Arbeitswelt überein.

3.3.4. Transparentes Kapitalisierungsverfahren

Im Beitragsprimat folgt die Kapitalisierung für die Altersleistungen einem einfachen Banksparprozess. Die versicherte Person bildet ihr Kapital, indem sie auf ihr individuelles Alterskonto die Einmaleinlagen bei Eintritt, die Spargutschriften und die freiwilligen Einkäufe einzahlt, wozu noch die Zinsen kommen. Die Freizügigkeitsleistung ist einfach zu bestimmen: sie entspricht dem zum Zeitpunkt des Austritts vorhandenen Sparkapital.

In einem Vorsorgeplan nach Leistungsprimat dagegen, der nach einer Skala nach Renditeerwartung und versicherungstechnischen Wahrscheinlichkeiten bestimmte Leistungen garantiert, ist die Berechnung der Austrittsleistungen sehr intransparent und für die Versicherten kaum oder überhaupt nicht nachvollziehbar.

3.3.5. Klare Trennung der verschiedenen Renten (basierend auf dem System Sparen/Risiko)

Im Beitragsprimat sind die Invaliditätsleistungen in der Regel befristet, und ihre Finanzierung hängt nicht vom angesparten Kapital ab. Sie werden mit einem jährlichen Risikobeitrag finanziert. Bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters wird die Inva-

lidenrente durch eine Altersrente ersetzt. Diese wird finanziert, indem während der Zeit der Invalidität die reglementarischen Sparbeiträge dem Sparkapital gutgeschrieben werden. Die Kosten dieser Beiträge sind im Risikobeitrag eingeschlossen.

Im Todesfall vor der Pensionierung wird die Differenz zwischen dem notwendigen Todesfallkapital und dem angesparten Kapital ebenfalls mit einer jährlichen Risikoprämie finanziert.

So ist die Finanzierung der Altersleistungen fast vollständig von der Finanzierung der Risikoleistungen getrennt (ausser bei Verwendung des bestehenden Sparkapitals für die Finanzierung der Todesfallleistungen).

3.4. Vom Vorstand der PKSPF vorgeschlagener Vorsorgeplan nach Beitragsprimat

3.4.1. Grundsätzliches

In seinem Bericht vom 28. März 2018 hat sich der Vorstand der PKSPF für einen Wechsel zu einem im Beitragsprimat geführten Vorsorgeplan ausgesprochen, der folgende Grundzüge aufwies.

Im gewählten System mit Beitragsprimat entspricht die Alterspension der Versicherten dem Betrag, der sich aus der Umwandlung ihres Sparkapitals, einschliesslich der gutgeschriebenen Zinsen, in eine jährliche Alterspension mit Hilfe des Umwandlungssatzes ergibt. Dieser Umwandlungssatz wird versicherungstechnisch neutral bestimmt, das heisst also, dass zum Zeitpunkt der Pensionierung für die Vorsorgeeinrichtung kein Gewinn und kein Verlust entsteht¹. Die Höhe des Umwandlungssatzes hängt von der Lebenserwartung und von der Renditeerwartung der Kapitalanlagen ab. Der Umwandlungssatz im Vorsorgeplan mit Beitragsprimat liegt bei 4,73% im Alter von 60 Jahren und bei 5,25% im Alter von 64 Jahren. Im bisherigen Vorsorgeplan mit Leistungsprimat liegt der entsprechende Umwandlungssatz, berechnet nach den gegenwärtig geltenden technischen Grundlagen, bei 5,95% im Alter von 64 Jahren. Zurückgerechnet auf den geltenden Rentensatz im aktuellen Vorsorgeplan (1,664% im Alter von 64 Jahren und 1,6% im Alter von 60 Jahren) läge der entsprechende Umwandlungssatz mit 60 Jahren im aktuellen Vorsorgeplan bei 5,72%.

Die Deckung der Risiken Invalidität und Tod wird direkt (für die Invalidenrente) oder indirekt (für die Renten für den überlebenden Ehegatten und die Kinder) auf der Grundlage von bestimmten Prozentsätzen auf dem Betrag des versicherten Lohns festgesetzt.

¹ Anwendung der technischen Grundlagen VZ 2015 (P 2017), technischer Zinssatz von 2,25%.

3.4.2. Deckung der Risiken Invalidität und Tod

Die Leistungen bei Eintritt des Invaliditäts- und Todesfallrisikos im vorgeschlagenen Vorsorgeplan sind folgende:

- 1° die befristete *Invalidenpension* entspricht 57,5% des versicherten Lohns. Die Invalidenpension wird ausbezahlt, bis die versicherte Person das Rentenalter erreicht. Dann erlischt die Invalidenpension und wird durch eine Alterspension ersetzt;
- 2° die *Pension für den überlebenden Ehegatten* beläuft sich auf 60% der versicherten Invalidenpension¹;
- 3° die *Kinderpensionen* betragen 20% der betreffenden Pension.

3.4.3. Sparkapital und Gutschriftenskala

Das Sparkapital wird im Laufe der Zeit als Summe der von der versicherten Person selber und vom Arbeitgeber einbezahlten monatlichen Beiträge, abzüglich der Beiträge für die Deckung der Risiken Invalidität und Tod, für die Verwaltungskosten und die Rekapitalisierung, plus Zinsen gebildet. Spargutschrift wird derjenige Teil der Beiträge genannt, der zur Bildung des Altersguthabens dient. Konkret liegt der gegenwärtige Beitragssatz, der am 1. Januar 2017 angepasst wurde, bei 25,9% des versicherten Lohns. Die Spargutschrift beträgt 21,0% (25,9% [Gesamtbeitragssatz] – 1,9% [Risikodeckung und Verwaltungskosten] – 3,0% [Rekapitalisierung]). Der Anteil zulasten der Versicherten beträgt 8,64%.

Auf Wunsch der Personalverbände und zahlreicher Vernehmerinnen und -teilnehmer liegt dem neuen Vorsorgeplan der PKSPF eine Skala mit steigenden Gutschriften zugrunde, mit einer Erhöhung des Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrags um durchschnittlich je einen Prozentpunkt.

Gutschriftenskala:

Altersklassen	Gutschrift Arbeitnehmende	Gutschrift Arbeitgeber	Gutschrift total
22–34 Jahre	8%	9,5%	17,5%
35–44 Jahre	8%	10,5%	18,5%
45–54 Jahre	10,9%	14%	24,9%
55–70 Jahre	11%	18,5%	29,5%

3.4.4. Folgen des Entwurfs für die Versicherten (ohne Übergangs- und Kompensationsmassnahmen)

Der gegenwärtige Entwurf hat keinen Einfluss auf die Renten der Personen, die bereits eine Alters-, Hinterbliebenen-, Invaliden- oder Waisenrente beziehen (Besitzstandswahrung).

Die Massnahmen, die zur Sicherung der finanziellen Stabilität der PKSPF ergriffen werden müssen, werden Folgen für die aktiven Versicherten haben. Die Folgen bei der Alterspension werden vor allem für die älteren Versicherten zu spüren sein. Allerdings wird es darauf ankommen, wie hoch das Sparkapital der einzelnen Versicherten je nach den Kapitalanlageergebnissen im laufenden Jahr verzinst werden kann.

Nach den Schätzungen auf der Basis einer Zinserwartung von 2,5%, würden die jetzigen Versicherten ohne Übergangs- und Kompensationsmassnahmen folgende Einbussen erleiden:

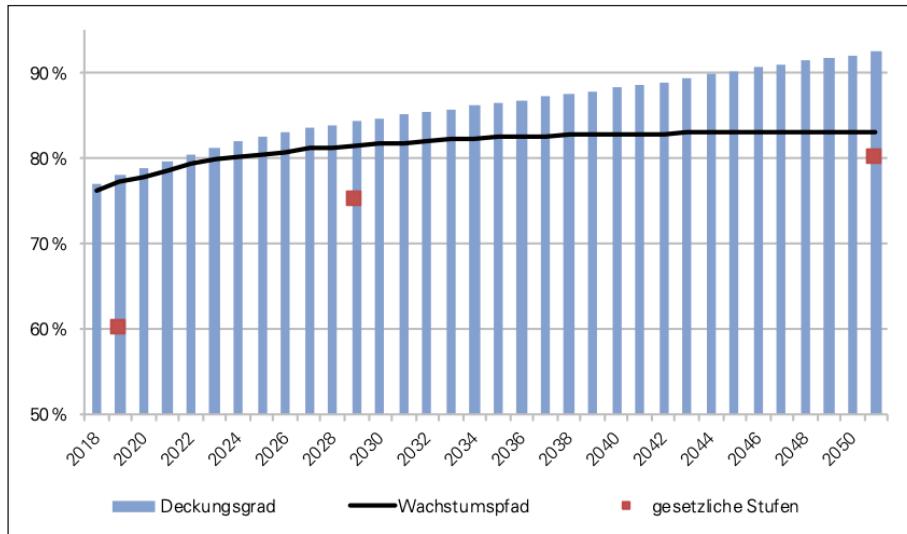
Parameter	
Projektionszinssatz	2,50%
Gutschriftenskala	steigend
> Gutschriftensatz Arbeitgeber	9,5/10,5/14/18,5%
> Gutschriftensatz Arbeitnehmende	8/8/10,9/11%
> Gutschriftensatz total	17,5/18,5/24,9/29,5%
Beitrag Risikodeckung und Verwaltungskosten	1,90%
Rekapitalisierungsbeitrag	3,00%
Beitrag total	22,4/23,4/29,8/34,4%
Begrenzung der Einbussen bei der Alterspension	–
Altersgrenze für Begrenzung der Einbussen	–
Kosten Übergangs- und Kompensationsmassnahmen (Mio. CHF)	–
Auswirkungen auf die projizierte Alterspension ohne Massnahmen (durchschnittlich)	
20–24	11,9%
25–29	7,5%
30–34	2,3%
35–39	-3,0%
40–44	-6,6%
45–49	-11,1%
50–54	-15,0%
55–59	-18,9%
60–64	-19,4%
65–70	-11,2%
Gesamtdurchschnitt	-6,7%

Der Entscheid für eine Skala mit steigenden Gutschriften kann sich auf die Nettogehälter der Versicherten auswirken, und zwar je nach deren Alter positiv oder negativ. So wird der gegenwärtige Sparbeitrag der zweiten Säule von 8,64% für die 22- bis 44-jährigen Versicherten auf 8% sinken, für die 45- bis 54-jährigen Versicherten auf 10,9% und für die über 55-jährigen Versicherten auf 11% steigen.

¹ Der nicht mit der verstorbenen versicherten Person verheiratete Partner erhält ein Todesfallkapital von 50% des von der verstorbenen Person angesparten Guthabens.

3.4.5. Entwicklung des Deckungsgrads

Das folgende Diagramm zeigt, wie sich der mit dem neuen Vorsorgeplan im Beitragsprimat erwartete Deckungsgrad der Verpflichtungen der PKSPF entwickelt:



Diese Prognosen, welche die Übergangs- und Kompensationsmassnahmen des vorliegenden Entwurfs (s. unten Ziff. 4) einbeziehen, zeigen, dass der vorgeschlagene Plan eine Sicherheitsmarge enthält, da der Deckungsgrad der PKSPF im Jahr 2052 über 80% liegen würde. Der Vorteil dieser Sicherheitsmarge liegt darin, dass es in Zukunft nicht nötig sein dürfte, jedes Mal den Vorsorgeplan zu revidieren, wenn die Renditeerwartung sinkt. Damit werden die Interessen der zukünftigen Generationen gewahrt.

4. Übergangsmassnahmen

4.1. Allgemeines

Die Umsetzung der geplanten Massnahmen, die unverzichtbar für die Sicherung des finanziellen Gleichgewichts der PKSPF sind, wird für viele Versicherte eine markante Senkung der erwarteten Altersleistungen zur Folge haben.

Aus dem Grundsatz von Treu und Glauben hat die bundesgerichtliche Rechtsprechung¹ abgeleitet, dass unter Umständen angemessene Übergangsfristen für neue belastende Regelungen geboten sein können. Übergangsfristen sollen den Betroffenen eine angemessene Frist einräumen, sich an die neue Regelung anzupassen. Eine mit Treu und Glauben begründete Übergangsfrist soll den Betroffenen ermöglichen, ihre Lebenshaltung an ein allfällig reduziertes Einkommen anzupassen. In einem bundesgerichtlichen Urteil BGE 134 I 23, Erwägungen 7.6.2, ist das Bundesgericht in einem Fall aus dem Kanton Wallis insbesondere zum Schluss gekommen,

dass eine Übergangsfrist von fünf Jahren als gerechtfertigt angesehen werden kann und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entspricht.

Die Bestimmung, wer in den Genuss der Übergangsmassnahmen kommen soll, ist heikel. Ein zu restriktiver Ansatz ist aus sozialer Sicht und aus Sicht eines guten Personalmanagements nicht wünschenswert. Deshalb wird im Entwurf die Anwendung der Übergangsmassnahmen auf die über 45-Jährigen ausgedehnt. Berücksichtigt wird also ein Zeitraum von 20 Jahren vor Erreichen des Höchstalters für die Pensionierung, das gemäss Artikel 38 Abs. 1 des Reglements vom 17. Dezember 2002 über das Staatspersonal (SGF 122.70.11) bei 65 Jahren liegt.

Um den verschiedenen betroffenen Personenkategorien optimal Rechnung zu tragen, wird unterschieden zwischen den 45- bis 54-jährigen Versicherten (Kompensationsmassnahmen, s. unten Ziff. 4.3) und den Versicherten im Alter von 54 Jahren und einem Monat bis 64 Jahren (Übergangsmassnahmen im engeren Sinn, s. unten Ziff. 4.2). Jeder versicherten Person, die zum Kreis der Begünstigten der Übergangsmassnahmen gehört, wird je nach individueller Situation der höhere der beiden Beträge (Übergangsmassnahmen im engeren Sinn oder Kompensationsmassnahmen) ihrem Altersguthaben gutgeschrieben, vorausgesetzt, dass sie ihre Stelle bei einem der PKSPF angeschlossenen Arbeitgeber vor dem 31. Dezember 2018 angetreten hat (s. Art. 29c Abs. 1 Bst. b)

Die vom Arbeitgeber eingebrachten Beträge (Übergangsmassnahmen im engeren Sinn, Kompensationsmassnahmen sowie versicherungstechnische «Einkäufe» der mit Polizei-

¹ BGE 134 I 23 und unveröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts vom 15. Januar 2008, 9C_78/2007.

gewalt ausgestatteten Beamten und Beamten, s. unten Ziff. 7.2) gelten übrigens nicht als Einkäufe im Sinne der Artikel 79a ff. BVG und unterliegen keinen steuerlichen oder reglementarischen Begrenzungen.

4.2. Übergangsmassnahmen im engeren Sinn

Der Kreis der Begünstigten der Übergangsmassnahmen im engeren Sinn besteht aus Personen im Alter von 54 Jahren und einem Monat bis 64 Jahren, also eine Altersspanne von zehn Jahren, bei Inkrafttreten des neuen Vorsorgeplans¹. Darunter fallen rund 20% der aktiven Versicherten im Pensionsplan.

Die Übergangsmassnahmen im engeren Sinn bestehen darin, dass jeder betroffenen versicherten Person zum Ausgleich der Differenz zwischen der nach dem alten und dem neuen Plan berechneten Alterspension pro Jahr degressiv 10% eines beim Primatwechsel berechneten Betrags gutgeschrieben werden.

Ganz konkret wird es für die Versicherten im Alter von 64 Jahren und darüber eine vollständige Kompensation geben (der Primatwechsel hat für diese Kategorie von Personen finanziell praktisch keine Auswirkungen), für die Versicherten im Alter von 54 Jahren und darunter gar keine und für die Versicherten im Alter von 54 und einem Monat bis 64 Jahren eine lineare, wobei monatlich 1/120 erworben sind² (mit dieser Kompensation soll die Renteneinbusse mit dem Primatwechsel pro Altersjahr um 10% verringert werden).

4.3. Kompensationsmassnahmen

Mit den Kompensationsmassnahmen soll die Situation eines grösseren Kreises von Versicherten verbessert werden.

Übergangsmassnahmen allein reichen nicht aus, denn die Auswirkungen des Primatwechsels sind auch für Personen im Alter von 45 bis 54 Jahren finanziell eine grosse Belastung. Die vorgeschlagene Lösung besteht darin, dass die über 45-jährigen Versicherten (einschliesslich derjenigen im Alter von 54 Jahren und einem Monat bis 64 Jahren) ein Kapital entsprechend dem zum Zeitpunkt des Primatwechsels bestimmten Betrag erhalten, so dass die erlittene Einbusse einen bestimmten Prozentsatz der nach dem jetzigen Plan berechneten Anwartschaft bei einer Pensionierung mit 64 Jahren nicht übersteigt. Es sei darauf hingewiesen, dass das Erwerbskriterium der Kompensationsmassnahmen

lediglich das erreichte Alter zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Primatwechsels ist³.

Wichtig ist, dass es sich hier nicht um eine durchschnittliche Einbusse handelt, sondern um eine individuelle Höchstgrenze für alle Versicherten über 45, sofern die Sparkonten über den betreffenden Zeitraum mit durchschnittlich mindestens 2,5% verzinst werden. Bei den gutgeschriebenen Beträgen handelt es sich nicht um eine Garantie des Rentenniveaus, und sie sind unabhängig von der künftigen Leistungsentwicklung.

Die 45- bis 54-Jährigen machen übrigens 27% der im Pensionsplan Versicherten aus.

4.4. Hypothesen bei der Berechnung der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen und Folgen dieser Massnahmen

Die Berechnungen erfolgten auf der Grundlage des am 31. Dezember 2018 vorhandenen Bestands der aktiven Versicherten, mit Projektion der Leistungen des aktuellen Vorsorgeplans auf den 31. Dezember 2021.

Den Projektionen wurde ein hypothetischer Zinssatz für die Verzinsung der Altersguthaben von 2,5% zugrunde gelegt.

Vergleichsbasis für die Aufrechterhaltung der Leistungen ist die projizierte Altersrente im Alter von 64 Jahren (60 Jahre für die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamten und Beamten).

Die Übergangsmassnahmen im engeren Sinn wurden für die aktiven Versicherten im Alter von 54 Jahren und einem Monat bis 64 Jahren (50 Jahre und ein Monat bis 60 Jahre für die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamten und Beamten) berücksichtigt.

Die Altersgrenze für die Kompensationsmassnahmen liegt bei 45 Jahren. Die maximale Einbusse bei der Alterspension für die über 45-Jährigen beträgt beim Primatwechsel 9,50% (absolute Obergrenze).

Der Arbeitgeber finanziert die Übergangs- und Kompensationsmassnahmen mit 380 Millionen Franken. Der Finanzierungsbeitrag des Arbeitgebers beruht hier übrigens auf den Zahlen per 31. Dezember 2016, auf die während des ganzen Ausarbeitungs- und Verhandlungsprozesses dieses Projekts abgestellt wurde. Diese Kostenbeteiligung wurden allerdings aktualisiert; die entsprechenden Zahlen siehe weiter unten in dieser Botschaft.

¹ Zum Sonderfall der mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamten s. unten Ziff. 7.

² Wer im Dezember 1967 geboren ist und somit bei Inkrafttreten des Primatwechsels 54 Jahre und einen Monat alt ist, dem steht 1/120 zu, wer im November geboren ist 2/120 und so weiter bis 100% für diejenigen, die im Dezember 1957 geboren sind und beim Wechsel des Vorsorgeplans das 64. Altersjahr erreicht haben.

³ Wer das erforderliche Mindestalter erreicht hat, profitiert von allen Massnahmen, wer dieses Alter hingegen nicht erreicht hat, erhält gar keine Kompensation.

Die folgende Tabelle fasst die für die projizierten Berechnungen verwendeten Parameter und die Auswirkungen auf die Altersrente zusammen:

Parameter	
Projektionszinssatz	2,50%
Gutschriftenskala	steigend
> Gutschriftensatz Arbeitgeber	9,5/10,5/14/18,5%
> Gutschriftensatz Arbeitnehmende	8/8/10,9/11%
> Gutschriftensatz total	17,5/18,5/24,9/29,5%
Beitrag Risikodeckung und Verwaltungskosten	1,90%
Rekapitalisierungsbeitrag	3,00%
Beitrag total	22,4/23,4/29,8/34,4%
Begrenzung der Einbusse bei der Alterspension	9,50%
Altersgrenze für Begrenzung der Einbusse	45 Jahre
Kosten Übergangs- und Kompensationsmassnahmen (Mio. CHF)	380
Auswirkungen auf die projizierte Alterspension (durchschnittlich)	
20–24	11,9%
25–29	7,5%
30–34	2,3%
35–39	-3,0%
40–44	-6,6%
45–49	-7,7%
50–54	-8,8%
55–59	-8,9%
60–64	-4,3%
65–70	-0,0%
Gesamtdurchschnitt	-3,3%

4.5. Kostenaufteilung und Zahlungsmodalitäten

Die Gesamtkosten für die Übergangsmassnahmen im engeren Sinn und die Kompensationsmassnahmen müssen gemäss Artikel 28 des Reglements der PKSPF vom 22. September 2011 über den Anschluss externer Institutionen an die Pensionskasse des Staatspersonals unter den verschiedenen Arbeitgebern, deren Angestellte der PKSPF angeschlossen sind, das heisst zwischen dem Staat und den übrigen angeschlossenen Arbeitgebern aufgeteilt werden (s. Art. 4 Abs. 2 PKG). Ausserdem muss ein Teil der Kosten zulasten des Staates entsprechend den Finanzierungsgrundsätzen für gewisse staatliche Aufgaben (namentlich Primar- und Sekundarstufe, Regionale Arbeitsvermittlungszentren) oder auf gewisse finanziell selbstständige Anstalten des Staates (Anstalten) aufgeteilt werden.

4.5.1. Kosten nach Arbeitgebern

Der von jedem Arbeitgeber geschuldete Teil hängt von den Kosten der Massnahmen für jede/n seiner Versicherten ab. Damit die PKSPF die von den einzelnen Arbeitgebern geschuldeten Anteile berechnen und sie rechtzeitig über die geschuldeten Beträge informieren kann, werden die Berechnungen basierend auf der Situation per 1. Januar des Jahres vor dem Inkrafttreten des neuen Pensionsplans durchgeführt, also im Prinzip per 1. Januar 2021.

Der Betrag, der effektiv vom Staat und den verschiedenen externen angeschlossenen für die Übergangsmassnahmen im engeren Sinn und die Kompensationsmassnahmen übernommen wird, lässt sich derzeit nicht genau beziffern. In etwa würden sich die Kosten gemäss den Projektionen der PKSPF und ihrem Aktuar basierend auf der Situation per 31. Dezember 2018 – die während des ganzen Ausarbeitungsprozesses des Entwurfs vorgenommenen Schätzungen basierten auf den Zahlen per 31. Dezember 2016 – für die angeschlossenen Arbeitgeber insgesamt auf 385,4 Millionen Franken belaufen und sich wie folgt aufteilen:

Arbeitgeber	Kosten der Übergangsmassnahmen	
Staat	349,4	90,7%
Andere angeschlossene Arbeitgeber	36,0	9,3%
Total (Mio. CHF)	385,4	100,0%

Was die praktischen Zahlungsmodalitäten betrifft, können sich die einzelnen angeschlossenen Arbeitgeber, wenn sie dies möchten und können, für eine einmalige Zahlung ihres Anteils entscheiden oder ihren Anteil über ein Darlehen der PKSPF in Raten zahlen. Die maximale Laufzeit des Darlehens beträgt fünf Jahre um sicherzustellen, dass der PKSPF zu gegebener Zeit die erforderlichen Mittel für die Bezahlung der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen zur Verfügung stehen. Der Entwurf sieht vor, dass das Darlehen zu marktüblichen Bedingungen verzinst werden soll. Ansonsten sind der Darlehensbetrag und die Darlehensbedingungen Gegenstand einer Vereinbarung zwischen der PKSPF und den betreffenden Arbeitgebern.

Der Staat wird die Darlehensoption wählen, und die PKSPF wird ihm ein Darlehen gewähren, dessen Höhe von den 12 Monate vor Inkrafttreten des Gesetzesentwurfs angestellten Berechnungen abhängen wird. Im Einvernehmen mit der PKSPF wird der Staat seinen Anteil, der rund 91% des Gesamtbetrags ausmacht, zeitlich gestaffelt zahlen, um einen massiven Kapitalzuwachs bei der PKSPF zu vermeiden, der namentlich aufgrund der aktuellen Zinslage problematisch sein könnte. Die Darlehensschuld wird über einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren getilgt. Angesichts der aktuellen Lage auf dem Kapitalmarkt müsste für ein solches Darlehen ein Negativzins zur Anwendung kommen. Unter diesen Umständen und in Anbetracht der Zeitspanne bis zum

Inkrafttreten der neuen Gesetzesbestimmungen ist von einer 0%-Verzinsung auszugehen, insbesondere im Hinblick auf die Festlegung der vom Staat zu tragenden Kosten.

4.5.2. Teilweise Aufteilung des staatlichen Kostenanteils

Gemäss den Finanzierungsgrundsätzen für gewisse staatliche Aufgabenbereiche oder entsprechend der Finanzierungsmodi gewisser Anstalten wird der Staat einen Teil seiner Kosten weiterverrechnen.

Die Gemeinden betrifft dies in Bezug auf ihre gesetzliche Beteiligung an der paritätischen Finanzierung der Lohn- und Lohnnebenkosten für die Lehrpersonen auf Primar- und Sekundarstufe (s. insbes. Art. 67 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule; SGF 411.0.1). Daraus ergeben sich folgende Beträge, Stand 31. Dezember 2018:

Aufteilung der Kosten der Finanzstellen des Arbeitgebers Staat		
Staat	317,8	91,0%
Gemeinden	31,6	9,0%
Total (Mio. CHF)	349,4	100,0%

Die Forderung der PKSPF gegenüber den angeschlossenen Arbeitgebern entsteht zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzesentwurfs. Damit die Gemeinden nicht «überrumpelt» werden, sollten die fälligen Beträge über einen bestimmten Zeitraum verteilt verbucht und bezahlt werden können.

In diesem Sinne ist im Entwurf bereits vorgesehen, dass die einzelnen Gemeinden bei Bedarf beim Staat ein Darlehen aufnehmen können, um ihren Anteil zu finanzieren. Der Freiburger Gemeindeverband forderte eine maximale Laufzeit von 10 Jahren ohne Verzinsung für allfällige Darlehen an Gemeinden. In Anbetracht der vielen unterschiedlichen Situationen, mit denen man es zu tun haben wird, schlägt der vorliegende Entwurf vor, die Regelung der Darlehensmodalitäten dem Staatsrat zu überlassen.

Der Bund beteiligt sich seinerseits an der Finanzierung der Lohnkosten aller oder eines Teils gewisser Sektoren des Staates, wie die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), die in das Amt für den Arbeitsmarkt eingegliedert sind, oder an den Lohnkosten gewisser Sektoren der Kantonalen Sozialversicherungsanstalt und der Öffentlichen Arbeitslosenkasse. Entsprechend wird auch der interkantonale Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz (SIERA) zur Kasse gebeten. Nach dessen Statuten muss er sich nämlich an den Kosten der Sanierungsmassnahmen für das von ihm beschäftigte Personal der verschiedenen Kantone beteiligen. Was die KSVA betrifft, so wird für die selbstfinanzierten Sektoren (namentlich die Kantonale AHV-Ausgleichskasse und die Kantonale Ausgleichskasse für Familienzulagen) eine Rück-

erstattung verlangt. Sobald die Zahlen bekannt sind, wird jeder einzelne Fall im Detail geprüft, damit die notwendigen Schritte für die möglichen Rückforderungen eingeleitet werden können. Dabei werden zwei Grundsätze einzuhalten sein: Erstens muss das Personal dieser Stellen, das auch der Staatspersonalgesetzgebung unterstellt ist, gleich behandelt werden wie das übrige Staatspersonal, und zweitens muss die Beteiligung der Stellen proportional gleich sein wie die Beteiligung des Arbeitgebers Staat.

5. Lastenverteilung zwischen Versicherten und Arbeitgebern

Wie viel die Revision des Vorsorgeplans der PKSPF die Arbeitgeber und die Versicherten kosten wird, ist schwer in Zahlen zu fassen und lässt sich nicht rein mathematisch als Verhältnis zwischen einem Gesamtkostenbetrag und einem Beitrag der Arbeitgeber und der Versicherten ausdrücken. So sind die meisten Faktoren reine Annahmen und teilweise Schätzungen. Diese Frage lässt sich also nicht einheitlich, einfach und mathematisch beantworten. Dazu kommt im vorliegenden Entwurf eine weitere Schwierigkeit hinzu, nämlich der Wechsel von einem Vorsorgeplan mit Leistungsprimat zu einem Plan mit Beitragsprimat.

Trotz dieser schwierigen Umstände kann man unter Vorbehalt versuchen, die Lastenverteilung zu schätzen.

Am schwierigsten ist dabei die Bestimmung, wie hoch der finanzielle Aufwand insgesamt ist. Hier wird von einem Betrag entsprechend der in die PKSPF zum Zeitpunkt des Primatwechsels einzuschliessenden Summe ausgegangen, mit der die zu erwartende Altersrente der beim Primatwechsel anspruchsberechtigten Versicherten im neuen Vorsorgeplan auf dem gleichen Niveau gehalten werden kann wie nach dem bisherigen Vorsorgeplan. Es geht also darum zu beziffern, wie viel ein Festhalten an den aktuellen Pensionsbedingungen im künftigen Plan kostet.

Die ursprünglichen Schätzungen rechneten mit Gesamtkosten von 1,4 Milliarden Franken (auf der Grundlage einer Verzinsung der Altersguthaben der Versicherten mit 2,5%; gerundet).

Der Staatsrat schlägt vor, dass sich die angeschlossenen Arbeitgeber angemessen an diesen Kosten beteiligen.

6. Drei Vorsorgepläne zur Auswahl

In Anwendung von Artikel 1d der eidgenössischen Verordnung vom 14. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.441.1; BVV 2) ist vorgesehen, dass die PKSPF den im Pensionsplan Versicherten künftig mehrere Vorsorgepläne zu Auswahl anbietet. Nach bundesrechtlicher Regelung dürfen bis zu drei Vorsorgepläne angeboten werden.

Die Einführung von Vorsorgeplänen zur Auswahl ist nicht eine Frage der Finanzierung, sondern der Leistungen der Vorsorgeeinrichtung, und sie liegt somit in ihrer Zuständigkeit. Die PKSPF beabsichtigt, zusätzlich zum Vorsorgeplan «Standard» einen «erweiterten» Vorsorgeplan und einen Plan «Optimum» einzuführen. Wer will, kann auf freiwilliger Basis gegen Zahlung eines höheren Beitrags als im Vorsorgeplan «Standard» bessere Vorsorgeleistungen erwerben (s. auch unten Kommentare zu Art. 7 und 13).

Die Versicherten können sich jedes Jahr für die eine oder andere Option entscheiden. Der Planwechsel muss nur jeweils bis spätestens 30. September des Vorjahres dem Arbeitgeber gemeldet werden.

Diese Wahlmöglichkeit ist besonders interessant für die 40- bis 50-Jährigen mit relativ hohem Lohn, die ihr Alterskapital je nach möglicher jährlicher Verzinsung durch die PKSPF erheblich aufstocken können.

7. Sonderfall der mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamten und Beamten

7.1. Vorbemerkungen

Gemäss der Verordnung vom 29. November 2011 über die Pensionierung der mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamten und Beamten (SGF 122.70.83) müssen sich diese (Polizeibeamtinnen und -beamte, Vollzugsbeamtinnen und -beamte, Wildhüter/innen-Fischereiaufseher/innen) nach Vollendung des 60. Lebensjahrs pensionieren lassen.

Im jetzigen System des Leistungsprimats ist der Pensionssatz von 1,6% auf der Summe der koordinierten Löhne für alle Versicherten zwischen 60 und 62 gleich, entgegen den versicherungstechnischen Regeln, die eine Senkung dieses Satzes vorschreiben würden (zur aktuellen Praxis der PKSPF zur Rentenfestsetzung s. auch unten unter Ziff. 9). Alle Versicherten in dieser Altersgruppe, unabhängig von ihrer Funktion – einschliesslich die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamten und Beamten – erhalten dieselbe Rente für dieselbe Summe der koordinierten Löhne. Anders als die anderen erhalten die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamten und Beamten eine vom Arbeitgeber Staat finanzierte Kompensationsleistung von rund 237 Franken pro Monat im Alter von 60 bis 65 als AHV-Vorschuss. Als Kompensation für die Pflicht, sich mit 60 pensionieren zu lassen, entspricht diese Leistung der Differenz zwischen 90% und 100% des AHV-Vorschusses (100% = 2370.– pro Monat).

7.2. Kompensation der Renteneinbusse aufgrund der Anwendung von versicherungstechnischen Faktoren (versicherungstechnischer «Einkauf»)

Im neuen System des Beitragsprimats ist der Umwandlungssatz rein versicherungstechnisch (degressiv nach Altersgruppe). Die Renteneinbusse für die 60- oder 61-Jährigen akzentuiert sich also gegenüber dem Stand heute. Für die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamten und Beamten ist dies besonders problematisch, weil sie sich spätestens mit 60 pensionieren lassen müssen. Aufgrund dessen reduziert sich ihre Rente, wie es schon jetzt der Fall ist, ohne dass sie die Möglichkeit haben, wie die anderen Staatsangestellten länger zu arbeiten, um diese Einbusse wettzumachen. Die Renteneinbusse ergibt sich aus drei Faktoren (tieferer Umwandlungssatz, fehlende Alters- sowie Zinsgutschrift). Gegenwärtig ist die oben erwähnte Kompensationsleistung von 237 Franken pro Monat ausschliesslich an die Senkung des Umwandlungssatzes geknüpft, für die beiden anderen Faktoren gibt es keine Kompensation.

Der Staatsrat schlägt vor, den gleichen Ansatz beizubehalten und nur die Einbussen infolge der Anwendung versicherungstechnischer Faktoren für die Rentenberechnung zu kompensieren, und nicht die Einbussen aufgrund fehlender Alters- und Zinsgutschriften. Diese Kompensation soll über einen versicherungstechnischen «Einkauf» zum Zeitpunkt der Pensionierung der Beamten und Beamten erfolgen.

Betragsmässig entspricht dieser «Einkauf» dem Kapital, das dem Konto der einzelnen betroffenen Beamten und Beamten gutgeschrieben werden muss, um die Anwendung des Umwandlungssatzes entsprechend dem Alter 60 (also 4,73%) statt des Satzes für Personen im Alter von 65 Jahren (5,40%) zu kompensieren. Dieses Kapital soll vom Staat sowie von jeder begünstigten Person in einem Verhältnis finanziert werden, über das noch mit den Personalverbänden der betroffenen Personen diskutiert werden muss. Insofern als die Einbussen aufgrund der Anwendung versicherungstechnischer Faktoren für die Rentenberechnung über den «Einkauf» kompensiert wird, sollte die Rückzahlung an die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamten und Beamten der zusätzlichen 10% AHV-Vorschuss, also 2844 Franken pro Jahr (12 x 237 Franken) (s. Ziff. 7.1 oben) für den vollständigen Einkauf des AHV-Vorschusses aufgehoben werden.

Wenn der Staat die versicherungstechnischen «Einkäufe» zur Hälfte finanzieren würde, würden sich die nicht diskontierten Gesamtkosten dieser «Einkäufe» über einen Zeitraum von 30 Jahren für alle Ende 2018 präsenten Beamten und Beamten (727 Personen) auf 27,6 Millionen Franken belaufen. Die jährlichen Kosten werden von Jahr zu Jahr stark variieren (können bis zu doppelt so hoch sein), je nachdem, wie viele effektiv in Pension gehen. Auf der Grundlage des gegenwärtigen Bestands (31. Dezember 2018) und unter Berück-

sichtigung der voraussichtlichen Pensionierungen über den Zeitraum von 2029 bis 2054 (bis 2029 sind die Übergangs- und Kompensationsmassnahmen massgebend, s. Ziff. 7.3 weiter unten) werden die durchschnittlichen jährlichen Kosten schätzungsweise bei um die 1,2 Millionen Franken liegen (nicht aktualisiert).

Dieser Vorschlag des Staatsrats wurde von den Vertretern des betroffenen Personals positiv aufgenommen. Er muss jedoch noch weiter ausgefeilt werden, sobald der jetzige Entwurf endgültig steht, am Ende des Gesetzgebungsprozesses. Da die rechtlichen Anpassungen in Bezug auf die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamten und Beamten auf Reglementsebene erfolgen, wird der Staatsrat die notwendigen Änderungen vornehmen, so dass diese Anpassungen am gleichen Datum wie die PKG-Änderung in Kraft gesetzt werden können.

Die Arbeitgeberbeträge für den versicherungstechnischen «Einkauf» sind übrigens wie die Beträge zur Finanzierung der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen nicht Einkäufe im Sinne der Artikel 79a ff. BVG und unterliegen keinen steuerlichen oder reglementarischen Beschränkungen.

7.3. Übergangsmassnahmen

Die oben (s. Ziff. 4) dargelegten Grundsätze werden im Entwurf für die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamten und Beamten gleich zur Anwendung gebracht wie für das «ordentliche» Personal – mit Ausnahme der Übergangsmassnahmen. Die Übergangsmassnahmen im engeren Sinn sind über eine Dauer von zehn Jahren berechnet. Da sich die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamten und Beamten nach Vollendung des 60. Lebensjahrs pensionieren lassen müssen, rechtfertigt es sich, dass die Beamten und Beamten im Alter von 50 Jahren und einem Monat bis 59 Jahren von diesen Massnahmen profitieren. Die Berücksichtigung eines anderen Alters für diese Personalkategorie kostet rund 30 Millionen Franken. Dieser Betrag ist bereits in den Gesamtkosten der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen enthalten.

Mit den so berechneten Übergangs- und Kompensationsmassnahmen sollte sich die Einbusse aus der Anwendung versicherungsmathematischer Faktoren vollumfänglich kompensieren lassen, zumindest sofern der versicherungstechnische «Einkauf» zu gleichen Teilen vom Arbeitgeber und den mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamten und Beamten getragen wird. Damit es nicht zu einer Doppelkompensation kommen kann, können die betreffenden Beamten und Beamten zum Zeitpunkt der Pensionierung keinen versicherungstechnischen «Einkauf» tätigen.

Die Zahlungen im Rahmen der Übergangsmassnahmen sind übrigens eine punktuelle Massnahme, deren Geltungsdauer zehn Jahre nach dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung endet. Die Kompensation der Renteneinbusse infolge der Anwendung versicherungstechnischer Faktoren ist hingegen eine auf Dauer angelegte Massnahme, die ebenso lange greifen soll, wie die betroffenen Personen durch ihre Pflicht, früher als die anderen Staatsangestellten in Pension zu gehen, benachteiligt sind.

8. Rückerstattung des AHV-Vorschusses

Nach Artikel 50 Abs. 4 des Gesetzes vom 17. Oktober 2011 über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1) übernimmt der Staat unter gewissen Voraussetzungen einen Teil der Rückerstattung des von der PKSPF gewährten AHV-Vorschusses bei Pensionierung vor dem AHV-Rentalter. Im Rahmen dieses Entwurfs ist die Frage geprüft worden, ob diese Rückerstattung beibehalten, abgeschafft oder durch eine andere Massnahme ersetzt werden soll.

Bei näherer Betrachtung und unter Vorbehalt der allfälligen Aufhebung der Rückerstattung von 10% mehr AHV-Vorschuss für die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamten und Beamten als für das «gewöhnlich» Personal, die noch mit den Personalverbänden zu diskutieren ist (s. oben Ziff. 7.2), hat sich gezeigt, dass es besser wäre, hier den Status quo beizubehalten. Diese Thematik wird bei der Ausarbeitung der künftigen Personalpolitik des Staates und der Revision des StPG genauer unter die Lupe genommen.

9. Projekt der PKSPF bei Ablehnung dieser Vorlage

Sollte diese Vorlage abgelehnt werden, läge es in der Verantwortung der PKSPF und ihres Vorstandes, Massnahmen zur Einhaltung der bundesrechtlichen Auflagen in Bezug auf den Mindestdeckungsgrad der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen zu treffen. Da ihre Handlungsmöglichkeiten auf die Festsetzung der Leistungen beschränkt sind, hat der PK-Vorstand bereits die erforderlichen Massnahmen zur Bereinigung der prognostizierten Finanzlage der PKSPF beschlossen. Die Freizügigkeitsleistungen der Versicherten werden von diesen Massnahmen nicht berührt.

Der Vorstand der PKSPF hat in erster Linie beschlossen, bei beibehaltenem Pensionsvorsorgeplan- im Leistungsprimat den Rentensatz für ein Referenzalter von 64 Jahren von 1,6% auf 1,55% zu senken und beim Planwechsel die erworbene aufgewertete Summe der versicherten Löhne der aktiven Versicherten neu zu beurteilen, um die zu diesem Zeitpunkt erworbene Austrittsleistung konstant zu halten.

In zweiter Linie wird er die aktuelle Praxis korrigieren und künftig versicherungsmathematische Faktoren für die Rentenberechnung anwenden. Mit der Anwendung versicherungstechnischer Faktoren sollen die Solidaritätseffekte wegfallen, die zum Nachteil der anderen Versicherten Personen begünstigen, die sich vor 62 Jahren pensionieren lassen. Garantiert wird damit auch die Kostenneutralität, unabhän-

gig vom effektiven Pensionierungsalter, womit die Volatilität des Finanzierungsbedarfs infolge des Pensionierungsverhaltens der Versicherten wegfällt.

Nach der aktuellen Praxis gibt es keine Rentenkürzung zwischen 60 und 62 Jahren bei vorzeitiger Pensionierung vor 62 Jahren. Die PKSPF kürzt bei vorzeitiger Pensionierung vor dem Alter 62 die Renten nicht, obwohl diese Versicherten ein oder mehrere zusätzliche Jahre lang Rente erhalten, aber keine Beiträge mehr zahlen. Die Rentenberechnung ist also versicherungsmathematisch nicht neutral; bei korrekter Berechnung müssten die Renten um jährlich rund 5% gekürzt werden. Dieser Gewinn für die Pensionierten wird von der PKSPF finanziert und verschlechtert die finanzielle Lage der Kasse. Das darf nicht so weitergehen, sondern muss so rasch wie möglich korrigiert werden.

Diese Massnahmen sollen von Übergangsmassnahmen begleitet werden, von denen die Versicherten am Ende ihrer Laufbahn profitieren. Da diese Massnahmen von der PKSPF finanziert werden müssen, werden sie in Anbetracht der angespannten Finanzlage der Kasse weniger grosszügig ausfallen als die im Entwurf des Staatsrats vorgesehenen. Nur die über 59-jährigen Versicherten werden davon profitieren können. Die Beträge der den einzelnen Versicherten gewährten Übergangsmassnahmen werden nach denselben Modalitäten berechnet wie weiter oben in Zusammenhang mit dem Entwurf des Staatsrats beschrieben (s. Ziff. 4). Da aber die von der PKSPF gebotenen Massnahmen nur über fünf Jahre laufen, die vom Staat geplanten Massnahmen aber über zehn Jahre, entsprechen die Abstufungen zwischen den Altersjahren nicht 10%, sondern 20%.

Der Vorstand der PKSPF hat folgende Kennzahlen und Auswirkungen auf die projizierten Renten der Versicherten der verschiedenen Altersklassen berücksichtigt:

Parameter Leistungsprimat	Plan PKSPF – Leistungsprimat – TZ 2,25%
Pensionssatz	1,55%
Referenzalter	64 Jahre
Wechsel	Garantie der FZL
Versicherungstechnische Grundlagen	VZ 2015 (P 2017)
Technischer Zins	2,25%
Arbeitgeberbeitrag	15,24%
Arbeitnehmerbeitrag	10,66%
Beitrag insgesamt	25,90%
Übergangsmassnahmen	Linear
Dauer der Massnahmen	5 Jahre
Auswirkungen auf die projizierte Alterspension	
20–24	-7,2%
25–29	-8,1%

Auswirkungen auf die projizierte Alterspension	
30–34	-10,0%
35–39	-12,7%
40–44	-15,4%
45–49	-17,6%
50–54	-18,9%
55–59	-19,3%
60–64	-10,1%
65–70	0,0%
Gesamtdurchschnitt	-14,1%

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass derzeit ein versicherungstechnisches Gutachten der PKSPF in Arbeit ist. Nach den ersten Ergebnissen dieses Gutachtens müsste der angewandte technische Zinssatz (TZ) aller Wahrscheinlichkeit nach von 2,25% auf 1,75% gesenkt werden, wenn der vorliegende Entwurf abgelehnt wird. Im Zeitpunkt des Verfassens dieser Botschaft liegt jedoch noch kein Entscheid des Vorstands der PKSPF vor.

Sollte die PKSPF jedoch beschliessen, den technischen Zinssatz auf 1,75% zu senken, würde sich dies wie folgt auf die projizierten Altersrenten auswirken:

Parameter Leistungsprimat	Plan PKSPF – Leistungsprimat – TZ 1,75%
Pensionssatz	1,37%
Referenzalter	64 Jahre
Wechsel	Garantie der FZL
Versicherungstechnische Grundlagen	VZ 2015 (P 2017)
Technischer Zins	1,75%
Arbeitgeberbeitrag	15,24%
Arbeitnehmerbeitrag	10,66%
Beitrag insgesamt	25,90%
Übergangsmassnahmen	Linear
Dauer der Massnahmen	5 Jahre

Auswirkungen auf die projizierte Alterspension	
20–24	-18,2%
25–29	-19,3%
30–34	-21,3%
35–39	-23,9%
40–44	-26,1%
45–49	-27,7%
50–54	-28,1%
55–59	-26,9%
60–64	-13,4%
65–70	0,0%
Gesamtdurchschnitt	-23,9%

10. Finanzielle Folgen

Finanzielle Auswirkungen hat dieser Entwurf einerseits mit der Finanzierung der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen und andererseits mit den weiteren geplanten Massnahmen, und zwar einer Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge sowie einer Lohnerhöhung.

10.1. Finanzielle Auswirkungen der Übergangsmassnahmen

Wie unter Ziffer 4.5.1 angesprochen, sollen die vom Staat übernommenen Kosten der Übergangsmassnahmen der PKSPF in mehreren Tranchen über höchstens fünf Jahre überwiesen werden. In Anbetracht der gegenwärtigen Kapitalmarktsituation ist keine Verzinsung des vom Staat voraussichtlich aufgenommenen Darlehens vorgesehen.

Buchhalterisch werden die Kosten der Übergangsmassnahmen zulasten des Staates, das heisst ein Betrag von rund 349,4 Millionen Franken per 31. Dezember 2018 dem Eigenkapital des Staates belastet. Das Darlehen wird mit den Haushaltmitteln des Staates nach den Modalitäten von Artikel 29d des Gesetzesentwurfs zurückgezahlt werden können. Der Erfolgsrechnung wird ab 2022 der höhere Arbeitgeberbeitrag sowie die höhere Lohnsumme infolge der geplanten Lohnerhöhung um 0,25% belastet.

10.2. Auswirkungen auf die Subventionen

Die vorgesehenen Massnahmen werden sich auf die Institutionen auswirken, die der PKSPF als vom Staat getrennte Arbeitgeber angeschlossen sind. Verschiedene dieser in unterschiedlichen Bereichen tätigen Institutionen (Menschen mit Behinderungen, Sonderschulen, Tourismus, Kultur usw.) erhalten regelmässig Subventionen vom Staat zur vollständigen oder teilweisen Deckung ihrer Betriebskosten. Es ist davon auszugehen, dass diese Institutionen nicht in der Lage sein werden, ihren Verpflichtungen als der PKSPF angeschlossene Arbeitgeber aus eigener Kraft nachzukommen, wobei der Begriff «Verpflichtungen» im Sinne der finanziellen Auswirkungen - insbesondere in Bezug auf die Finanzierung der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen - des vorliegenden Entwurfs zu verstehen ist. Wahrscheinlich werden diese Institutionen die finanziellen Verpflichtungen nur mit zusätzlichen Subventionen der öffentlichen Hand erfüllen können.

Die Bedürfnisse werden zu einem späteren Zeitpunkt genauer anhand von Einzelfallanalysen abgeklärt werden müssen sowie auf der Grundlage der detaillierten Berechnungen der Kosten der Übergangsmassnahmen durch den Arbeitgeber, die mindestens sechs Monate vor Inkrafttreten der neuen Bestimmungen bekanntzugeben sind. Es ist aber mit ausserordentlichen Kosten für den Staat zu rechnen, die zum jetzigen Zeitpunkt immer noch approximativ sind und je nach Projektionen nach Stand per 31. Dezember 2018 mit rund 19,8 Mil-

lionen Franken beziffert werden können. Diese zusätzlichen und einmaligen Subventionskosten würden zudem je nach Aufgabenbereich entsprechend den geltenden gesetzlichen Bestimmungen zwischen dem Staat und den Gemeinden aufgeteilt. Der Staat wird schätzungsweise mit einmaligen Nettokosten in Höhe von rund 12,2 Millionen Franken rechnen müssen, die Gemeinden mit 7,6 Millionen Franken.

10.3. Weitere finanzielle Auswirkungen

Ausser der Finanzierung der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen durch die angeschlossenen Arbeitgeber sieht der Entwurf auch eine Erhöhung des Arbeitgeberbeitrags um 1% ab 2022 vor sowie eine Lohnerhöhung um 0,25%, die im Einvernehmen mit den Sozialpartnern ab 1. Januar 2021 erfolgen soll.

Das Beitragsprozent wird den Staat netto schätzungsweise 10,1 Millionen Franken jährlich kosten, die Lohnerhöhung ab 2021 netto weitere 3,6 Millionen Franken jährlich.

Aus finanztechnischen Gründen werden diese Anpassungen auch die Kosten in Bereichen beeinflussen, in denen die Finanzierung gemeinsam mit den Gemeinden getragen wird. Die vorgesehene Lohnerhöhung wird sich übrigens auch auf den Subventionsaufwand auswirken, weil viele betroffene Institutionen die Lohnregelung des Staates übernommen haben.

11. Personelle Auswirkungen

Der Entwurf hat an sich keine personellen Auswirkungen. Er kann mit den vorhandenen Ressourcen umgesetzt werden.

Aus personalwirtschaftlicher Sicht ist jedoch zu erwarten, dass sich eine Reihe von Personen, die vor Inkrafttreten der Änderungen das 58. Lebensjahr vollendet haben, vorzeitig pensionieren lassen, um von den Bedingungen des bisherigen Pensionsplans zu profitieren. Beim Staat setzt sich der derzeitige Personalbestand der über 50-Jährigen wie folgt zusammen (Stand am 26. September 2019):

Kumulierte Alter	50 50+	51 51+	52 52+	53 53+
Anzahl Versicherte	392	401	370	396
	4624	4232	3831	3461
Kumulierte Alter	54 54+	55 55+	56 56+	57 57+
Anzahl Versicherte	441	406	399	369
	3065	2624	2218	1819
Kumulierte Alter	58 58+	59 59+	60 60+	61 61+
Anzahl Versicherte	337	301	254	198
	1450	1113	812	558

Kumulierte Alter	62 62+	63 63+	64 64+	65 65+
Anzahl Versicherte	155	137	58	10
	360	205	68	10

So sind beispielsweise 1450 Staatsangestellte im Alter von 58 Jahren und älter. Von diesen sind 337 Personen 58 Jahre alt.

Die frei gewordenen Stellen müssten dann neu besetzt werden. In gewissen Funktionen, insbesondere im Unterrichtswesen, muss mit einem Personalmangel gerechnet werden. Hier hat der Staatsrat bereits gehandelt und die Aufnahmekapazität an der PH ab 2019 um 10 Studienplätze pro Jahr erhöht, wozu ab 2020 weitere 40 Plätze pro Jahr hinzukommen werden.

12. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung Staat–Gemeinden und weitere Auswirkungen

Der Entwurf wirkt sich nicht auf die Aufgabenteilung Staat–Gemeinden aus. Er hat auch keine Folgen für die nachhaltige Entwicklung.

Er entspricht zudem der Kantonsverfassung und dem Bundesrecht, insbesondere dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, und ist auch im Hinblick auf die Eurokompatibilität unproblematisch.

13. Finanzreferendum

Nach Artikel 45 Bst. b der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SGF 10.1) unterliegen Erlasse des Grossen Rates, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die 1% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt (d. h. eine neue Nettoausgabe von über 37 616 557 Franken gemäss Artikel 2 der Verordnung vom 4. Juni 2019 über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung; SGF 612.21), dem obligatorischen Finanzreferendum.

Im Entwurf sind punkto Finanzreferendum folgende Beträge massgebend:

- > Übergangs- und Kompensationsmassnahmen zulasten des Staates: einmalige Kosten von 317,8 Millionen Franken,
- > zusätzliche einmalige Netto-Subventionskosten: 12,2 Millionen Franken,
- > periodische Ausgaben: Beitragserhöhung und Lohnerhöhung; während fünf Jahren gemäss Artikel 25 Abs. 2 des Gesetzes vom 25. November 1993 über den Finanzaushalt des Staates, das heisst 50,5 Millionen Franken

für die Beitragserhöhung und 18 Millionen Franken für die Lohnerhöhung.

Der im Sinne der Gesetzgebung über den Finanzaushalt für das Finanzreferendum massgebende Gesamtbetrag beläuft sich auf 398,5 Millionen Franken und liegt damit weit über dem oben erwähnten in der Verfassung verankerten Grenzbetrag für das obligatorische Referendum.

Ein Teil dieses Betrags betrifft allerdings Ausgaben, die insoweit als gebundene Ausgaben im Sinne der Finanzaushaltsgesetzgebung des Staates betrachtet werden können, als sie Übergangs- und Kompensationsmassnahmen betreffen, die in Anwendung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in Einhaltung des Grundsatzes von Treu und Glauben getroffen werden müssen (s. oben Ziff. 4.1). Nach genauerer Prüfung gestützt auf eine Studie von Professor Etienne Grisel ist festzustellen, dass sich nicht mit Bestimmtheit sagen lässt, wo die Grenze zwischen gebundenen Ausgaben und neuen Ausgaben verläuft. Klar ist jedoch, dass die Ausgaben, die im Sinn der Gesetzgebung über den Finanzaushalt als neue Ausgaben zu betrachten sind, ganz offensichtlich über dem gemäss Verfassung vorgegebenen Betrag liegen. In diesem Sinne untersteht der Entwurf dem obligatorischen Finanzreferendum.

Sollte die Vorlage in der Volksabstimmung abgelehnt werden, hätte der Vorstand der PKSPF keine andere Wahl, als die Leistungen der PKSPF zu kürzen und seinen oben (s. Ziff. 9) dargelegten Plan B anzuwenden.

14. Kommentar der einzelnen Artikel

Art. 2 Abs. 1 PKG

Artikel 2 des geltenden PKG schreibt vor, dass die PKSPF zur Erfüllung ihres Zwecks mehrere nach unterschiedlichem Primat funktionierende Vorsorgepläne erstellt. Diese verschiedenen Vorsorgepläne sind in Artikel 7 beschrieben. Es handelt sich um den Pensionsplan (der Haupt-Vorsorgeplan, der für 96% des Personals gilt), den BVG-Plan, der lediglich 4% des Personals betrifft (grundsätzlich befristet angestellte Personen) sowie einen Ergänzungsplan für Kaderpersonen (in der Praxis nur für gewisse Ärzte im Kader des HFR). Der Pensionsplan wird im Leistungsprimat geführt, die beiden anderen Pläne im Beitragsprimat.

Der Entwurf bezweckt die Überführung des Pensionsplans in das Beitragsprimat, womit künftig alle Pensionspläne der PKSPF im Beitragsprimat geführt werden. Artikel 2 PKG wird dementsprechend geändert.

Art. 7 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 PKG

Die Änderung von Absatz 1 Bst. a folgt aus dem Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat.

Absatz 2 ist neu. Wie bereits gesagt ist vorgesehen, dass die PKSPF im Pensionsplan künftig drei Vorsorgepläne anbieten wird, unter denen die Versicherten frei wählen können. Im Ergänzungsplan für Kaderpersonen bietet sie übrigens bereits drei Vorsorgepläne zur Wahl an.

Im Reglementsentwurf über die Pensionspläne der Pensionskasse des Staatspersonals sind zusätzlich zum Vorsorgeplan «Standard» zwei weitere Pläne vorgesehen, nämlich ein «erweiterter» Vorsorgeplan und ein Vorsorgeplan «Optimum». S. Kommentar unten Ziff. 6

Art. 8 und 9

Mit der Änderung dieser Bestimmungen wird eine Ausschaffung einer früheren Revision korrigiert (Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen). Mit der neuen Formulierung wird die geltende Praxis gesetzlich verankert.

Artikel 10 Abs. 3

Diese Bestimmung wird nicht materiell geändert. Die Liste der Personalverbände, die der Staatsrat für seine Stellungnahme zu allfälligen Sanierungsmassnahmen konsultieren kann, wird lediglich um den Verband des Personals öffentlicher Dienste Freiburg ergänzt. Dieser Verband muss ebenso in die Bestimmung aufgenommen werden wie die Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE) und die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg, nachdem er laut Entwurf künftig im Vorstand der PKSPF vertreten sein wird, wie es die beiden anderen Personalverbände schon sind (s. Art. 19 Abs. 3 und 5 des Entwurfs).

Art. 13 Abs. 1 und Abs. 1a PKG

Nach dem geltenden PKG beträgt der erhobene Beitrag unabhängig vom Alter der Versicherten 25,9% des versicherten Lohns, wovon 10,66% zulasten der versicherten Person und 15,24% zulasten des Arbeitgebers gehen.

Im neuen Vorsorgeplan wird es nicht mehr eine konstante, sondern eine mit zunehmendem Alter der Versicherten steigende Gutschriftenskala geben, und die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge werden um durchschnittlich je einen Prozentpunkt erhöht.

Rechnet man zu den Sparbeiträgen auch die Beiträge für die Deckung der Risiken Tod und Invalidität und die Verwaltungskosten (1,9%) sowie die Beiträge für die Rekapitalisierung hinzu (s. oben Ziff. 3.4.3), schulden Arbeitnehmende

und Arbeitgeber der PKSPF folgende Gesamtbeiträge, in Prozent des versicherten Lohns:

BVG-Alter	Beitragssatz versicherte Person	Beitragssatz Arbeitgeber
22–34 Jahre	10,02	12,38
35–44 Jahre	10,02	13,38
45–54 Jahre	12,92	16,88
55–70 Jahre	13,02	21,38

Der Beitragsanteil von 4,9% zur Deckung der Risiken und der Verwaltungskosten sowie für die Rekapitalisierung wird nach dem Verteilschlüssel des geltenden Plans in Bezug auf die Gesamtbeiträge verteilt (58,8%–41,2%): 2,88% gehen zulasten des Arbeitgebers und 2,02% zulasten der Arbeitnehmenden.

Artikel 13 wird durch einen neuen Absatz 1^{bis} ergänzt, der die Beitragszahlung regelt, falls die PKSPF in Anwendung des neuen Artikels 7 Abs. 2 PKG mehrere Vorsorgepläne zur Auswahl anbietet. Dann gehen nämlich die zusätzlichen Beitragsanteile der Versicherten, die sich für einen vorteilhafteren Plan als den Vorsorgeplan «Standard» entschieden haben, vollständig zu ihren Lasten (s. auch oben Kommentar zu Art. 7).

Artikel 19 Abs. 1a, 3, 4 und 5 PKG

Angesichts der zunehmenden Komplexität der Geschäfte, mit der sich die Führungsorgane der Vorsorgeeinrichtungen zu befassen haben, sollten die Anforderungen an die Mitglieder des PKSPF-Vorstands im PKG verankert sein.

So muss der Vorstand über ausgewiesene Kompetenzen in mindestens folgenden Bereichen verfügen: berufliche Vorsorge, Personalwesen, Finanzanlagen, Bau- sowie Rechtswesen. Bei der Verlängerung der Amtszeiten der Vorstandsmitglieder oder bei der Ersatzwahl eines Mitglieds müssen die Wahlorgane sicherstellen, dass die Arbeitgeber- und Arbeitnehmendenvertreter über die notwendigen Kompetenzen für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben eines solchen Organs verfügen.

Gegenwärtig werden die Arbeitnehmendenvertreter im Vorstand der PKSPF von der FEDE und der Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg gewählt. Der VPOD will ebenfalls eine Vertreterin oder einen Vertreter wählen können. Da der VPOD mittlerweile ein im Sinne von Artikel 128 des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 anerkannter Partner ist, muss er gleichberechtigt mit den anderen anerkannten Partnern behandelt werden. Die Absätze 3 und 5 sind entsprechend geändert. Der Entwurf enthält außerdem eine Übergangsbestimmung wonach Vorstandsmitglieder, die beim Inkrafttreten der neuen Regelung im Amt sind, bis zur nächsten Neubestellung der Verwaltungskommissionen des Staates im Amt bleiben (das heisst

am 30. Juni 2022, wenn das Gesetz auf den 1. Januar 2022 in Kraft tritt).

Mit der Änderung von Artikel 19 Abs. 4 soll der Staatsrat einen grösseren Spielraum bei der Bezeichnung der Arbeitgebervertreter für den Vorstand erhalten.

Künftig wird es Sache des Staatsrats sein, bei jeder Vakanz diejenige Person auszuwählen, die mit Blick auf den neuen Artikel 19 Abs. 1a den Anforderungen der Funktion am besten entspricht, wobei grundsätzlich ein Mitglied des Staatsrats und eine Vertreterin oder ein Vertreter des Amts für Personal im Vorstand vertreten sind

Art. 29a PKG

Die Artikel 29a ff. PKG regeln den Wechsel vom Leistungsprimat zum Beitragsprimat.

Artikel 29a bestimmt den Personenkreis. Tritt dieser Entwurf am 1. Januar 2022 in Kraft, so gilt der neue Pensionsplan im Beitragsprimat ab dem 1. Januar 2022 für alle Personen, die zu diesem Zeitpunkt bei Arbeitgebern arbeiten, die der PKSPF angeschlossen sind (Staat einschliesslich Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und externe Anschlüsse; Art. 4 Abs. 1 und 2 PKG).

Für Mitarbeitende, deren Arbeitsverhältnis am 31. Dezember 2021 oder vorher endete, gelten weiter die alten Bestimmungen. Wie alle Personen, die bei Inkrafttreten des geänderten PKG bereits eine Rente erhalten, sind sie vom neuen Pensionsplan nicht betroffen. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung gelten nach Eintritt eines Versicherungsfalls die bei Entstehen des Rentenanspruchs ermittelten Leistungen als wohlerworbene Rechte (s. insbes. BGE 9C_78/2007 vom 15. Januar 2008 E. 5.2 Umkehrschluss und Verweise; s. bezüglich Massnahmen bei Unterdeckung auch Art. 65d Abs. 3 BVG).

Art. 29b PKG

Artikel 29b legt die praktischen Modalitäten des Primatwechsels fest.

Am Datum des Inkrafttretens dieses Wechsels schreibt die Pensionskasse dem Altersguthaben jeder aktiven versicherten Person einen Betrag gut, der dem aktuellen Wert der erworbenen Leistungen entspricht, wie er gemäss Artikel 16 des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 17. Dezember 1993 (SR 831.42) am Vortag des Inkrafttretens berechnet wurde. Entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gewährleistet der Entwurf damit die Wahrung der wohlerworbenen Rechte der aktiven Versicherten.

Artikel 29c PKG

Die Artikel 29c und 29d regeln die vom Arbeitgeber finanzierten Massnahmen zur Abfederung des Wechsels vom Leistungs- zum Beitragsprimat, d.h. die Übergangs- und die Kompensationsmassnahmen (s. oben Ziff. 4).

Artikel 29c enthält die entsprechenden Grundsätze.

Wie bereits erwähnt (s. oben Ziff. 4.1) werden mit der im Zuge der Vorsorgeplanänderung wegfallenden Solidarität zwischen der jüngeren und älteren Generation die älteren Versicherten benachteiligt. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung müssen Übergangsmassnahmen vorgesehen werden, damit die Versicherten in Treu und Glauben nach der alten Gesetzgebung getroffene Vorkehrungen, die sich nicht einfach rückgängig machen lassen, beibehalten und sich an die neue Regelung anpassen können.

Gemäss Artikel 29c Abs. 1 Bst. a gelten die Übergangs- und Kompensationsmassnahmen für die aktiven Versicherten, die über 45-jährig sind (s. oben Ziff. 4.2–4.4).

Weil aber insbesondere der den Berechnungen zugrundeliegende Personalbestand genau bestimmt werden muss, werden gemäss Buchstabe b dieser Bestimmung nur diejenigen Personen den Kompensationsbetrag erhalten, die am 31. Dezember 2018 bei einem der PKSPF angeschlossenen Arbeitgeber beschäftigt waren. Für Arbeitnehmende, deren Arbeitsverhältnis am 1. Januar 2019 begonnen hat, gibt es weder Übergangs- noch Kompensationsmassnahmen, selbst wenn sie die unter Buchstabe a festgesetzte Altersgrenze erreicht haben. Diese Personen wussten bei ihrer Anstellung, dass sich die Pensionsbedingungen der PKSPF verschlechtern würden. Sie fallen somit nicht unter den Geltungsbereich der oben erwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

Artikel 29c Abs. 2 definiert den Begriff des Kompensationsbetrags. Es handelt sich um einen Betrag, der die Auswirkungen des Primatwechsels auf die Alterspensionen gewisser Versicherter abfedern soll. Er wird unter der Annahme einer durchschnittlichen jährlichen Verzinsung des Altersguthabens der Begünstigten zu 2,5% berechnet und bestimmt sich aus dem Vergleich der anwartschaftlichen Alterspension per 64. Altersjahr gemäss bisherigem Vorsorgeplan im Leistungsprimat mit der anwartschaftlichen Pension per 64. Altersjahr gemäss neuem Vorsorgeplan im Beitragsprimat.

Der Kompensationsbetrag hat eine der beiden in Artikel 29c Abs. 3 vorgesehenen Formen: Übergangsmassnahmen im engeren Sinn oder Kompensationsmassnahmen, s. oben Ziff. 4.2–4.4.

Nach Artikel 29c Abs. 4 erhalten die Versicherten, die Anspruch auf den Kompensationsbetrag haben, diesen Betrag in derjenigen der beiden vorgesehenen Formen, die für sie vorteilhafter ist. Die PKSPF wird die entsprechenden

Berechnungen ausgehend vom Stand per 31. Dezember 2018 anstellen, mit Projektion auf den 31. Dezember 2021.

Artikel 29c Abs. 5 präzisiert die praktischen Zahlungsmodalitäten für die Übergangsmassnahmen. Gemäss dieser Bestimmung wird den Begünstigten ab Datum des Inkrafttretens des neuen Pensionsplans jedes Jahr auf ihrem Altersguthaben linear ein Betrag von 6,66% des gesamten Kompensationsbetrags gutgeschrieben. Im in die Vernehmlassung geschickten Vorentwurf war vorgesehen, dass die Gutschrift in Tranchen von 10% auf der Grundlage von Übergangs- und Kompensationsmassnahmen ab dem 50. Altersjahr erfolgen soll. Die Bestimmung ist angepasst worden, um der Altersgrenze von 45 Jahren für die Übergangs- und Kompensationsmassnahmen im endgültigen Entwurf Rechnung zu tragen.

Diese Bestimmung trägt dem Umstand Rechnung, dass der Kompensationsbetrag bei Inkrafttreten des neuen Plans kein wohlerworbenes Recht darstellt. Da der Kompensationsbetrag nicht vom Arbeitnehmer, sondern vom Arbeitgeber finanziert wird, soll aus Billigkeitsgründen den vollen Kompensationsbetrag nur erhalten, wer bis zum Eintritt eines Vorsorgefalls (Pensionierung, Invalidität oder Tod) bei der PKSPF versichert bleibt. Hingegen hat eine anspruchsberechtigte Person, die entlassen wird oder kündigt, keinen Anspruch auf den vollen Kompensationsbetrag, sondern lediglich auf den Teil entsprechend der Dauer ihrer Arbeitstätigkeit nach dem Primatwechsel bei einem bei der Pensionskasse angeschlossenen Arbeitgeber.

Es ist zu beachten, dass im Falle einer ordentlichen oder vorzeitigen Pensionierung die betroffene Person bei der PKSPF versichert bleibt und den vollen Kompensationsbetrag erhalten wird. Jede vorzeitige Pensionierung führt jedoch zu einer Kürzung der Pension, die sich aus dem angewandten reduzierten Umwandlungssatz ergibt.

Artikel 29c Abs. 6 präzisiert die Parameter, die für die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten zur Anwendung kommen, s. auch oben Ziff. 7.

Art. 29d PKG

Artikel 29d regelt die Finanzierung des Kompensationsbetrags.

Der PKSPF wird von allen der PKSPF angeschlossenen Arbeitgebern, das heisst vom Staat und seinen Anstalten sowie den weiteren angeschlossenen Arbeitgebern, ein Gesamtbetrag von maximal 380 Millionen Franken für die Übergangs- und Kompensationsmassnahmen überwiesen. Jeder dieser Arbeitgeber soll sich im Verhältnis zu den Kosten der Übergangs- und Kompensationsmassnahmen für sein Personal an der Finanzierung beteiligen.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass der in diesem Stadium nach den Projektionen per 31. Dezember 2018 veranschlagte Kom-

pensationsbetrag den Betrag, der am massgeblichen Berechnungsdatum zur Deckung der Kosten der vorgesehenen Übergangs- und Kompensationsmassnahmen effektiv notwendig sein wird, übersteigt oder dafür nicht ausreicht. Im letzteren Fall würden die Massnahmen umfangmäßig entsprechend angepasst. Wenn auch zwölf Monate vor Inkrafttreten der neuen Bestimmungen bei der genauen Berechnung durch den Arbeitgeber noch die gleichen Berechnungshypothesen für die Übergangsmassnahmen gelten, werden im Prinzip aufgrund der Personalfluktuationen bei den verschiedenen angeschlossenen Arbeitgebern weniger Versicherte betroffen sein. Auch wenn dies vorerst nicht quantifizierbar ist, kann doch davon ausgegangen werden, dass die Übergangsmassnahmen etwas weniger kosten werden als veranschlagt.

Aus praktischen Gründen (für die Berechnungen und die Information der Betroffenen muss genügend Zeit zur Verfügung stehen) werden die Kosten der Massnahmen für jeden Arbeitgeber auf der Grundlage der Situation der betroffenen Arbeitnehmenden per 1. Januar 2021, nach denselben Modalitäten und Hypothesen wie für die bisherigen Berechnungen berechnet und auf den 1. Januar 2022 projiziert (Inkrafttreten des neuen Pensionsplans). Die PKSPF wird die Arbeitgeber spätestens am 30. Juni 2021 über die von ihnen geschuldeten Beträge informieren.

Für einige Arbeitgeber könnte es finanziell schwierig werden, wenn sie den ganzen geschuldeten Kompensationsbetrag bei Inkrafttreten des neuen Plans auf einmal entrichten müssten. Deshalb sieht der Entwurf vor, dass diese Arbeitgeber bei der PKSPF ein Darlehen aufnehmen können. Die Konditionen dafür werden abgesehen von der maximalen Laufzeit (5 Jahre) und von der Verzinsung (Marktzins) in einer Vereinbarung mit der PKSPF geregelt. Die eingegangenen Verpflichtungen begründen eine Schuldanerkennung im Sinne des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (s. auch Art. 29e).

Wie bereits erwähnt (s. oben Ziff. 4.5.1 oder 2 und 10) wird sich der Staat aus den genannten Gründen im Prinzip für die Darlehensoption entscheiden.

Artikel 29e PKG

Diese Bestimmung verweist lediglich auf die ordentlichen Vorschriften des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs. Damit sollen künftige Auslegungsschwierigkeiten ausgeräumt werden, falls sich ein Arbeitgeber weigern sollte, die geschuldeten Beträge zu zahlen. Es muss allen betroffenen Personen und Institutionen klar sein, dass die PKSPF in einer solchen Situation ihre Ansprüche als Gläubigerin bei den Gerichtsbehörden geltend machen und bei einem eventuellen Rechtsvorschlag die provisorische Rechtsöffnung verlangen kann.

Zur Erinnerung: Gemäss Artikel 72c Abs. 2 BVG gilt die Staatsgarantie «auch für Verpflichtungen gegenüber Versichertenbestände» der externen Angeschlossenen der PKSPF.

Artikel 29f PKG

Diese Bestimmung befasst sich mit den buchhalterischen Aspekten der vorgesehenen Transaktionen sowie den Finanzierungsmodalitäten und den von Dritten rückforderbaren Beiträgen (s. oben Ziff. 4.5).

Referendum und Inkrafttreten

Zur Frage des Referendums siehe oben Ziff. 13.

Über diese Vorlage wird es eine Volksabstimmung geben, voraussichtlich im Herbst 2020. Um der besonderen Situation der Lehrpersonen Rechnung zu tragen, die gegebenenfalls Ende Januar ihre Kündigung für das Ende des laufenden Schuljahres einreichen müssen, d.h. am 31. Januar 2021 für das Ende des Schuljahres 2020–2021, (Art. 16 des Reglements vom 14. März 2016 über das Lehrpersonal, das der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport untersteht), und weil die Lehrpersonen über die neuen Pensionsbedingungen Bescheid wissen müssen, bevor sie sich allenfalls für eine vorzeitige Pensionierung entscheiden, soll die Gesetzesänderung auf den 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt werden.

**Loi modifiant la loi sur la Caisse de prévoyance
du personnel de l'Etat
(passage à la primauté des cotisations)**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: —
Modifié(s): **122.73.1**
Abrogé(s): —

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2018-DFIN-3 du Conseil d'Etat du 12 novembre 2019;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF 122.73.1 (Loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (LCP), du 12.05.2011) est modifié comme il suit:

Art. 2 al. 1 (modifié)

¹ La Caisse a pour but d'assurer des prestations en cas de retraite, d'invalidité et de décès dans le cadre de la prévoyance professionnelle. Pour atteindre ce but, elle instaure plusieurs régimes de prévoyance fonctionnant tous en primauté des cotisations.

Art. 7 al. 1, al. 2 (nouveau)

¹ La Caisse applique les régimes de prévoyance suivants:

**Gesetz zur Änderung des Gesetzes
über die Pensionskasse des Staatspersonals
(Wechsel zum Beitragsprimat)**

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: —
Geändert: **122.73.1**
Aufgehoben: —

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2018-DFIN-3 des Staatsrats vom 12. November 2019;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 122.73.1 (Gesetz über die Pensionskasse des Staatspersonals (PKG), vom 12.05.2011) wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Pensionskasse gewährt im Rahmen der beruflichen Vorsorge Leistungen bei Pensionierung, Invalidität und Tod. Zu diesem Zweck führt sie mehrere Vorsorgepläne im Beitragsprimat.

Art. 7 Abs. 1, Abs. 2 (neu)

¹ Die Pensionskasse führt die folgenden Vorsorgepläne:

a) (*modifié*) un régime principal fonctionnant en primauté des cotisations («régime de pensions»);

² La Caisse peut instituer au maximum trois plans de prévoyance au choix pour les personnes assurées dans le régime de pensions ainsi que dans le régime complémentaire pour les cadres. Un seul plan est en revanche offert dans le régime LPP.

Art. 8 al. 1a (nouveau), al. 2 (modifié)

^{1a} La Caisse soumet tous les cinq ans à son autorité de surveillance, pour approbation, un plan de financement pour le régime de pensions respectant les exigences fixées à l'alinéa 1.

² Le système financier du régime LPP et du régime complémentaire pour les cadres est celui de la capitalisation intégrale. Il a pour but de garantir, avec la fortune nette de prévoyance correspondante, une couverture d'au moins 100% des engagements actuariels.

Art. 9 al. 2 (modifié), al. 3 (modifié), al. 3a (nouveau), al. 4 (modifié)

² L'équilibre financier du régime de pensions est mesuré relativement au plan de financement prévu à l'article 8 al. 1a de la présente loi. L'équilibre financier du régime LPP et du régime complémentaire pour les cadres est mesuré relativement à un degré de couverture de 100%.

³ L'équilibre financier du régime de pensions est jugé satisfaisant lorsque le degré de couverture à une date donnée respecte le plan de financement adopté par la Caisse. En outre, sur la base de calculs effectués à partir de projections, le plan de financement doit être respecté pour la période de financement déterminante.

^{3a} L'équilibre financier du régime LPP et du régime complémentaire pour les cadres est jugé satisfaisant lorsque le degré de couverture à une date donnée est d'au moins 100%. En outre, sur la base de calculs effectués à partir de projections des budgets annuels, le degré de couverture de 100% doit être respecté pour la période de financement déterminante.

⁴ La période de financement déterminante est de vingt ans à compter de la date de l'expertise actuarielle, mais court au moins jusqu'en 2052 pour le régime de pensions.

a) (*geändert*) einen Grundplan im Beitragsprimat («Pensionsplan»);

² Die Pensionskasse kann im Pensionsplan und im Ergänzungsplan für Kaderpersonen maximal drei Vorsorgepläne vorsehen. Im BVG-Plan wird hingegen nur ein Vorsorgeplan angeboten.

Art. 8 Abs. 1a (neu), Abs. 2 (geändert)

^{1a} Die Pensionskasse unterbreitet ihrer Aufsichtsbehörde alle fünf Jahre einen Finanzierungsplan für den Pensionsplan, der die Anforderungen nach Absatz 1 erfüllt, zur Genehmigung.

² Dem BVG-Plan und dem Ergänzungsplan für Kaderpersonen liegt das Vollkapitalisierungsverfahren zugrunde. Demnach werden die versicherungstechnischen Verpflichtungen mit dem entsprechenden Nettovorsorgevermögen zu mindestens 100% gedeckt.

Art. 9 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 3a (neu), Abs. 4 (geändert)

² Das finanzielle Gleichgewicht des Pensionsplans wird am Finanzierungsplan nach Artikel 8 Abs. 1a gemessen. Das finanzielle Gleichgewicht des BVG-Plans und des Ergänzungsplans für Kaderpersonen wird am Deckungsgrad von 100% gemessen.

³ Das finanzielle Gleichgewicht des Pensionsplans gilt als erreicht, wenn der Deckungsgrad zum gegebenen Zeitpunkt dem von der Pensionskasse verabschiedeten Finanzierungsplan entspricht. Zudem muss der Finanzierungsplan auf der Grundlage von Projektionsberechnungen für die massgebende Finanzierungsperiode eingehalten werden.

^{3a} Das finanzielle Gleichgewicht des BVG-Plans und des Ergänzungsplans für Kaderpersonen gilt als erreicht, wenn der Deckungsgrad zum gegebenen Zeitpunkt mindestens 100% beträgt. Zudem muss der Deckungsgrad von 100%, auf der Grundlage von Berechnungen anhand jährlicher Voranschlagsprojektionen, für die massgebende Finanzierungsperiode eingehalten werden.

⁴ Die massgebende Finanzierungsperiode beträgt zwanzig Jahre ab dem Zeitpunkt des versicherungstechnischen Gutachtens, für den Pensionsplan läuft sie jedoch bis mindestens 2052.

Art. 10 al. 3 (modifié)

³ Le comité, en collaboration avec l'expert ou l'experte agréé-e, décide des mesures d'assainissement. Avant leur adoption, celles-ci sont portées à la connaissance du Conseil d'Etat qui donne son avis. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat peut consulter la Fédération des associations du personnel des services publics du canton de Fribourg (ci-après: la FEDE), le Syndicat des services publics – Fribourg (ci-après: le SSP-Fribourg) et l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg. L'article 14 est en outre réservé.

Art. 13 al. 1 (modifié), al. 1a (nouveau)

¹ Dans le régime de pensions, les cotisations dues à la Caisse par la personne assurée et par l'employeur sont fixées en pourcent du salaire assuré en fonction de l'âge LPP de la personne assurée, sur la base de la tabelle ci-après:

Tableau introduit:

Age LPP	Taux de cotisation personne assurée	Taux de cotisation employeur
22–34 ans	10,02%	12,38%
35–44 ans	10,02%	13,38%
45–54 ans	12,92%	16,88%
55–70 ans	13,02%	21,38%

^{1a} Si la Caisse a institué plusieurs types de plans en application de l'article 7 al. 2, les suppléments de cotisations qui en découlent sont entièrement à la charge des personnes assurées.

Art. 19 al. 1a (nouveau), al. 3 (modifié), al. 4 (modifié), al. 5 (modifié)

^{1a} Les membres du comité doivent jouir d'une bonne réputation et offrir toutes les garanties d'une activité irréprochable. Dans leur ensemble, ils doivent disposer des compétences, en particulier dans les domaines de la prévoyance professionnelle et de la gestion des ressources humaines, en matière de placements financiers et de constructions ainsi que dans le domaine juridique, nécessaires à la bonne exécution des tâches qui leur incombent.

Art. 10 Abs. 3 (geändert)

³ Der Vorstand entscheidet zusammen mit der anerkannten Expertin oder dem anerkannten Experten über Sanierungsmassnahmen. Diese müssen zuvor dem Staatsrat zur Stellungnahme unterbreitet werden. Der Staatsrat kann dabei die Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE), der Verband des Personals öffentlicher Dienste Freiburg (VPOD Freiburg) und die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg konsultieren. Im Übrigen bleibt Artikel 14 vorbehalten.

Art. 13 Abs. 1 (geändert), Abs. 1a (neu)

¹ Im Pensionsplan werden die Pensionskassenbeiträge der versicherten Person und des Arbeitgebers gemäss folgender Tabelle in Prozenten des versicherten Lohns entsprechend dem BVG-Alter der versicherten Person festgelegt:

Tabelle eingefügt:

BVG-Alter	Beitragssatz versicherte Person	Beitragssatz Arbeitgeber
22–34 Jahre	10,02%	12,38%
35–44 Jahre	10,02%	13,38%
45–54 Jahre	12,92%	16,88%
55–70 Jahre	13,02%	21,38%

^{1a} Bietet die Pensionskasse in Anwendung von Artikel 7 Abs. 2 mehrere Vorsorgepläne an, so gehen die daraus resultierenden höheren Beiträge vollständig zulasten der versicherten Personen.

Art. 19 Abs. 1a (neu), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (geändert), Abs. 5 (geändert)

^{1a} Die Mitglieder des Vorstands müssen einen guten Leumund haben und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten. Insgesamt müssen sie über die zur ordnungsgemässen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Fähigkeiten verfügen, insbesondere in den Bereichen berufliche Vorsorge und Personalwesen, Finanzanlagen und Bauwesen sowie im Rechtswesen.

³ Les personnes salariées sont représentées au comité par six membres, dont quatre sont élus par l'intermédiaire de la FEDE, un, par l'intermédiaire du SSP-Fribourg et le dernier, par l'intermédiaire de l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg.

⁴ Le Conseil d'Etat désigne les six membres représentant l'employeur.

⁵ La FEDE, le SSP-Fribourg ainsi que l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg organisent l'élection des personnes qui représentent les personnes salariées. Il est tenu compte des diverses catégories de personnes salariées et de l'importance numérique de celles-ci; le Conseil d'Etat fixe les règles de répartition. Quatre des membres représentant les personnes salariées au moins doivent être des personnes assurées de la Caisse.

Intitulé de section après Art. 29 (nouveau)

^{7a} Dispositions transitoires relatives au passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations dans le régime de pensions

Art. 29a (nouveau)

Personnes concernées

¹ Le nouveau plan de prévoyance fondé sur la primauté des cotisations est applicable aux employé-e-s qui, à la date de l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi, sont au service des employeurs affiliés à la Caisse au sens de l'article 4 al. 1 et 2.

² Les employé-e-s dont les rapports de service ont pris fin au plus tard le dernier jour du mois précédent la date de l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi demeurent soumis aux conditions prévues dans le plan de prévoyance de la Caisse établi selon la primauté des prestations appliqué à cette date. Les droits acquis des autres bénéficiaires de rente sont également garantis.

³ Von den sechs Vorstandsmitgliedern, die die Arbeitnehmenden vertreten, werden vier Mitglieder über die FEDE, ein Mitglied über den VPOD Freiburg und ein Mitglied über die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg gewählt.

⁴ Der Staastrat bezeichnet die sechs Personen, die den Arbeitgeber vertreten.

⁵ Die FEDE, der VPOD Freiburg und die Vereinigung der höheren Kader und Magistratspersonen des Staates Freiburg organisieren die Wahl der Vorstandsmitglieder, die die Arbeitnehmenden vertreten. Dabei sind die verschiedenen Kategorien von Arbeitnehmenden und ihre zahlenmässige Bedeutung zu berücksichtigen; der Staastrat legt die entsprechenden Regeln fest. Mindestens vier Mitglieder der Arbeitnehmendenvertretung müssen bei der Pensionskasse versichert sein.

Abschnittsüberschrift nach Art. 29 (neu)

^{7a} Übergangsbestimmungen für den Wechsel vom Leistungsprimat zum Beitragsprimat im Pensionsplan

Art. 29a (neu)

Betreffende Personen

¹ Der neue Pensionsplan im Beitragsprimat gilt für die Arbeitnehmenden, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom dieses Gesetzes bei den Arbeitgebern angestellt und gemäss Artikel 4 Abs. 1 und 2 der Pensionskasse angeschlossen sind.

² Angestellte, deren Dienstverhältnis spätestens am letzten Tag des Monats vor dem Inkrafttreten der Änderung vom dieses Gesetzes endet, sind weiterhin den Bedingungen des Pensionsplans im Leistungsprimat unterstellt, der zu diesem Zeitpunkt gilt. Die wohlerworbenen Rechte der übrigen Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger sind ebenfalls garantiert.

Art. 29b (nouveau)

Avoir de vieillesse

¹ Le jour de l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi, la Caisse crédite l'avoir de vieillesse de chaque personne assurée active d'une somme égale à la valeur actuelle des prestations acquises, calculée au jour précédent cette entrée en vigueur, selon l'article 16 de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité.

Art. 29c (nouveau)

Montant de compensation – Principes

¹ A la date de l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi, la Caisse crédite un montant de compensation sur l'avoir de vieillesse de toutes les personnes assurées actives:

- a) âgées de plus de 45 ans et
- b) entrées en fonction avant le 31 décembre 2018.

² Le montant de compensation correspond au montant unique qu'il faudrait créditer, au 31 décembre 2018, sur l'avoir de vieillesse de la personne assurée pour atténuer l'impact du changement de primauté sur la pension de retraite. Il est évalué en comparant la pension de retraite projetée à l'âge de 64 ans dans le précédent plan de prévoyance en primauté des prestations avec la pension de retraite projetée au même âge dans le plan de prévoyance standard.

³ Le montant de compensation prend l'une des formes suivantes:

- a) un montant permettant de limiter, à la date du changement de plan et compte tenu des paramètres retenus, pour toutes les personnes assurées âgées de plus de 45 ans, à 9,5% la diminution de la pension de retraite attendue à l'âge de 64 ans selon l'ancien plan;
- b) un montant destiné à compenser, pour les personnes assurées âgées de plus de 54 ans à 64 ans, de manière dégressive à raison de 10% par année, la différence entre la pension de retraite attendue à 64 ans calculée selon l'ancien et le nouveau plan, compte tenu des paramètres retenus.

Art. 29b (neu)

Altersguthaben

¹ Am Tag des Inkrafttretens der Änderung vom ... dieses Gesetzes schreibt die Pensionskasse dem Altersguthaben jeder aktiven versicherten Person einen Betrag gut, der dem aktuellen Wert der erworbenen Leistungen entspricht, wie er gemäss Artikel 16 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge am Vortag des Inkrafttretens berechnet wurde.

Art. 29c (neu)

Kompensationsbetrag – Grundsätze

¹ Am Datum des Inkrafttretens der Änderung vom dieses Gesetzes schreibt die Pensionskasse allen aktiven Versicherten auf dem Altersguthaben einen Kompensationsbetrag gut, sofern sie:

- a) über 45-jährig sind und
- b) ihre Stelle vor dem 31. Dezember 2018 angetreten haben.

² Der Kompensationsbetrag entspricht dem einmaligen Betrag, der dem Altersguthaben der versicherten Person zur Abfederung der Auswirkungen des Primatwechsels auf ihre Alterspension per 31. Dezember 2018 gutgeschrieben werden soll. Er errechnet sich aus dem Vergleich der anwartschaftlichen Alterspension per 64. Altersjahr gemäss bisherigem Pensionsplan im Leistungsprimat mit der anwartschaftlichen Alterspension im gleichen Altersjahr im Vorsorgeplan «Standard».

³ Der Kompensationsbetrag hat eine der folgenden Formen:

- a) einem Betrag, mit dem zum Zeitpunkt des Primatwechsels nach den gewählten Parametern für alle über 45-jährigen Versicherten die Kürzung der Alterspension gegenüber der bei einer Pensionierung mit 64 Jahren gemäss bisherigem Pensionsplan zu erwartenden Alterspension auf 9,5% begrenzt werden kann; oder
- b) einem Betrag, mit dem für die über 54- bis 64-jährigen Versicherten die Differenz zwischen der im Alter von 64 Jahren erwarteten Alterspension nach dem alten und dem neuen Pensionsplan unter Berücksichtigung der gewählten Parameter degressiv im Umfang von 10% pro Jahr kompensiert werden soll.

⁴ Le montant de compensation est calculé sur la base des paramètres actuels au 31 décembre 2018, projetés au 31 décembre 2021. Le montant crédité individuellement à chaque personne assurée bénéficiaire correspond à celui des deux montants visés par l’alinéa 3 qui lui est le plus favorable.

⁵ Le montant de compensation est acquis linéairement sur une période de quinze ans à compter de l’entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi, à raison de 6,66% par année. En cas de sortie de la Caisse avant la survenance d’un cas de prévoyance, la part acquise du montant de compensation est intégrée à la prestation de sortie. En cas de départ en retraite, l’entier du montant de compensation est immédiatement acquis.

⁶ Pour les agents et agentes de la force publique, l’âge de projection pour la comparaison de la pension de retraite est fixé à 60 ans au lieu de 64 ans et l’âge de référence pour le montant de compensation est fixé à plus de 50 ans au lieu de plus de 54 ans.

Art. 29d (nouveau)

Montant de compensation – Financement

¹ Afin d’assurer le financement des montants de compensation, les employeurs affiliés conformément à l’article 4 al. 1 et 2 versent à la Caisse, au plus tard le jour de l’entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi, un montant maximal de 380 millions de francs.

² Le montant de la participation de chaque employeur est fixé par le Conseil d’Etat en fonction du coût des mesures visées à l’article 29c al. 2 pour les personnes assurées concernées de chacun d’eux. Les calculs se fondent sur la situation existant douze mois avant l’entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi, projetée à la date de l’entrée en vigueur de ladite modification, sur la base des modalités fixées à l’article 29c al. 4.

³ Chaque employeur supporte le coût des montants de compensation afférent à son personnel. Au plus tard six mois avant l’entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi, la Caisse informe chacun d’eux du montant dû.

⁴ La Caisse peut accorder à l’Etat de Fribourg ainsi qu’aux employeurs affiliés un prêt à moyen terme, rémunéré au taux du marché et remboursé sur une durée maximale de cinq années. Le montant et les autres modalités du prêt sont déterminés par contrat entre la Caisse et les employeurs affiliés concernés.

⁴ Der Kompensationsbetrag berechnet sich auf der Grundlage der aktuellen Parameter per 31. Dezember 2018, projiziert auf den 31. Dezember 2021. Jeder begünstigten versicherten Person wird derjenige Kompensationsbetrag nach Absatz 3 gutgeschrieben, der für sie vorteilhafter ist.

⁵ Der Kompensationsbetrag wird linear über einen Zeitraum von 15 Jahren ab dem Inkrafttreten der Änderung vom ... dieses Gesetzes zu 6,66% pro Jahr erworben. Bei Austritt aus der Pensionskasse vor Eintritt eines Vorsorgefalls wird der erworbene Kompensationsbetrag in die Austrittsleistung integriert. Bei Pensionierung erhalten die Versicherten den vollen Kompensationsbetrag sofort.

⁶ Für die mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamten liegen das Berechnungsalter für den Vergleich der Alterspension bei 60 statt 64 Jahren und das Referenzalter für den Kompensationsbetrag bei über 50 statt über 54 Jahren.

Art. 29d (neu)

Kompensationsbetrag – Finanzierung

¹ Zur Sicherung der Finanzierung der Kompensationsbeträge überweisen die nach Artikel 4 Abs. 1 und 2 angeschlossenen Arbeitgeber der Pensionskasse bis spätestens am Tag des Inkrafttretens der Änderung vom dieses Gesetzes einen Maximalbetrag von 380 Millionen Franken.

² Die Höhe der Beteiligung der einzelnen Arbeitgeber wird vom Staatsrat festgesetzt und richtet sich nach den Kosten der Massnahmen nach Artikel 29c Abs. 2 für ihre betroffenen Versicherten. Die Berechnungen basieren auf dem Stand zwölf Monate vor Inkrafttreten der Änderung vom ... dieses Gesetzes, der auf das Datum des Inkrafttretens dieser Änderung projiziert wird, auf der Grundlage der Modalitäten nach Artikel 29c Abs. 4.

³ Jeder Arbeitgeber trägt die Kosten für die Kompensationsbeträge seines Personals. Die Pensionskasse informiert bis spätestens sechs Monate vor Inkrafttreten der Änderung vom dieses Gesetzes jeden Arbeitgeber über den fälligen Betrag.

⁴ Die Pensionskasse kann dem Staat Freiburg sowie den angeschlossenen Arbeitgebern ein mittelfristiges Darlehen gewähren, das marktgerecht verzinst und über einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren zurückgezahlt wird. Die Darlehenshöhe und die sonstigen Modalitäten werden zwischen der Pensionskasse und den betroffenen angeschlossenen Arbeitgebern vertraglich festgelegt.

Art. 29e (nouveau)

Reconnaissance de dette

¹ Les montants notifiés par la Caisse conformément à l'article 29d valent reconnaissance de dette au sens de l'article 82 de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite.

Art. 29f (nouveau)

Traitemet comptable des contributions à la charge de l'Etat

¹ Le montant total mis à la charge de l'Etat en application de l'article 29d est imputé sur les fonds propres de l'Etat, sans incidence sur le compte de résultats.

² A la date d'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi, l'Etat peut contracter auprès de la Caisse un prêt du montant mis à sa charge conformément à la disposition qui précède. Les conditions et les modalités sont fixées conformément à l'article 29d al. 4.

³ Sont en principe tenus de verser à l'Etat la part du montant précité afférent à leur personnel les établissements de l'Etat ou les établissements intercantonaux suivants:

- a) l'Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS) et/ou les entités qui lui sont rattachées, pour les tâches qui sont financées par des tiers;
- b) les secteurs du Service public de l'emploi financés par des tiers (ORP);
- c) l'Etablissement d'assurance des animaux de rente (Sanima);
- d) la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg (CPPEF);
- e) la Caisse publique de chômage (CPCh);
- f) le Centre de perfectionnement interprofessionnel de Granges-Paccot (CPI);
- g) le Service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier (SIERA).

⁴ Le Conseil d'Etat fixe, après avoir entendu les établissements concernés, le montant que chacun d'eux est tenu de verser à l'Etat.

Art. 29e (neu)

Schuldanerkennung

¹ Die von der Pensionskasse mitgeteilten Beträge nach Artikel 29d gelten als Schuldanerkennung im Sinne von Artikel 82 des Bundesgesetzes über Schuld betreibung und Konkurs vom 11. April 1889.

Art. 29f (neu)

Buchhalterische Erfassung der Beiträge zulasten des Staates

¹ Der gesamte in Anwendung von Artikel 29d zulasten des Staates gehende Betrag wird dem Eigenkapital des Staates belastet und wirkt sich nicht auf die Erfolgsrechnung aus.

² Bei Inkrafttreten der Änderung vom ... dieses Gesetzes kann der Staat bei der Pensionskasse ein Darlehen in Höhe des Betrags aufnehmen, der ihm gemäss der vorstehenden Bestimmung in Rechnung gestellt wurde. Die Bedingungen und die Modalitäten richten sich nach Artikel 29d Abs. 4.

³ Die folgenden staatlichen Anstalten und interkantonalen Einrichtungen haben dem Staat den Anteil am vorgenannten Betrag für ihr Personal zu überweisen:

- a) die Kantonale Sozialversicherungsanstalt und/oder die ihr angegliederten Einheiten für die von Dritten finanzierten Aufgaben;
- b) die von Dritten finanzierten Sektoren des Amtes für den Arbeitsmarkt (RAV);
- c) die Nutztierversicherungsanstalt (Sanima);
- d) die Pensionskasse des Staatspersonals des Kantons Freiburg (PKSPF);
- e) die Öffentliche Arbeitslosenkasse (ÖALK);
- f) das Interprofessionelle Weiterbildungszentrum (IWZ);
- g) der interkantonale Unterhaltsdienst für das Nationalstrassennetz (SIERA).

⁴ Der Staatsrat legt nach Anhörung der betroffenen Anstalten den Betrag fest, den jede Anstalt oder Einrichtung dem Staat überweisen muss.

⁵ Conformément aux dispositions de la loi sur la scolarité obligatoire, l'ensemble des communes supporte 50% des coûts engendrés par la modification du ... de la présente loi en relation avec les membres du corps enseignant et le personnel socio-éducatif. La répartition intercommunale et les modalités de paiement sont régies par les articles 68 et 69 de la loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire.

⁶ L'Etat peut, en cas de besoin, accorder un prêt aux communes et aux établissements précités. Les conditions et les modalités du prêt sont fixées par le Conseil d'Etat.

Art. 30

Abrogé

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Disposition transitoire concernant la composition du comité de la Caisse

—

Le mandat des membres du comité en fonction à la date d'entrée en vigueur de la présente loi est prolongé jusqu'au terme de la période administrative en cours. Le membre représentant les personnes salariées élu par l'intermédiaire du SSP-Fribourg entre en fonction lors du renouvellement général des membres des commissions de l'Etat suivant cette entrée en vigueur.

⁵ Gemäss den Bestimmungen des Gesetzes über die obligatorische Schule tragen die Gemeinden zusammen 50% der Kosten, die von der Änderung vom ... dieses Gesetzes für die Lehrpersonen und das sozialpädagogische Personal verursacht werden. Die Aufteilung auf die Gemeinden und die Zahlungsmodalitäten richten sich nach den Artikeln 68 und 69 des Gesetzes vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule.

⁶ Der Staat kann den Gemeinden und den vorgenannten Anstalten bei Bedarf ein Darlehen gewähren. Der Staatsrat bestimmt die Darlehensbedingungen und -modalitäten.

Art. 30

Aufgehoben

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Übergangsbestimmung über die Zusammensetzung des Vorstands der Pensionskasse

—

Das Mandat der Vorstandsmitglieder, die am Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes im Amt sind, wird bis zum Ende der laufenden Amtsperiode verlängert. Das über den VPOD Freiburg gewählte Vorstandsmitglied tritt sein Amt bei der nächsten Neubestellung der Verwaltungskommissionen des Staates an, die auf dieses Inkrafttreten folgt.

Disposition finale

—

La présente loi est soumise au referendum financier obligatoire.
Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Schlussbestimmung

—

Dieses Gesetz untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum.
Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

<u>Annexe</u>	<u>Anhang</u>
GRAND CONSEIL	2018-DFIN-3
<p>Projet de loi: Modification de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (passage à la primauté des cotisations)</p> <p><i>Propositions de la Commission des finances et de gestion (CFG)</i></p> <hr/> <p><i>Présidence : Claude Brodard</i></p> <p><i>Membres : Mirjam Ballmer, Bruno Boschung, Dominique Butty, Claude Chassot, Philippe Demierre, Laurent Dietrich, Nadine Gobet, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Elias Moussa, Stéphane Peiry, Benoît Piller</i></p>	<p>GROSSER RAT</p> <p>Gesetzesentwurf: Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals (Wechsel zum Beitragsprimat)</p> <p><i>Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission (FGK)</i></p> <hr/> <p><i>Präsidium: Claude Brodard</i></p> <p><i>Mitglieder: Mirjam Ballmer, Bruno Boschung, Dominique Butty, Claude Chassot, Philippe Demierre, Laurent Dietrich, Nadine Gobet, Gabriel Kolly, Ursula Krattinger-Jutzet, Elias Moussa, Stéphane Peiry, Benoît Piller</i></p>
<p><u>Entrée en matière</u></p> <p>La Commission propose tacitement au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.</p>	<p><u>Eintreten</u></p> <p>Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.</p>
<p><u>Propositions acceptées (projet bis)</u></p> <p>La Commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :</p> <p><i>Art. 19 al. 4 (modifié)</i></p> <p>⁴ Le Conseil d'Etat désigne les six membres représentant l'employeur. Un membre du Conseil d'Etat représente l'employeur. En outre, le Conseil d'Etat désigne cinq autres personnes représentant l'employeur.</p> <p><i>Art. 29c (nouveau) al. 4</i></p> <p>⁴ Le montant de compensation est calculé sur la base des paramètres actuels au 31 décembre 2018, projetés au 31 décembre 2021. Le montant <u>érédité individuellement à retenu pour chaque personne assurée bénéficiaire</u> correspond à celui des deux montants visés par l'alinéa 3 qui lui est le plus favorable</p>	<p><u>Angenommene Anträge (projet bis)</u></p> <p>Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:</p> <p><i>Art. 19 Abs. 4 (geändert)</i></p> <p>⁴ Der Staatsrat bezeichnet die sechs Personen, die den Arbeitgeber vertreten. Ein Mitglied des Staatsrats vertritt den Arbeitgeber. Außerdem bezeichnet der Staatsrat weitere fünf Personen, die den Arbeitgeber vertreten.</p> <p><i>Art. 29c (neu) Abs. 4</i></p> <p>⁴ Der Kompensationsbetrag berechnet sich auf der Grundlage der aktuellen Parameter per 31. Dezember 2018, projiziert auf den 31. Dezember 2021. Für jede Jeder begünstigte versicherten Person wird derjenige Kompensationsbetrag nach Absatz 3 <u>gutgeschrieben gewählt</u>, der für sie vorteilhafter ist.</p>

Art. 29f (nouveau) al. 3

³ Sont en principe tenus de verser à l'Etat la part du montant précité afférent à leur personnel les établissements de l'Etat ou les établissements intercantonaux suivants:

Vote final

Par 12 voix contre 0 et 0 abstention (un membre excusé), la Commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la Commission :

Amendements

Art. 29c (nouveau) al. 1 let. a

¹ A la date de l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi, la Caisse crédite un montant de compensation sur l'avoir de vieillesse de toutes les personnes assurées actives:

a) âgées de plus de 45 ans et

Art. 29c (nouveau) al. 1 let. a

¹ A la date de l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi, la Caisse crédite un montant de compensation sur l'avoir de vieillesse de toutes les personnes assurées actives:

a) âgées de plus de 45 50 ans et

Art. 29f (neu) Abs. 3

A5 *Betrifft nur die französische Fassung*

Schlussabstimmung

Mit 12 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein Mitglied war entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Änderungsanträge

Art. 29c (neu) Abs. 1 Bst. a

A2 ¹ Am Datum des Inkrafttretens der Änderung vom dieses Gesetzes schreibt die Pensionskasse allen aktiven Versicherten auf dem Altersguthaben einen Kompensationsbetrag gut, sofern sie:

a) über 45 jährig sind und

Art. 29c (neu) Abs. 1 Bst. a

A3 ¹ Am Datum des Inkrafttretens der Änderung vom dieses Gesetzes schreibt die Pensionskasse allen aktiven Versicherten auf dem Altersguthaben einen Kompensationsbetrag gut, sofern sie:

a) über 45 50-jährig sind und

Art. 29c (nouveau) al. 3 let. a et b

- ³ Le montant de compensation prend l'une des formes suivantes:
- un montant permettant de limiter, à la date du changement de plan et compte tenu des paramètres retenus, pour toutes les personnes assurées âgées de plus de 45 ans, à 9,5 % la diminution de la pension de retraite attendue à l'âge de 64 63 ans selon l'ancien plan;
 - un montant destiné à compenser, pour les personnes assurées âgées de plus de 54 53 ans à 64 63 ans, de manière dégressive à raison de 10 % par année, la différence entre la pension de retraite attendue à 64 63 ans calculée selon l'ancien et le nouveau plan, compte tenu des paramètres retenus

Art. 29c (neu) Abs. 3 Bst. a und b

- A6** ³ Der Kompensationsbetrag hat eine der folgenden Formen:
- einem Betrag, mit dem zum Zeitpunkt des Primatwechsels nach den gewählten Parametern für alle über 45-jährigen Versicherten die Kürzung der Alterspension gegenüber der bei einer Pensionierung mit 64 63 Jahren gemäss bisherigem Pensionsplan zu erwartenden Alterspension auf 9,5 % begrenzt werden kann; oder
 - einem Betrag, mit dem für die über 54 53- bis 64 63-jährigen Versicherten die Differenz zwischen der im Alter von 64 63 Jahren erwarteten Alterspension nach dem alten und dem neuen Pensionsplan unter Berücksichtigung der gewählten Parameter degressiv im Umfang von 10 % pro Jahr kompensiert werden soll.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 2 et 0 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A2, est acceptée par 7 voix contre 4 et 1 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A3, est acceptée par 8 voix contre 3 et 1 abstention.

La proposition A4, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 3 abstentions.

La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 12 voix contre 0 et 0 abstention.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

A1 Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

CE A2 Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A2 mit 7 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.

CE A3 Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A3 mit 8 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.

A4 CE Antrag A4 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

A5 CE Antrag A5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 12 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Deuxième lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A2, est acceptée par 7 voix contre 4 et 1 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A6, est acceptée par 7 voix contre 4 et 1 abstention.

Zweite Lesung

CE A2 Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A2 mit 7 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.

CE A6 Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A6 mit 7 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.