

### Öffentlich-rechtliche Pensionskassen Umsetzungskontrolle ist wichtig

Am 17. Dezember 2010 hat das Eidgenössische Parlament Gesetzesänderungen zur Finanzierung der Vorsorgeeinrichtungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften beschlossen. Das Parlament änderte die vom Bundesrat in seiner Botschaft vorgesehene vollständige Ausfinanzierung und reduzierte den Zieldeckungsgrad der öffentlich-rechtlichen Pensionskassen von 100% auf 80%. Die Gesetzesänderungen haben zum Ziel, die finanzielle Sicherheit dieser Vorsorgeeinrichtungen zu gewährleisten:

- Vorsorgeeinrichtungen, die sich im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes nicht in Vollkapitalisierung befinden, können unter restriktiven Bestimmungen weiterhin den Weg der Teilkapitalisierung wählen. Dazu wird das Modell des differenzierten Zieldeckungsgrades eingeführt und die Erreichung eines Deckungsgrades von 80% innerhalb von 40 Jahren verlangt.
- Ausserdem müssen die Vorsorgeeinrichtungen organisatorisch und finanziell aus der Verwaltungsstruktur der öffentlichen Institutionen (Kantone, Gemeinden usw.) herausgelöst bzw. verselbständigt werden.

Diese Änderungen traten per 1. Januar 2012 in Kraft und die Übergangsfrist dauert bis Ende 2013. Der Bundesrat hat an der Sitzung vom 27. Juni 2013 die bisher vorgesehene Frist um ein Jahr verlängert. Kantone und Gemeinden müssen damit die bundesrechtlichen Bestimmungen zur Finanzierung ihrer Vorsorgeeinrichtungen bis Ende 2014 umsetzen. Der Grund für diese Verlängerung der Übergangsfrist liegt gemäss Bundesrat in der Komplexität der Gesetzesanpassung auf kommunaler und kantonaler Ebene.

#### Umsetzungskontrolle ist unabdingbar!

Ohne die Anwendung zukunftsgerichteter und quantitativer Kontrollinstrumente werden sich Sanierungen bzw. die Reduktion der Unterdeckung auf den anvisier-

ten Deckungsgrad bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen jedoch nicht im vorhergesehen Rahmen entwickeln. In diesen Fällen wird die Diskussion um die Teilkapitalisierung und um die Anpassung der Finanzierungssysteme von öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen wieder stattfinden und das Vertrauen der Versicherten in die 2. Säule wird sinken.

#### Regelung nach bisherigem Recht (Art. 69 Abs. 2a BVG)

Nach altem Recht durften die Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften unter den vom Bundesrat festgesetzten Bedingungen vom Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse abweichen (Art. 69 Abs. 2a BVG). Der Bundesrat hatte als einzige Bedingung festgelegt, dass der Bund, ein Kanton oder eine Gemeinde die Garantie für die Ausrichtung der Leistungen gemäss BVG zu übernehmen hat (Art. 45a BVV 2). Die Abweichung vom Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse bedeutete, dass die Vorsorgeeinrichtung für die Sicherung des finanziellen Gleichgewichts nicht nur den vorhandenen Bestand an Versicherten und Rentenbezüglern berücksichtigen durfte, sondern davon ausgehen konnte, dass das Gemeinwesen als Arbeitgeber Bestand hat und dass die Abgänge durch Neuzugänge ersetzt werden (sogenanntes Perennitätsprinzip). Dies führte dazu, dass öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen heute teilweise erheblich unterfinanziert sind bzw. einen erheblichen Fehlbetrag ausweisen.

Die in Art. 51 BVG statuierte paritätische Verwaltung, die gemeinschaftliche Verantwortung und Führung der Pensionskasse durch die Sozialpartner ist ein wesentliches Merkmal der beruflichen Vorsorge. Dieser Grundsatz wurde bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen durchbrochen, denn das paritätische Organ hatte nur ein Anhörungsrecht (Art. 51 Abs. 5 BVG). Somit konnten gemäss der gesetzlichen Regelung alle Entschiede über die Finanzierung, die Leistungen, die Vermögensanlage usw. vom Bund, vom Kanton oder von der Gemeinde ohne Mitspracherecht der Versicherten getroffen werden. Dementsprechend lag auch die Verantwortung vollumfänglich beim Gemeinwesen. Begründet wurde diese einseitige Kompetenz damit, dass allein das Gemeinwesen die Haftung trage.

## Neue Regelung und Übergang in das neue System

Per 1. Januar 2012 sind die vom Parlament am 17. Dezember 2010 beschlossenen neuen Bestimmungen über die Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften (Art. 65 und 72a ff. BVG) in Kraft getreten.

Das Gesetz regelt den Sollzustand, nicht aber den Weg dorthin. Dies gilt vor allem für das System der Vollkapitalisierung. Wer sich für dieses System entscheidet, für den gelten ab sofort die Bestimmungen, die für die privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen gelten. Es ist damit davon auszugehen, dass die Kassen einen Deckungsgrad von mindestens 100 % aufweisen und jederzeit ihre Verpflichtungen erfüllen können (Art. 65 BVG).

Wie der Übergang in das neue System erfolgen soll, wird nicht geregelt. Es gibt keine Übergangsbestimmungen, die dem Umstand Rechnung tragen, dass es sich nicht um eine neu errichtete Vorsorgeeinrichtung handelt, sondern um eine bestehende, die aufgrund spezieller gesetzlicher Grundlagen mit einer systematischen Unterdeckung startet und erst in die Situation einer privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtung geführt werden muss.

Der Gesetzgeber ist in seiner Konzeption davon ausgegangen, dass mit dem Inkrafttreten per 1. Januar 2012 entweder das System der Teilkapitalisierung oder der Vollkapitalisierung anwendbar ist, ohne Kriterien für die Ausfinanzierung festzulegen.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hat in den Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 128 vom 2. Juli 2012 zu verschiedenen offenen Fragen Stellung genommen. Die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK) hat sich in ihren Mitteilungen vom 10. September 2012 und 14. Dezember 2012 zu den Voraussetzungen für das System der Teilkapitalisierung, zur Vorgehensweise bei Teilliquidationen im System der Teilkapitalisierung und zu Detailfragen bei einem Systemwechsel geäußert.

## Anwendung des Finanzierungsmodells «Differenzierter Zieldeckungsgrad»

Vorsorgeeinrichtungen mit einem globalen Deckungsgrad von unter 80 % müssen Massnahmen ergreifen, um das Niveau von 80 % Deckungsgrad innerhalb von 40 Jahren zu erreichen. Dabei ist das Finanzierungsmodell des differenzierten Zieldeckungsgrades einzusetzen.

Es handelt sich um eine Mindestvoraussetzung, die teilkapitalisierte Vorsorgeeinrichtungen künftig erfüllen müssen, um ihre finanzielle Sicherheit nicht zu gefährden. Jede Einrichtung hat somit die Entwicklung ihrer Deckungsgrade genau zu verfolgen.

Das Modell «Differenzierter Zieldeckungsgrad» geht von zwei Deckungsgraden aus.

1. Einerseits vom globalen Deckungsgrad, das heisst bezogen auf die gesamten Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtung. Nachfolgend ein Beispiel: Das Vermögen beläuft sich auf CHF 800 Mio., die Verpflichtungen gegenüber aktiven Versicherten auf CHF 600 Mio. und gegenüber Rentenbezüglern auf CHF 400 Mio. Der globale Deckungsgrad beträgt 80 % ( $800 / [600 + 400]$ ).
2. Andererseits vom Deckungsgrad Aktive, der sich nur auf die aktiven Versicherten bezieht: Der Deckungsgrad Aktive misst den Anteil der Deckung von Verpflichtungen gegenüber den aktiven Versicherten, nachdem sämtliche Verpflichtungen gegenüber Rentenbezüglern zu 100 % gedeckt worden sind. Im aufgeführten Beispiel liegt der Deckungsgrad für aktive Versicherte bei 67 % ( $[800 - 400] / 600$ ).

Voraussetzung für die Weiterführung des Teilkapitalisierungssystems ist eine Bewilligung der zuständigen Aufsichtsbehörde. Die Bewilligung kann erteilt werden, wenn die Vorsorgeeinrichtung über eine Staatsgarantie und einen Finanzierungsplan verfügt. Die Rechtmässigkeit dieses Finanzierungsplanes ist durch die zuständige Aufsichtsbehörde zu prüfen.

## Sicherstellen, dass der Deckungsgrad nicht absinkt bzw. dass der gewählte Kapitalisierungspfad eingehalten wird.

Öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen sind heute im Prozess ihre Leistungs- und Finanzierungssysteme so anzupassen, dass sie den Vorschriften entsprechen. Verschiedene Massnahmen müssen den Erhalt bzw. das kontinuierliche Ansteigen des Deckungsgrades sicherstellen. Zusätzlich wird durch das Konzept «Zahnrad-system» ein starker Fokus auf das Ansteigen des Ausgangsdeckungsgrades und auf die Überwachung durch die Aufsichtsbehörden gelegt.

Zum heutigen Zeitpunkt fehlt jedoch ein quantitatives vorausschauendes Kontrollinstrumentarium, das den verantwortlichen Führungsorganen frühzeitig erlaubt, mit Korrekturmassnahmen den gewählten Pfad kontinuierlich einzuhalten. Nur auf diese Weise werden drastische Korrekturmassnahmen verhindert.

Die von uns zum strategischen Führungsinstrument *PensionNavigator*<sup>®</sup> weiterentwickelte ALM-Studie schliesst diese Lücke. Das Resultat ist, dass Entscheidungsgremien die Antworten auf zentrale Fragen kennen:

- Was ist das Gesamtrisiko der Pensionskasse?
- Wie wirken sich die beschlossenen Änderungen bzw. Massnahmen quantitativ auf die Gesamtsituation der Pensionskasse aus?
- Ist die Pensionskasse auf Zielkurs und erreicht sie ihre strategischen Ziele mit den budgetierten Mitteln?

Entscheidungsträger können sich auf ihre Gesamtverantwortung konzentrieren.

#### **Funktionsweise des *PensionNavigator*<sup>®</sup>**

Ausgangslage sind individuelle Daten der Pensionskasse und Annahmen zur erwarteten Entwicklung der Wirtschaft und der Pensionskasse. Jede Veränderung der Pensionskasse (Beiträge, Leistungen, Bestandesreduktionen, Fusionen, Sanierungsmassnahmen usw.) beeinflusst das Gesamtrisiko. Dieses wird quantitativ in der direkten und der zukünftigen Auswirkung dargestellt.

Der *PensionNavigator*<sup>®</sup> misst das Risiko der Pensionskasse «mehr als geplant für die anvisierten Leistungen zahlen zu müssen».

Es sind alle finanziellen und strukturellen Teilrisiken quantitativ in der Messgrösse Risiko vereinigt. Dieses Gesamtrisiko berücksichtigt Sollrendite, Anlagerendite und deren Volatilität, Finanzierung, Leistungen, Deckungsgrad, Sanierungskapazität und Versichertenstruktur und den technischen Zins sowie reglementarische und gesetzliche Umwandlungssätze.

#### **Fazit**

Das Dreisäulenprinzip in der Schweiz funktioniert und ist trotz allen Schwächen stabil. Der Gesetzgeber hat auf einen Swiss Finish bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen und damit auf die Abschaffung der Teilkapitalisierung verzichtet.

Nach der Anpassung der kommunalen und kantonalen Gesetzesbestimmungen und damit der Leistungs- und Finanzierungssysteme teilkapitalisierter öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen müssen in der zweiten Phase die verantwortlichen Entscheidungsträger jetzt aber sicherzustellen, dass die Finanzierungspläne auch eingehalten werden können. Dies verschiebt den Fokus von der Vergangenheitsbetrachtung des Deckungsgrades auf die möglichen Zukunftsszenarien und den Einfluss auf den zukünftigen Deckungsgrad.

Die Finanzierungsreform von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften ist ein wichtiger Schritt für die Stabilität der beruflichen Vorsorge und aus der Sicht der Politik im Interesse aller. Sie stärkt das Vertrauen der Versicherten in die 2. Säule. Die Unterdeckung von öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen bewegt sich damit in dem von der Politik abgesteckten und überblickbaren Rahmen. Zu diesem Zweck müssen die verantwortlichen Organe die Entwicklung des Deckungsgrades genau mitverfolgen und frühzeitig Massnahmen ergreifen. Der *PensionNavigator*<sup>®</sup> wird den Führungsorganen der öffentlich-rechtlichen Pensionskassen bei der Umsetzung helfen.

*Roland Schmid, Geschäftsführer*

*Pension Services –  
Die Beratungsfirma von Swiss Life*

*Sprechen Sie mit uns:*

*Swiss Life Pension Services AG  
General-Guisan-Quai 40  
Postfach, 8022 Zürich  
Telefon 0800 00 25 25  
[pension.services@slps.ch](mailto:pension.services@slps.ch)  
[www.slps.ch](http://www.slps.ch)*

