

Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften

Im Dezember verabschiedete das Parlament den Gesetzesentwurf zur Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften. Die Reform soll die finanzielle Sicherheit der Einrichtungen gewährleisten. Dazu wird das Modell des differenzierten Zieldeckungsgrades eingeführt und eine vollständige Ausfinanzierung bis 80 Prozent innerhalb von 40 Jahren gefordert. Die Einrichtungen sollen zudem rechtlich, organisatorisch und finanziell aus der Verwaltungsstruktur herausgelöst und verselbstständigt werden.



Jean-Marc Maran
Bundesamt für Sozialversicherungen

Geltendes Recht: Besonderheiten bei Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften

Die Finanzierung der 2. Säule gründet auf dem allgemeinen Grundsatz der Vollkapitalisierung. Vorsorgeeinrichtungen müssen demnach mit ihrem Vermögen sämtliche Versicherungsverpflichtungen vollumfänglich erfüllen können. Vorsorgeeinrichtungen einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, eines Kantons oder einer Gemeinde beispielsweise, bilden gemäss geltendem Recht in dieser Hinsicht eine Ausnahme: Sie dürfen im System der Teilkapitalisierung geführt werden. Das heisst, sie müssen nicht voll kapitalisiert sein und ihr Vermögen deckt die eingegangenen Verpflichtungen nur teilweise. Diese Ausnahme rechtfertigt sich durch die Tatsache, dass man wegen der von Körperschaften wahrgenommenen öffentlichen Aufgaben von einem stabilen Versichertenbestand (Perennität) ausging. Die Teilkapitalisierung setzt

jedoch eine Staatsgarantie voraus. Reicht das Vermögen einer Einrichtung nicht aus, um die Leistungsverpflichtungen zu decken, müsste zum Beispiel der Kanton oder die Gemeinde die Zusatzfinanzierung gewährleisten.

Ende 2009 konnten 70 Vorsorgeeinrichtungen auf eine Staatsgarantie zurückgreifen und durften somit im System der Teilkapitalisierung geführt werden. Der nichtkapitalisierte Anteil dieser Einrichtungen belief sich Ende 2009 auf rund 25,6 Milliarden Franken. Zieht man die nötigen Reserven für allfällige Schwankungen auf den Finanzmärkten mit ein, liegt der Mittelbedarf im selben Zeitpunkt bei rund 43,6 Milliarden Franken.

Eine weitere Besonderheit dieser Vorsorgeeinrichtungen liegt darin, dass die öffentlich-rechtliche Körperschaft deren Vorschriften erlassen kann. Dabei handelt es sich um eine weitere Ausnahme vom allgemeinen Grundsatz der 2. Säule, wonach einzig das oberste Organ der Einrichtung dergleichen beschliessen kann; das oberste Organ setzt sich jeweils paritätisch aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern zusammen.

Haltung des Bundesrats und Parlamentsbeschluss

Nach Ansicht des Bundesrats muss die finanzielle Sicherheit von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften verstärkt werden. Ausschlaggebend dafür ist für ihn in erster Linie die Infragestellung der bisher unterstellten Stabilität des Versichertenbestandes (Perennität) und damit einhergehend des Systems der Teilkapitalisierung. Denn aufgrund demografischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen, namentlich der Privatisierung gewisser öffentlich-rechtlicher Aufgaben, kann künftig nicht mehr von einem stabilen Versichertenbestand im öffentlichen Dienst ausgegangen werden. Ohne diese Stabilität wird eine teilkapitalisierte Einrichtung wiederholt von den Systemnachteilen tangiert werden. Das kann vor allem bei Teilliquidationen der Fall sein, wenn Versichertenaustritte aussergewöhnliche finanzielle Einlagen erfordern, oder auch im Zusammenhang mit der Tendenz zur Verschlechterung der demografischen Verhältnisse, die zu einem Kostenanstieg der im Ausgabenumlageverfahren finanzierten Versicherung führt.

Der Bundesrat überwies dem Parlament im September 2008 einen Gesetzesentwurf, der auf die Stärkung der 2. Säule zielt. Grundlegendes Ziel dabei ist die Wahrung der Interessen aller Versicherten.

Letzten Dezember verabschiedete das Parlament das fragliche Gesetz, brachte indes einige Änderungen an. Im Folgenden werden kurz die wichtigsten Reformpunkte erörtert.

Einführung des Finanzierungsmodells «differenzierter Zieldeckungsgrad»

Es handelt sich um eine Mindestvoraussetzung, die teilkapitalisierte Vorsorgeeinrichtungen künftig erfüllen müssen, um ihre finanzielle Sicherheit nicht zu gefährden. Jede Einrichtung wird demnach fortan die Entwicklung ihrer Deckungsgrade genau verfolgen. Zur Erinnerung: Der Deckungsgrad entspricht dem Verhältnis zwischen vorhandenem Vermögen und Verpflichtungen (Deckungsgrad = Vermögen/Verpflichtungen).

Das Modell geht von zwei Deckungsgraden aus. Zum einen vom globalen Deckungsgrad, das heisst bezogen auf die gesamten Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtung. Wenn sich zum Beispiel das Vermögen auf 800 Millionen Franken beläuft und die Verpflichtungen gegenüber aktiven Versicherten auf 600 und gegenüber Pensionierten auf 400 Millionen Franken, so liegt der globale Deckungsgrad bei 80 Prozent ($800 / [600 + 400]$), da sämtliche Verpflichtungen miteinbezogen werden. Der zweite Deckungsgrad bezieht sich einzig auf die aktiven Versicherten: Der Deckungsgrad Aktive misst den übriggebliebenen Anteil der Deckung von Verpflichtungen gegenüber den aktiven Versicherten, nachdem sämtliche Verpflichtungen gegenüber Pensionierten zu 100 Prozent gedeckt worden sind. Im erwähnten Beispiel läge der Deckungsgrad für aktive Versicherte bei 67 Prozent ($[800 - 400] / 600$), da die Verpflichtungen gegenüber Pensionierten vom Vermögen abgezogen werden, bevor sie mit den Verpflichtungen gegenüber aktiven Versicherten in Bezug gebracht werden.

Das Modell setzt voraus, dass sich diese beiden Deckungsgrade immer positiv entwickeln. Denn wenn auch nur einer der beiden Deckungsgrade rückläufig ist, muss die Vorsorgeeinrichtung Sanierungsmassnahmen einleiten, um die Entwicklung wieder in eine positive Richtung zu wenden. Das heisst mit anderen Worten, der erreichte Deckungsgrad muss in jedem Fall aufrechterhalten werden: Man kann ihn über-, keinesfalls aber unterschreiten. Die betroffenen Einrichtungen versuchen vor diesem Hintergrund schrittweise zum System der Vollkapitalisierung überzugehen.

Ausfinanzierung bis zu 80 Prozent in 40 Jahren

Die beschriebene Massnahme ebnet zwar den Weg für eine vollständige Ausfinanzierung. Aber ein konkreter Zieldeckungsgrad bis dahin ist wünschenswert. Deshalb müssen Vorsorgeeinrichtungen mit einem globalen Deckungsgrad von unter 80 Prozent Massnahmen ergreifen, um dieses Niveau innerhalb von 40 Jahren zu erreichen.

Der Bundesrat beantragte in seiner Botschaft eine vollständige Ausfinanzierung bis zu 100 Prozent. Für das Parlament war diese Vorgabe zu hoch angesetzt, hätte sie doch gewisse öffentlich-rechtliche Körperschaften in Schwierigkeiten bringen können. Das Par-

lament änderte darum die Gesetzesvorlage und stufte den Zieldeckungsgrad von 100 Prozent auf 80 Prozent herunter. Gemäss Zahlen von Ende 2009 sinkt damit der Ausfinanzierungsteil von rund 25,6 Milliarden Franken (100 Prozent) auf rund 7,5 Milliarden Franken (80 Prozent). Berücksichtigt man die Reserven sind es 16,7 Milliarden Franken (80 Prozent) anstelle von 43,6 Milliarden Franken (100 Prozent).

Genehmigung der Finanzierungspläne durch die Aufsichtsbehörde

Voraussetzung für die Weiterführung des Teilkapitalisierungssystems unter den genannten Bedingungen ist eine Bewilligung der zuständigen Aufsichtsbehörde. Die Bewilligung kann erteilt werden, sofern die Vorsorgeeinrichtung über eine Staatsgarantie und einen Finanzierungsplan verfügt. Die Rechtmässigkeit dieses Finanzierungsplanes ist durch die zuständige Aufsichtsbehörde zu überprüfen.

Autonomie für die Einrichtungen

Neben den finanziellen Aspekten enthält die Reform auch institutionelle Änderungen. Die betroffenen Vorsorgeeinrichtungen sollen rechtlich, organisatorisch und finanziell aus der Verwaltungsstruktur herausgelöst und verselbstständigt werden. Dadurch erhält das oberste Organ eine möglichst weitgehende Autonomie. Es kann politisch unabhängig agieren und trägt die Verantwortung für das finanzielle Gleichgewicht. Im Gegenzug wird die Haftung des Gemeinwesens im Zusammenhang mit der Staatsgarantie in Art und Umfang präziser gefasst. Ein Ziel der Reform war es nämlich auch, die Diskrepanzen zwischen den Vorsorgeeinrichtungen zu beseitigen. Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften sind somit künftig zum grössten Teil den gleichen Regeln unterstellt wie privatrechtliche Kassen.

Fazit

Die Finanzierungsreform von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften ist ein wichtiger Schritt für die Stabilität der beruflichen Vorsorge und zwar im Interesse aller. Das stärkt das Vertrauen der Versicherten in die 2. Säule.

Jean-Marc Maran, lic. math., Pensionsversicherungsexperte, Leiter Bereich Finanzierung und Systementwicklung BV, Geschäftsfeld Alters- und Hinter- Hinterlassenenvorsorge, BSV.
E-Mail: jean-marc.maran@bsv.admin.ch