

Verwaltungsfachschule für Personalvorsorge
Diplomausbildung "eidg. dipl. Pensionskassenleiter / -in"

**Berufliche Vorsorge - quo vadis?
Warum benötigen wir in der Schweiz ein
neues Gesetz zur beruflichen Vorsorge?**

Verfasser

Urs Brunett
Falknisstrasse 6
7205 Zizers

Betreuer

Hanspeter Konrad
Geschäftsführer
Schweiz. PK-Verband ASIP
Seefeldstrasse 45
8008 Zürich

Vorwort

Das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) trat im Jahre 1985 in Kraft und löste wenige Artikel im Obligationenrecht und Zivilgesetzbuch ab, auf Grund derer die damalige berufliche Vorsorge mit Erfolg über Jahrzehnte durchgeführt worden war. 20 Jahre später wurde das BVG einer Gesamtrevision unterzogen. Zwischen der Einführung des BVG's und der 1. BVG-Revision unterlagen die Gesetze einer stetigen Entwicklung. Die umfangreiche Rechtsprechung und nicht zuletzt verschiedene parlamentarische Vorstösse führten dazu, dass die gesetzlichen Grundlagen laufend angepasst und ergänzt werden mussten. Die in drei Paketen erlassene 1. BVG-Revision folgte vor allem dem Ziel, das Problem der Langlebigkeit der Versicherten (Umwandlungssatz) zu lösen und die Transparenz und Information in der beruflichen Vorsorge zu verbessern. Ferner wurden die Fragen der Ausweitung des Obligatoriums und der Festsetzung des Mindestzinssatzes behandelt.

Die Überregulierung der letzten Jahre hat dazu geführt, dass sich das Drei-Säulen-Konzept zu einem unübersichtlichen und schwierig zu handhabenden System entwickelt hat. In meiner Arbeit habe ich untersucht, ob diesbezüglich nach der 1. BVG-Revision eine Verbesserung eingetreten ist. Die Standortbestimmung der beruflichen Vorsorge nach der 1. BVG-Revision hat ergeben, dass mit der Revision wichtige Punkte weiterhin nicht gelöst wurden. Ein wesentlicher Grund liegt darin, dass sich die berufliche Vorsorge zu einem völlig undurchsichtigen Konstrukt entwickelt hat. Dazu beigetragen haben nicht nur die komplexe Versicherungsmaterie, sondern auch die umfangreichen verschiedenen Gesetze und Verordnungen. Die seit Jahren heftig kritisierte Überregulierung konnte mit der 1. BVG-Revision nicht gelöst werden. Dies hat dazu geführt, dass sich verschiedene Kreise verständlicherweise über eine neue Gesetzgebung Gedanken machen. In der vorliegenden Arbeit wird die Frage gestellt, welche inhaltlichen Schwerpunkte eine Diskussion über eine neue Gesetzgebung rechtfertigen. Dabei hat sich herausgestellt, dass nicht allein die gesetzlichen Grundlagen einer vollständigen Revision bedürfen, sondern ebenso die Fragen des Umwandlungssatzes und der Mindestverzinsung behandelt werden müssen, um die Herausforderungen an die berufliche Vorsorge meistern zu können.

Die Überregulierung und die schlecht lesbare Gesetzgebung erschweren die Durchführung und belasten die Vertrauenswürdigkeit in die 2. Säule. Das Flickwerk auf Gesetzes- und Verordnungsebene bedarf einer grundsätzlichen Überarbeitung. Die Gesetzesflut muss gestoppt und die Gestaltungsfreiheit der Vorsorgeeinrichtungen muss erhöht werden. Ein neues Rahmengesetz könnte dazu beitragen, die versicherungs- und finanztechnischen Parameter aus der politischen Diskussion herauszuhalten. Ebenso wichtig wird es sein, das Vertrauen in die 2. Säule wieder herzustellen und dazu benötigen wir seitens der Vorsorgeeinrichtungen und ihrer Verbandsvertretung eine umfassende Kommunikation. Zur Vertrauensbildung trägt auch die dringend notwendige Ausfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Kassen bei.

Die 2. Säule ist eine zentrale Stütze unserer Altersvorsorge und im Hinblick auf die demographische Entwicklung durch kein anderes System zu ersetzen. Die Finanzierung der 2. Säule über das Kapitaldeckungsverfahren garantiert die langfristige Sicherung der Leistungen.

Die vorliegende Arbeit wurde von Herrn Hanspeter Konrad, Geschäftsführer ASIP, begleitet. Ich bedanke mich bei Herrn Konrad herzlich für seine grosse Unterstützung, seine Anregungen und Hinweise.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Vorwort | 2 |
| Grafikverzeichnis | 5 |
| Abbildungsverzeichnis | 5 |
| Abkürzungsverzeichnis | 6 |
| 1 Einleitung | 7 |
| 1.1 Allgemeines | 7 |
| 1.1.1 Ziel der Arbeit..... | 8 |
| 1.1.2 Aufbau der Arbeit..... | 8 |
| 2 Grundlagen | 9 |
| 2.1 Geschichte | 9 |
| 2.1.1 Die berufliche Vorsorge vor 1985 | 9 |
| 2.1.2 Die berufliche Vorsorge nach 1985 | 10 |
| 2.1.3 Anzahl und Arten der Vorsorgeeinrichtungen | 10 |
| 2.2 Gesetzliche Grundlagen | 12 |
| 2.2.1 Bundesverfassung | 12 |
| 2.2.2 Gesetze und Verordnungen..... | 13 |
| 3 Standortbestimmung der beruflichen Vorsorge nach der 1. BVG-Revision | 16 |
| 3.1 Allgemeines | 16 |
| 3.2 1. BVG-Revision | 16 |
| 3.2.1 Ziel der 1. BVG-Revision | 17 |
| 3.2.2 Gestaffelte Einführung der 1. BVG-Revision | 17 |
| 3.2.3 Auswirkungen der 1. BVG-Revision auf die gesetzlichen Grundlagen..... | 19 |
| 3.3 Umwandlungssatz (Art. 14 BVG) | 20 |
| 3.3.1 Allgemeines zum Thema Umwandlungssatz..... | 20 |
| 3.3.2 Versicherungstechnische Grundlagen zum Thema Umwandlungssatz | 21 |
| 3.3.3 Senkung des Umwandlungssatzes mit dem Vollzug der 1. BVG-Revision | 22 |
| 3.3.4 Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit dem Umwandlungssatz | 22 |
| 3.3.5 Die zentralen Einflussfaktoren des Umwandlungssatzes | 23 |
| 3.3.5.1 Einflussfaktor Lebenserwartung | 23 |
| 3.3.5.2 Einflussfaktor technischer Zinssatz..... | 25 |
| 3.3.5.3 Einflussfaktor Verwaltungskosten | 26 |
| 3.4 Mindestzinssatz (Art. 15 Abs. 2 BVG und Art. 12 BVV 2) | 27 |
| 3.4.1 Allgemeines zum Mindestzinssatz | 27 |
| 3.4.2 Festlegung des Mindestzinssatzes | 28 |
| 3.5 Finanzielles Gleichgewicht der Vorsorgekassen (Art. 65 BVG) | 29 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 3.6 | Stärken und Schwächen | 31 |
| 3.6.1 | Stärken | 32 |
| 3.6.2 | Schwächen | 33 |
| 3.7 | Zusammenfassung | 33 |
| 4 | Warum benötigen wir in der Schweiz ein neues BVG-Gesetz? | 35 |
| 4.1 | Allgemeines | 35 |
| 4.1.1 | 1. BVG-Revision | 35 |
| 4.1.2 | Warum sind neue gesetzliche Grundlagen notwendig? | 35 |
| 4.2 | Demographie | 37 |
| 4.3 | Politische Einflüsse | 39 |
| 4.3.1 | Aktuelle Themen im Spannungsfeld der Politik | 41 |
| 4.4 | Gesetze und Verordnungen | 41 |
| 4.5 | Handlungsspielraum | 42 |
| 4.6 | Umwandlungssatz | 44 |
| 4.7 | Mindestzinssatz | 46 |
| 4.8 | Öffentlich-rechtliche Kassen | 48 |
| 4.9 | Zusammenfassung | 50 |
| 5 | Fazit | 51 |
| 5.1 | Sozialpartnerschaft | 51 |
| 5.2 | Zweckmässigkeit der beruflichen Vorsorge als Altersvorsorge | 51 |
| 5.3 | Vorsorgeplan | 52 |
| 5.4 | Organisation | 53 |
| 5.5 | Herausforderungen an die berufliche Vorsorge | 53 |
| 5.6 | Varianten | 54 |
| 5.6.1 | Allgemeines | 54 |
| 5.6.2 | 1. Variante..... | 54 |
| 5.6.3 | 2. Variante..... | 55 |
| 5.6.4 | 3. Variante..... | 55 |
| 5.7 | Schlussfolgerungen | 55 |
| 6 | Literaturverzeichnis (in alphabetischer Reihenfolge) | 57 |
| 7 | Anhang | 59 |
| | Berechnung Entwicklung Altersguthaben mit unterschiedlichen Zinssätzen..... | 59 |

Grafikverzeichnis

| | | |
|------------|---|----|
| Grafik 2-1 | Anzahl der Vorsorgeeinrichtungen in der Schweiz | 11 |
| Grafik 2-2 | Aufteilung der Versicherer nach der Art der Risikodeckung..... | 11 |
| Grafik 3-1 | Anzahl Gesetzesänderungen BVG und BVV 2..... | 19 |
| Grafik 3-2 | Lebenserwartung von 65-jährigen Personen (Männer und Frauen)..... | 24 |
| Grafik 3-3 | Verwaltungskosten in der beruflichen Vorsorge | 27 |
| Grafik 3-4 | Mindestzinssatz in den Jahren 1985 bis 2007 | 28 |
| Grafik 3-5 | Renditen von Obligationen der Eidgenossenschaft 1999 bis 2007 | 28 |
| Grafik 3-6 | Entwicklung Deckungsgrad der schweizerischen Vorsorgeeinrichtungen..... | 30 |
| Grafik 4-1 | Entwicklung Altersguthaben mit unterschiedlichen Zinssätzen | 47 |
| Grafik 4-2 | Entwicklung einer Altersrente bei unterschiedlicher Verzinsung | 47 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------------|---|----|
| Abbildung 2-1 | Das schweizerische Dreisäulenkonzept | 12 |
| Abbildung 2-2 | Sammlung Gesetze und Verordnungen | 13 |
| Abbildung 3-1 | Mindestumwandlungssatz und ordentliches Rentenalter | 20 |
| Abbildung 3-2 | Anlageverhalten autonome Pensionskassen vs. Lebensversicherer | 25 |
| Abbildung 3-3 | Auswirkungen technischer Zinssatz und Umwandlungssatz..... | 26 |
| Abbildung 3-4 | Aktive Versicherte, Leistungsbezüger und Leistungen 2004..... | 30 |
| Abbildung 4-1 | Vergreisung der Bevölkerung zwischen 1930 und 2000 | 38 |

Abkürzungsverzeichnis

| Abkürzung | Text |
|-----------|--|
| | |
| AHV | Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10) |
| Art. | Artikel (Gesetz) |
| ASIP | Schweizerischer Pensionskassenverband |
| BV | Bundesverfassung (SR 101) |
| BVG | Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40) |
| BVV 1 | Verordnung über die Beaufsichtigung und die Registrierung der Vorsorgeeinrichtungen (SR 831.435.1) |
| BVV 2 | Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.441.1) |
| EVK | Eidgenössische Versicherungskasse |
| FZG | Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.42) |
| FZV | Verordnung über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 832.425) |
| IDA FiSo | Interdepartementale Arbeitsgruppe "Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen" |
| IV | Invalidenversicherung und Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (SR 831.20) |
| OR | Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) (SR 220) |
| VE | Versicherungseinrichtung |
| VZ | Beamtenversicherungskasse des Kantons Zürich |
| WEF | Verordnung über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (SR 831.411) |
| ZBG | Schweizerisches Zivilgesetzbuch (SR 210) |



1 Einleitung

1.1 Allgemeines

Im Sommer 2002 löste der Bundesrat mit der Ankündigung, den Mindestzinssatz in der beruflichen Vorsorge (Art. 12 BVV 2¹) zu senken, ein politisches Erdbeben aus. Die Vorsorgeeinrichtungen wurden mit dem Vorwurf des "Rentenklaus" konfrontiert. Die Minimalverzinsung des Altersguthabens wurde damals von 4 % auf 3.25 % (gültig ab 01. Januar 2003) gesenkt. In den Folgejahren waren weitere Anpassungen des Mindestzinssatzes unvermeidbar.

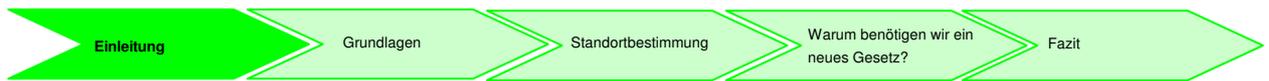
Im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission der Eidgenössischen Räte untersuchte die parlamentarische Verwaltungskontrolle² (Bericht: Ermittlung und Verteilung von Überschüssen im Bereich der beruflichen Vorsorge), ob ein solcher "Rentenklaus" im Rahmen der Anlage von Geldern der zweiten Säule oder der Verteilung entsprechender Anlageerträge tatsächlich stattgefunden hatte. Die Untersuchung hat den angeblichen Rentenklaus weder nachweisen noch widerlegen können. Die Ergebnisse zeigten aber bedenkliche Schwächen im System der beruflichen Vorsorge auf. Diese betrafen vor allem die Kontrolle und die behördliche Aufsicht über Sammeleinrichtungen von Versicherungsgesellschaften. Die damalige kritische Situation der beruflichen Vorsorge schien in den Folgejahren überwunden zu sein, ist aber im Sommer 2006 im Zusammenhang mit der "Swissfirst-Affäre" wieder in Erinnerung gerufen worden. Heute müssen wir zur Kenntnis nehmen, dass die schweizerische Altersvorsorge (insbesondere die berufliche Vorsorge) mit ihrem Drei-Säulen-System seitens der Medien kritisiert wird. Ein durchaus gut konstruiertes junges System (Einführung 1972) hat Risse bekommen. Die berufliche Vorsorge hat sich zu einem undurchschaubaren, überregulierten Gebilde entwickelt³. Das Vertrauen in die 2. Säule wurde in den letzten Jahren mit den notwendigen Korrekturen der Mindestverzinsung und der Anpassung des Umwandlungssatzes in weiten Kreisen der Bevölkerung, vor allem bei der jungen Generation, in Mitleidenschaft gezogen. Es gilt, rechtzeitig die notwendigen Schritte einzuleiten, wenn wir die Existenz der beruflichen Vorsorge nicht gefährden wollen. Ansätze, die erste Säule (AHV) zu Lasten der zweiten Säule zu stärken, sind vorhanden. Das Image der zweiten Säule muss unter allen Umständen verbessert werden, nur so ist ein langfristiges Überleben überhaupt möglich.

Die Frage muss und darf gestellt werden, weshalb wir heute mit der Vertrauensbildung bezüglich 2. Säule nicht weiter sind als im Jahre 2002? Liegt der Fehler in der gesetzlichen Überregulierung der 2. Säule? Der beruflichen Vorsorge ist es in den letzten Jahren nicht gelungen, ihre ausserordentlichen Leistungen einer breiten Bevölkerungsschicht aufzuzeigen und die Vorzüge gegenüber der 1. Säule glaubwürdig darzustellen. Die Pensionskassenkapitalien haben dank der Verbesserungen des Freizügigkeitsgesetzes den Charakter einer privaten Vermögensbildung gewonnen und sind ein wesentlicher Bestandteil des Vermögens im Alter. Das angesparte Kapital gehört hier, im Gegensatz zu den übrigen Sozialversicherungen, weitgehend den Versicherten. Dieser Umstand ist wenig bekannt.

¹ Art. 12 BVV 2 schreibt die Mindestverzinsung des Altersguthabens vor.

² Vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2005/619.pdf>

³ Vgl. Brugger / Frey: Nachhaltige Altersvorsorge Schweiz NAVOS, Der Umbau, Seite 16, Verlag Neue Zürcher Zeitung



1.1.1 Ziel der Arbeit

In der Politik und in den Medien wird die Frage gestellt, ob nach den Skandalen rund um die Pensionskassen die 2. Säule noch sinnvoll oder vertretbar sei. Dabei wurde die 2. Säule eher dem Abbruch als dem Aufbau ausgesetzt. Was können wir aus der Vergangenheit lernen, damit wir die zukünftigen Fragestellungen und Auseinandersetzungen bewerkstelligen können? Im Vordergrund steht das Anliegen, das Vertrauen in die 2. Säule wieder herzustellen. Hat sich die 2. Säule trotz der entstandenen Risse bewährt und geniesst sie nach wie vor eine hohe politische und gesellschaftliche Akzeptanz? Eine Standortbestimmung drängt sich auf, und vor allem muss ein Weg aufgezeigt werden, wie die Überregulierung in der beruflichen Vorsorge zu korrigieren ist. Die Frage, warum wir in der Schweiz ein neues Gesetz für die berufliche Vorsorge benötigen, soll in der vorliegenden Diplomarbeit beantwortet werden.

1.1.2 Aufbau der Arbeit

Kapitel 1: Einleitung

Einleitung und Zielformulierung

Kapitel 2: Grundlagen

Die Ausführungen dienen dazu, die geschichtliche Entwicklung der beruflichen Vorsorge vor und nach 1985 (Einführung des Gesetzes über die berufliche Vorsorge) zu verstehen und die gesetzlichen Grundlagen festzuhalten. Insbesondere geht es auch darum, den Umfang der für die Abwicklung der beruflichen Vorsorge notwendigen gesetzlichen Bestimmungen aufzuzeigen.

Kapitel 3: Standortbestimmung

Das Kapitel 3 setzt sich vor allem mit der Frage auseinander, welche Ziele mit der 1. BVG-Revision erreicht wurden und welche weiteren Einflussfaktoren eine nähere Betrachtung verdienen. Insbesondere sind es Fragen bezüglich des Umwandlungssatzes, des finanziellen Gleichgewichts der Vorsorgekassen und der Mindestverzinsung, die auch im Zusammenhang mit der Umsetzung der 1. BVG-Revision vertieft diskutiert werden müssen. Um die Frage "Warum benötigen wir ein neues Gesetz?" klären zu können, ist es notwendig, sich mit der 1. BVG-Revision umfassend auseinander zu setzen. Die Standortbestimmung untersucht die Stärken und Schwächen der heutigen beruflichen Vorsorge und dient als Grundlage für die Bearbeitung des Kapitels 4.

Kapitel 4: Warum benötigen wir ein neues Gesetz

Einerseits soll auf Grund der Stärken-/Schwächenanalyse aus Kapitel 3 aufgezeigt werden, inwiefern ein Handlungsbedarf besteht und in welchen Bereichen ein Schwergewicht für eine zukünftige gesetzliche Grundlage gelegt werden soll. Andererseits muss geprüft werden, ob versicherungstechnische Faktoren im Gesetz Aufnahme finden sollen. Die gleiche Frage stellt sich auch bei Parametern, die aus finanzwirtschaftlichen Entscheidungen (Renditen auf Kapitalanlagen) abgeleitet werden.

Kapitel 5: Fazit

Die gewonnenen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen werden im Kapitel 5 zusammengefasst und gewürdigt. Ein Ausblick schliesst dieses Kapitel ab.



2 Grundlagen

2.1 Geschichte

2.1.1 Die berufliche Vorsorge vor 1985

Fortschrittliche Arbeitgeber, Verbände, einzelne Kantone und auch der Bund haben bereits im 19. Jahrhundert die ersten Vorsorgeeinrichtungen für ihr Personal eingerichtet⁴. Zur Abdeckung der Risiken infolge Alter, Tod oder Invalidität entstanden auf freiwilliger Basis erste Leistungskassen. Nach dem ersten Weltkrieg begann, unterstützt durch steuerliche Vergünstigungen, der Aufbau der reglementarischen Vorsorge. 1914 wurden erste Bestimmungen über die berufliche Vorsorge im Fabrikgesetz und der entsprechenden Verordnung eingebaut. Es existierten aber bis in die Fünfzigerjahre des 20. Jahrhunderts keine speziellen materiellrechtlichen Vorschriften, die beispielsweise Rechtsträger und Inhalte festhielten. Dem schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZBG) wurde erst 1955 der Art. 89bis⁵ beigefügt. Damit wurden jene Bestimmungen geschaffen, die die rechtliche Grundlage für die Organisation von Personalvorsorgeeinrichtungen darstellten. Gleichzeitig wurde das Obligationenrecht (OR) mit dem Artikel 343bis ergänzt. Diese rudimentären Gesetzesbestimmungen regelten einen gesetzlich vorsorgerechtlichen Leistungsanspruch. Völlig ungenügend wurde hingegen der gesetzliche Anspruch auf eine allfällige Freizügigkeitsleistung beim Austritt aus der Vorsorgeeinrichtung geregelt. Die damaligen Vorsorgeeinrichtungen waren ein Teil der Arbeitgeberfirma und dienten vor allem den langjährigen Mitarbeitenden, d.h. die Arbeitgeber waren an einem Wechsel ihrer Arbeitnehmenden wenig interessiert. Obwohl weitgehend gesetzliche Grundlagen fehlten, stieg die Anzahl der Vorsorgeeinrichtungen bis zur Einführung des Gesetzes für die berufliche Vorsorge (BVG) auf gegen 15'500 Kassen⁶. Die Freizügigkeitsregelung wurde 1972 mit der Revision des Arbeitsvertragsrechts etwas verbessert, war aber nach wie vor ungenügend. Die Leistungsverbesserung wurde im Art. 331 sowie 331a-c ins OR aufgenommen. Die wesentlichen Elemente waren damals das grundsätzliche Barauszahlungsverbot und die Verpflichtung der Vorsorgeeinrichtung, einer vorzeitig ausscheidenden versicherten Person nach mindestens fünf Beitragsjahren auch einen Teil an dem vom Arbeitgeber finanzierten Sparbeitrag mitzugeben. Rund 80 % der Arbeitnehmer/innen waren auf Grund der minimalen gesetzlichen Grundlagen versichert. Für die übrigen 20 % ging es darum, die noch bestehende Lücke zu schliessen. Die grosse Aufbauarbeit an der 2. Säule wurde somit bereits vor dem Inkrafttreten des BVG geleistet. Dies vor einem rechtlichen Hintergrund, der bis 1955 keine, dann bis 1972 zwei und anschliessend bis 1985 nur fünf Gesetzesbestimmungen kannte. Die Leistungen wurden in den jeweiligen Reglementen der verschiedenen Kassen festgelegt. De facto kannte also jede Kasse ihre eigenen Richtlinien. Auf Grund der damals geltenden gesetzlichen Grundlagen war es jedem Arbeitgeber freigestellt, die berufliche Vorsorge für seine Mitarbeitenden anzubieten. Mit der Einführung des Gesetzes über die berufliche Vorsorge wurde die bisherige Aufbauarbeit für die 2.Säule weitgehend übernommen.

⁴ Vgl. Groupe de Reflexion des Amtes für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons Zürich BVS: Sicherheit und Unsicherheit in der zweiten Säule, Mai 2005, Seite 29

⁵ Vgl. Group de Reflexion (2005): Sicherheit und Unsicherheit in der Zweiten Säule, Seite 29

⁶ Vgl. Botschaft des Bundesrates zur Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) (1. BVG-Revision) 00.027, März 2000, Seite 2642



Einer der Grundsteine des Erfolges der beruflichen Vorsorge war ihre Verwurzelung in den einzelnen Betrieben.

2.1.2 Die berufliche Vorsorge nach 1985

Gestützt auf das 1972 in der Bundesverfassung verankerte 3-Säulen-Konzept wurde am 01. Januar 1985 das Gesetz über die berufliche Vorsorge und die damit verbundene Einführung des Obligatoriums in Kraft gesetzt. Damit wurden die bisherigen wenigen Bestimmungen im ZBG und OR durch ein Rahmengesetz mit nahezu 100 Gesetzesartikeln abgelöst. Dazu kamen weitere Gesetze und Ausführungsverordnungen. Die Regelungsdichte in der beruflichen Vorsorge umfasste im Wesentlichen folgende Ergänzungen:

| | |
|----------|---|
| 1985 | Das Gesetz über die berufliche Vorsorge (BVG) tritt in Kraft |
| 1986 /87 | Mehrere Vollziehungsverordnungen zum BVG (BVV 1 und BVV 2) |
| 1995 | Freizügigkeits- (FZG) und Wohneigentumsförderungsgesetz (WEF) |
| 2000 | Ehescheidung: Änderungen im ZGB / BVG und FZG |
| 2000 | Revision der Anlagevorschriften (01. April 2000) (BVV 2) |
| 2001 | Inkrafttreten der Einkaufsbeschränkung Art. 79a BVG und BVV 2 |
| 2003 | Allgemeiner Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) |
| 2003 | Änderung der Vorschriften über den Mindestzinssatz |
| 2004 | Inkrafttreten 1. Paket der 1. BVG-Revision (01. April 2004) |
| 2005 | Inkrafttreten 2. Paket der 1. BVG-Revision |
| 2005 | Sanierungsmassnahmen in der beruflichen Vorsorge |
| 2006 | Inkrafttreten 3. Paket der 1. BVG-Revision |

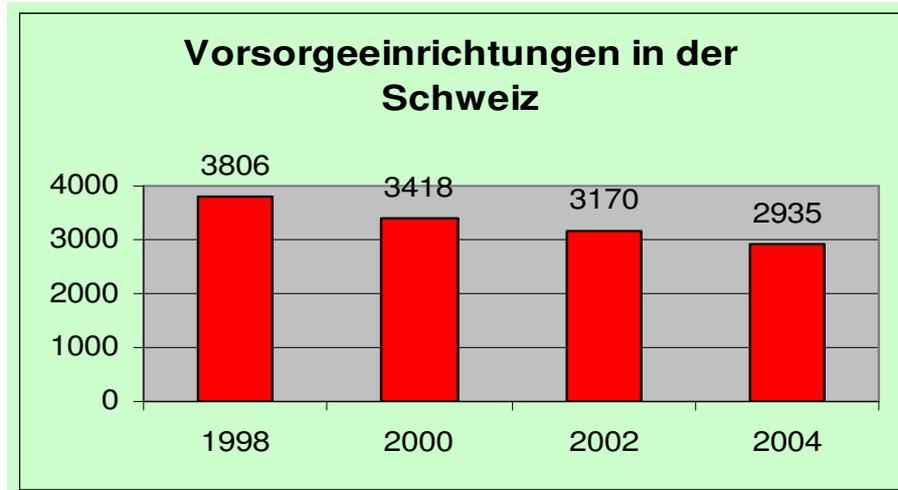
Zeitgleich entstanden diverse Verordnungen, Weisungen und Kreisschreiben des Bundes und der Kantone. Die offensichtliche, steuerliche Einkommensoptimierung von Industriemanagern (ABB) führte dazu, dass nebst den eigentlichen gesetzlichen Grundlagen eine weitere Regulierungsebene bezüglich der steuerlichen Rahmenbedingungen eingefügt wurde. Nebst dem Parlament hat sich somit eine weitere Instanz (Eidg. Steuerverwaltung) mit der Frage befasst, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit die Leistungen einer Kasse den Grundgedanken der beruflichen Vorsorge nicht verletzen. Somit waren die Begriffe und Grundsätze der Angemessenheit und der Planmässigkeit geschaffen. Zusätzlich zur bestehenden Normendichte wurde das Regelwerk Swiss GAAP FER 26 mit dem entsprechenden Gesetzesartikel Art. 47 und 48 BVV 2 verbindlich erklärt. Die obligatorische Einführung erfolgte mit der Jahresrechnung ab 2005. Die Vergleichbarkeit der verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen wurde dadurch erheblich verbessert. Die Bewertung der Aktiven und Passiven und die Darstellung der Jahresrechnung wurden verbindlich vorgeschrieben.

2.1.3 Anzahl und Arten der Vorsorgeeinrichtungen

Die Entwicklung der Gesetzgebung in den letzten 20 Jahren auf dem Gebiet der 2. Säule ist eindrücklich. Gleichzeitig (und vielleicht gerade deshalb?) stellen wir einen massiven Rückgang der schweizerischen Vorsorgeeinrichtungen fest. Die nachfolgend aufgeführte Grafik zeigt diese Entwicklung auf. Auf Grund fehlender, zuverlässiger Daten verzichte ich auf eine Darstellung vor 1998. Die Tendenz weist auf eine weitere Abnahme der Vorsorgeeinrichtungen hin.



Grafik 2-1 Anzahl der Vorsorgeeinrichtungen in der Schweiz



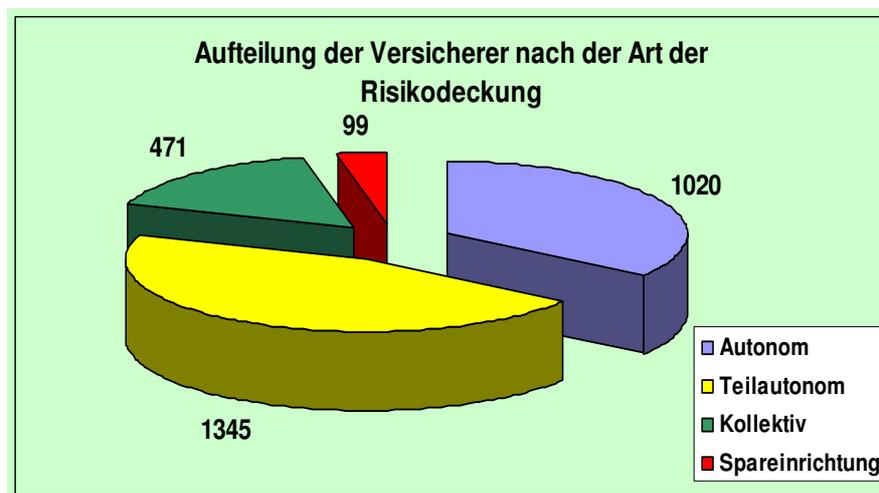
Quelle: Bundesamt für Statistik (2006): Die berufliche Vorsorge in der Schweiz, Kennzahlen der Pensionskassenstatistik 1998-2004

Die Anzahl von 2'935 Pensionskassen (2004) kann wie folgt gegliedert werden:

| | |
|--|-------|
| Registrierte Vorsorgeeinrichtungen des öffentlichen Rechts | 108 |
| Registrierte Vorsorgeeinrichtungen des privaten Rechts | 2'199 |
| Nicht registrierte Vorsorgeeinrichtungen des öffentlichen Rechts | 1 |
| Nicht registrierte Vorsorgeeinrichtungen des privaten Rechts | 627 |

Die Aufteilung der 2'935 Versicherer (davon 249 Sammel-, Gemeinschaftseinrichtungen) nach der Art der Risikodeckung zeigt folgendes Bild:

Grafik 2-2 Aufteilung der Versicherer nach der Art der Risikodeckung



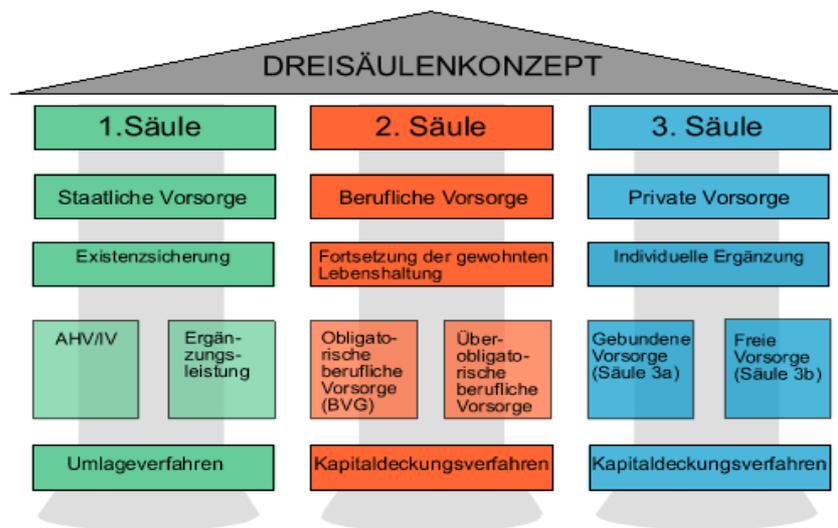
Quelle: Bundesamt für Statistik (2006): Die berufliche Vorsorge in der Schweiz, Seite 11, Pensionskassenstatistik 2004



2.2 Gesetzliche Grundlagen

Die berufliche Vorsorge stellt im Rahmen des seit 1972 in der Bundesverfassung verankerten 3-Säulen-Systems der Alters-, Hinterlassenen- und Invaliden-Vorsorge (Art. 111 der geltenden Bundesverfassung) eine tragende Säule dar. Ziel ist gemäss Bundesverfassung, den Betagten, Hinterlassenen und Invaliden zusammen mit den Leistungen der eidgenössischen Versicherung (AHV/IV) die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise zu ermöglichen (Art. 113 Bundesverfassung). Dieser Verfassungsauftrag ist so zu interpretieren, dass die Renten der AHV und der beruflichen Vorsorge zusammen ca. 60% des jährlichen Bruttoeinkommens erreichen sollten.

Abbildung 2-1 Das schweizerische Dreisäulenkonzept



Quelle:

http://www.winterthurleben.ch/en/home/vorsorgeinfocenter/vic_sozialesicherheit/vic_soc_grundlagen/vic_soc_grundlagen_dreisaehlenkonzept.htm

2.2.1 Bundesverfassung⁷

Die Bundesverfassung umschreibt in Art. 113 Folgendes:

Art. 113 Berufliche Vorsorge

¹ Der Bund erlässt Vorschriften über die berufliche Vorsorge.

² Er beachtet dabei folgende Grundsätze:

- a. Die berufliche Vorsorge ermöglicht zusammen mit der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise.
- b. Die berufliche Vorsorge ist für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer obligatorisch; das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.
- c. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber versichern ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung; soweit erforderlich, ermöglicht ihnen der Bund, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einer eidgenössischen Vorsorgeeinrichtung zu versichern.

⁷ Vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/sr/101/a113.html>



- d. Selbstständigerwerbende können sich freiwillig bei einer Vorsorgeeinrichtung versichern.
- e. Für bestimmte Gruppen von Selbstständigerwerbenden kann der Bund die berufliche Vorsorge allgemein oder für einzelne Risiken obligatorisch erklären.

³ Die berufliche Vorsorge wird durch die Beiträge der Versicherten finanziert, wobei die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mindestens die Hälfte der Beiträge ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bezahlen.

⁴ Vorsorgeeinrichtungen müssen den bundesrechtlichen Mindestanforderungen genügen; der Bund kann für die Lösung besonderer Aufgaben gesamtschweizerische Massnahmen vorsehen.

2.2.2 Gesetze und Verordnungen

Im Zusammenhang mit der beruflichen Vorsorge wird die Bundesverfassung mit folgenden zahlreichen Gesetzen und Verordnungen ergänzt:

Abbildung 2-2 Sammlung Gesetze und Verordnungen

| Abkürzung: | Bezeichnung | SR Nr. | Anzahl Artikel |
|------------|--|-----------|----------------|
| ZBG | Art. 89 bis ZBG (Stiftungsrecht) | 210 | 11 |
| OR | Art. 331 – 331 f OR (Arbeitsvertragsrecht) | 220 | |
| | Art. 122 – 126, 141 – 142 ZBG (Scheidungsrecht) | 210 | |
| | Art. 33 (Partnerschaftsgesetz) | | |
| BVG | Bundesgesetz über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982 | 831.40 | 98 |
| BVV 1 | Verordnung über die Beaufsichtigung und die Registrierung der Vorsorgeeinrichtungen (BVV 1) vom 29. Juni 1983 | 831.435.1 | 12 |
| BVV 2 | Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) vom 18. April 1984 | 831.441.1 | 63 |
| BVV 3 | Verordnung über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen (BVV 3) | 831.461.3 | 9 |
| | Verordnung über die Inkraftsetzung und Einführung des BVG vom 29. Juni 1983 | 831.401 | 4 |
| | Verordnung über die Gebühren für die Beaufsichtigung von Einrichtungen der beruflichen Vorsorge (VGBV) vom 17. Oktober 1984 | 831.435.2 | 12 |
| | Verordnung über die Anpassung der laufenden Hinterlassenen- und Invalidenrenten an die Preisentwicklung vom 16. September 1987 | 831.426.3 | 4 |
| | Verordnung über die obligatorische berufliche Vorsorge von arbeitslosen Personen (VO BV) vom 3. März 1997 | 837.174 | 11 |



| Abkürzung: | Bezeichnung | SR Nr. | Anzahl Artikel |
|------------|---|-----------|----------------|
| | Verordnung über die Anpassung der Grenzbeträge bei der beruflichen Vorsorge vom 27. Oktober 2004 (in Kraft seit 1. Januar 2005) Änderung der Verordnung BVV 2 | | 2 |
| | Weisungen über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge vom 27. Oktober 2004 (Weisungen zum BVG) | | 19 |
| | Weisungen über die Voraussetzungen für die Gründung von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen vom 10. Juli 2005 (Weisungen zum BVG) | | 14 |
| FZG | Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (FZG) vom 17. Dezember 1993 | 831.42 | 28 |
| FZV | Verordnung über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (FZV) vom 3. Oktober 1994 | 831.425 | 24 |
| | Verordnung des EDI über die Tabelle zur Berechnung der Austrittsleistung nach Art. 22a des FZG vom 24. November 1999 | 831.425.4 | 2 |
| | Bundesgesetz über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (Teilrevision des BVG und des OR) (WEF) vom 17. Dezember 1993 | | 1 |
| WEFV | Verordnung über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (WEFV) vom 3. Oktober 1994 | 831.411 | 21 |
| | Verordnung über die Ansprüche der Auffangeinrichtung der beruflichen Vorsorge vom 28. August 1985 | 831.434 | 5 |
| SFV | Verordnung über den Sicherheitsfonds BVG (SFV) vom 22. Juni 1998 | 831.432.1 | 30 |
| | Reglement über die Organisation der Stiftung Sicherheitsfonds BVG vom 17. Mai 1985, vom Bundesrat genehmigt am 15. Januar 1986 | 831.832.2 | 8 |
| | Kreisschreiben Nr. 2 der Eidg. Steuerverwaltung (zu BVV 3) vom 31. Januar 1986 | | 9 |
| | Kreisschreiben Nr. 1 der Eidg. Steuerverwaltung (zu BVV 3) betreffend WEF u.a vom 22. November 1989 | | 2 |
| | Kreisschreiben Nr. 1 der Eidg. Steuerverwaltung (zur Anpassung BdBSt an BVG) vom 30. Januar 1986 | | 3 |



| Abkürzung: | Bezeichnung | SR Nr. | Anzahl Artikel |
|--------------|--|---------|----------------|
| | Kreisschreiben Nr. 1a der Eidg. Steuerverwaltung (Änderung des Kreisschreibens Nr. 1) vom 20. August 1986 | | 1 |
| | Kreisschreiben Nr. 22 der Eidg. Steuerverwaltung zur Freizügigkeit vom 4. Mai 1995 | | 2 |
| | Kreisschreiben Nr. 23 der Eidg. Steuerverwaltung zur Wohneigentumsförderung vom 5. Mai 1995 | | 5 |
| | Kreisschreiben Nr. 1 der Eidg. Steuerverwaltung zur Abgangsentschädigung resp. Kapitalabfindung des Arbeitgebers vom 13. Dezember 2002 | | 5 |
| | Erläuterungen des BSV zum 3. Paket der 1. BVG-Revision (aus BSV-Mitteilungen Nr. 83 / Ziff. 484 vom 16. Juni 2005 | | |
| | Fusion, Umwandlung und Vermögensübertragung von Vorsorgeeinrichtungen gemäss Fusionsgesetz (Art. 88ff. FusG) | 221.301 | 11 |
| Total | Die Anzahl Artikel beschränkt sich auf die Hauptartikelnummer ohne die entsprechenden Ergänzungen (z.B. 65 a, 65 b BVG usw. wurden nicht gezählt). | | 416 |

Quelle: Helbling Carl (2006): Personalvorsorge und BVG, Seiten 961 - 962

Zusätzlich zu den obigen Bestimmungen ist auch das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) (SR-Nr. 830.1) zu beachten. Von den insgesamt 84 Artikeln ist die berufliche Vorsorge nur im Artikel 66 (Überentschädigung) und Artikel 70 (Vorleistungspflicht) diesem Gesetz unterworfen.



3 Standortbestimmung der beruflichen Vorsorge nach der 1. BVG-Revision

3.1 Allgemeines

Die Frage "Warum benötigen wir in der Schweiz ein neues BVG-Gesetz?" kann nur beantwortet werden, wenn man sich mit Sinn und Zweck der 1. BVG-Revision auseinandersetzt. Einerseits muss geprüft werden, ob die Revision (die sehr lange gedauert hat) ihre gesetzten Ziele erreicht hat, andererseits ist es notwendig, weitere Faktoren einzubeziehen, die bei der 1. BVG-Revision nur am Rande oder überhaupt nicht berücksichtigt wurden. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang die Einwirkung der Politik und der Medien auf die Gesetzgebung. Gleichzeitig befasst sich die Standortbestimmung mit Elementen der Versicherungstechnik und mit Parametern, die aus finanzwirtschaftlichen Entscheidungen⁸ (Renditen aus Kapitalanlagen) abgeleitet werden. Diese unterstehen den Grundlagen der Versicherungsmathematik bzw. den Finanzmärkten und nicht der politischen Gesetzgebung. Die Themen Umwandlungssatz und Mindestverzinsung werden deshalb ausführlicher behandelt. Ferner wird das finanzielle Gleichgewicht der Vorsorgeeinrichtungen einer Prüfung unterzogen. Auf Grund dieser Betrachtungsweise können die Stärken und Schwächen der heutigen beruflichen Vorsorge beurteilt werden, und davon abgeleitet kann auch die eingangs gestellte Frage beantwortet werden.

Folgende Einflüsse erfordern bei der Prüfung der Fragestellung eine nähere Betrachtung:

Elemente der Standortbestimmung:

| | | |
|---|--|------------|
| ▲ | 1. BVG-Revision | Ziffer 3.2 |
| ▲ | Umwandlungssatz | Ziffer 3.3 |
| ▲ | Mindestverzinsung | Ziffer 3.4 |
| ▲ | Finanzielles Gleichgewicht der Vorsorgeeinrichtungen | Ziffer 3.5 |

3.2 1. BVG-Revision

Die Vorarbeiten für die 1. BVG-Revision wurden bereits kurz nach der Einführung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) 1986 in Angriff genommen. Der vorgesehene Revisionsfahrplan musste auf veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen Rücksicht nehmen⁹ und verlangte einen Zwischenhalt. Verschiedene notwendige Teilrevisionen des Gesetzes konnten drängende, sozialpolitisch wichtige Aspekte erfüllen, allerdings blieben bedeutende Fragen, insbesondere über die künftige Ausgestaltung des Obligatoriums, offen. Zudem musste die Revisionsvorlage fol-

⁸ Vgl. Zimmermann Heinz: Finance compact, Seite 37

⁹ Vgl. Botschaft des Bundesrates zur Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) (1. BVG-Revision) vom 1. März 2000, Seite 2639



gende zusätzliche Faktoren berücksichtigen:

- Bericht zur Ausgestaltung der sozialen Sicherheit in der Schweiz, insbesondere der Drei-Säulen-Bericht des Eidgenössischen Departements des Innern (Oktober 1995)
- Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDA FiSo) über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen (Juni 1996)
- Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDA FiSo2) zur Analyse der Leistungen der Sozialversicherungen (Dezember 1997)
- Tragfähigkeit der Vorschläge in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld

Gemäss Aussagen¹⁰ von Frau Nationalrätin Christine Egerszegi-Obrist wollte der Bundesrat mit der BVG-Revision eine Anpassung an die AHV und die Konsolidierung des Sozialwerkes durch Senkung des Umwandlungssatzes. Das Parlament beschloss, in der 1. Revision weiter zu gehen und zusätzlich auch gravierende Mängel zu beheben (Transparenz bei allen Versicherungsverhältnissen) sowie stossende Lücken (Vorsorgeschutz für Teilzeitbeschäftigte und Personen mit kleinen Einkommen, Aufsicht der Vorsorgeeinrichtungen) zu schliessen.

3.2.1 Ziel der 1. BVG-Revision

Die Konsolidierung der beruflichen Vorsorge hatte im Wesentlichen folgende Schwerpunkte:

Schwerpunkte der 1. BVG-Revision:

- Anpassung der beruflichen Vorsorge an die verlängerte Lebenserwartung durch eine Senkung des Umwandlungssatzes
- Einführung von flankierenden Massnahmen infolge Senkung des Umwandlungssatzes
- Einführung einer Witwerrente zu gleichen Bedingungen wie die Witwenrente
- Gleiches Rentenalter von 65 Jahren für Frauen und Männer¹¹
- Einführung der Viertelsrente für Invalide
- Organisatorische und administrative Verbesserungen bei der Durchführung
- Anpassung der Renten an die Preisentwicklung im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der Vorsorgeeinrichtungen
- Verbesserung der Leistungen für Versicherte mit kleinen Einkommen

3.2.2 Gestaffelte Einführung der 1. BVG-Revision

Die 1. BVG-Revision wurde gestaffelt in Kraft gesetzt. Die wichtigsten Neuerungen erfolgten in drei Schritten wie folgt:

¹⁰ Vgl. Schaffhauser René / Stauffer Hans-Ulrich: Die 1. BVG-Revision, Seite 11

¹¹ Die Koordination des Rentenalters mit der 11. AHV-Revision wurde mit der Ablehnung der 11. AHV-Revision hinfällig.



1. Schritt

01. April 2004¹²

- Anschluss an eine Vorsorgeeinrichtung und Auflösung bestehender Verträge
- Umschreibung des Selbständigkeitsbereiches für Kassen, die mehr als die Mindestleistungen anbieten
- Aus- und Weiterbildung der paritätischen Verwaltung
- Transparenzbestimmungen (finanzielle Lage, Sicherheit und Erfüllung des Vorsorgezweckes, paritätische Organe, Informationspflichten)
- Jahresrechnung nach den Fachempfehlungen zur Rechnungslegung Swiss GAAP FER26
- Überschussbeteiligungen aus Versicherungsverträgen

2. Schritt

1. Januar 2005¹³

- Erhöhung des Rentenalters der Frauen auf 64 Jahre
- Schrittweise Senkung des Umwandlungssatzes¹⁴ von 7.2 % auf 6.8 %
- Flankierende Massnahmen im Zusammenhang mit dem Umwandlungssatz
- Senkung der Eintrittsschwelle¹⁵ für die obligatorische Versicherung
- Einführung einer Witwerrente
- Gleiche Beitrags- und Altersstaffelung für Männer und Frauen
- Möglichkeit zum Bezug eines Viertels des Altersguthabens in Kapitalform

¹² Vgl. Bundesamt für Sozialversicherung: 1. BVG-Revision, 1. Paket (in Kraft getreten am 1. April 2004)

¹³ Vgl. Bundesamt für Sozialversicherung: 1. BVG-Revision, 2. Paket (in Kraft getreten am 1. Januar 2005)

¹⁴ Der Umwandlungssatz ist die rechnerische Formel zur Umwandlung des Altersguthabens in die jährliche Altersrente. Massgebend für die Höhe des Umwandlungssatzes ist einerseits die Lebenserwartung der Rentnerinnen und Rentner, andererseits der technische Zinssatz.

¹⁵ Art. 2 BVG Arbeitnehmer, die das 17. Altersjahr überschritten haben und bei einem Arbeitgeber einen Jahreslohn von mehr als 19'890 Franken (2007) beziehen (Art. 7), unterstehen der obligatorischen Versicherung.



3. Schritt

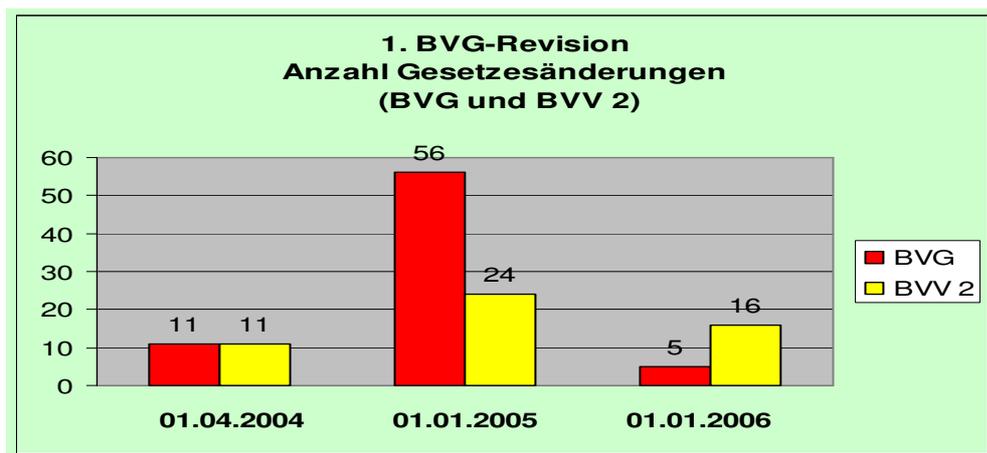
1. Januar 2006¹⁶

- Festlegung der Grundsätze über die Angemessenheit, die Kollektivität, die Gleichbehandlung und die Planmässigkeit sowie des Versicherungsprinzips
- Festlegung des Mindestalters für den vorzeitigen Altersrücktritt
- Neuregelung der freiwilligen Einkäufe zur Deckung von Vorsorgelücken
- Beschränkung des versicherten Lohnes
- Anpassung der Grenzbeträge nach Artikeln 2, 7 und Absatz 1 BVG

3.2.3 Auswirkungen der 1. BVG-Revision auf die gesetzlichen Grundlagen

Im Zusammenhang mit der 1. BVG-Revision wurden zahlreiche Gesetzes- und Verordnungsartikel (z.B. Zivilgesetzbuch, Obligationenrecht, Freizügigkeitsgesetz, Versicherungsaufsichtsgesetz) geändert. Die nachfolgende Darstellung vermittelt einen Überblick über die Anzahl der geänderten gesetzlichen Grundlagen im Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) und in der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2). Somit wurden die gesetzlichen Grundlagen zwar erweitert, aber nicht einer eigentlichen Revision unterzogen. Frau Nationalrätin Christine Egerszegi-Obrist schreibt dazu¹⁷: "Wir hatten bei der ersten Revision der beruflichen Vorsorge den Mut für notwendige Korrekturen und grundlegende Verbesserungen. Wir hatten für viele Probleme versucht Lösungen zu finden, an weiteren sind wir dran."

Grafik 3-1 Anzahl Gesetzesänderungen BVG und BVV 2



Quelle: Eigene Erhebung

¹⁶ Vgl. Bundesamt für Sozialversicherung: 1. BVG-Revision; 3. Paket (Inkrafttreten am 1. Januar 2006)

¹⁷ Vgl. Schaffhauser René / Stauffer Hans-Ulrich: Die 1. BVG-Revision, Neue Herausforderungen, Seite 23



3.3 Umwandlungssatz (Art. 14 BVG)

3.3.1 Allgemeines zum Thema Umwandlungssatz

Eine Leistungsprimatkasse (umhüllende oder überobligatorische Kasse) kennt keinen Umwandlungssatz. Carl Helbling umschreibt den Begriff "umhüllender Vorsorgeplan" wie folgt: "Der umhüllende Vorsorgeplan eignet sich für Unternehmen, deren Vorsorgeleistungen grosszügiger als jene gemäss dem gesetzlichen Minimum ausfallen sollen". (Carl Helbling 2006, Seite 765). Im Leistungsprimat wird eine Leistung im Verhältnis zum versicherten Verdienst in Aussicht gestellt (Beispiel: Versicherter Verdienst CHF 60'000.-, Leistungsversprechung 60 %, d.h. CHF 36'000.- Rente). Beitragsprimatkassen rechnen mit einem so genannten Umwandlungssatz, d.h. der Umwandlungssatz regelt, wie das bei der Pensionierung vorhandene Alterskapital (Vorsorgekapital) in eine jährliche Altersrente umgewandelt wird. Der gesetzliche minimale Umwandlungssatz ist auf 6.8 % (2007) festgelegt (Übergangsperiode für Männer bis 2014 und für Frauen bis 2013)¹⁸ und von verschiedenen Faktoren (z.B. technischer Zinssatz, Lebenserwartung der Rentnerinnen und Rentner) abhängig. Der gesetzlich festgelegte Umwandlungssatz ist also von entscheidender Wichtigkeit. Um also wiederum eine jährliche Altersrente von CHF 36'000.- zu erhalten, müsste ein Alterskapital von CHF 529'412.- vorhanden sein (529'412.- x 6.8 %).

Mit Gültigkeit ab dem 01. Januar 2005 wurde erstmals gemäss Art. 62c BVV 2 der minimale Umwandlungssatz von 7.2 % auf 7.15 % herabgesetzt. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Umwandlungssätze für Frauen und Männer bis ins Jahr 2014 (Ende der Übergangsphase)

Abbildung 3-1 Mindestumwandlungssatz und ordentliches Rentenalter

| Altersgruppe | Ordentliches Rentenalter für Männer | Umwandlungssatz für Männer in % | Ordentliches Rentenalter für Frauen | Umwandlungssatz für Frauen in % |
|--------------|-------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|
| 1942 | 65 Jahre (2007) | 7.10 | | |
| 1943 | 65 Jahre (2008) | 7.05 | 64 Jahre (2007) | 7.15 |
| 1944 | 65 Jahre (2009) | 7.05 | 64 Jahre (2008) | 7.10 |
| 1945 | 65 Jahre (2010) | 7.00 | 64 Jahre (2009) | 7.00 |
| 1946 | 65 Jahre (2011) | 6.95 | 64 Jahre (2010) | 6.95 |
| 1947 | 65 Jahre (2012) | 6.90 | 64 Jahre (2011) | 6.90 |
| 1948 | 65 Jahre (2013) | 6.85 | 64 Jahre (2012) | 6.85 |
| 1949 | 65 Jahre (2014) | 6.80 | 64 Jahre (2013) | 6.80 |

Quelle: Diese Abbildung beruht auf lit. B der Übergangsbestimmungen der 1. BVG-Revision sowie Art. 62c BVV 2.

Der Bundesrat wurde durch das Parlament angehalten¹⁹, ab 2011 mindestens alle zehn Jahre einen Bericht über die Festlegung des Umwandlungssatzes zu unterbreiten.

¹⁸ Vgl. Schaffhauser René / Stauffer Hans-Ulrich: Die 1. BVG-Revision (2005), Neue Herausforderungen – Praxisgerechte Umsetzung, Universität St. Gallen, Seite 33

¹⁹ Art. 14 Abs. 3 BVG



3.3.2 Versicherungstechnische Grundlagen zum Thema Umwandlungssatz

Mit Beginn des Inkrafttretens des Gesetzes zur beruflichen Vorsorge (BVG) wurde im Art. 14 BVG der geltende Umwandlungssatz auf 7.2 % festgelegt. Der Umwandlungssatz ist von zahlreichen Parametern abhängig. Die zwei wichtigsten Faktoren sind die Sterblichkeit (biometrische Parameter) und der technische Zinssatz (wirtschaftliche Parameter)²⁰. Die festgelegte Grösse von 7.2 % galt für Frauen und Männer, trotz unterschiedlichen Rücktrittsalters (62 bzw. 65) und beruhte auf folgenden Grundlagen:

62-jährige Frauen:

Grundlagen EVK 80 bzw. VZ 80 (Periodentafeln) ohne Witwerrente und mit einem technischen Zins von 4.0 % bis 4.2 %.

65-jährige Männer:

Grundlagen EVK 80 bzw. VZ 80 (Periodentafeln) mit einer Witwenrente und allfälligen Waisenrenten und mit einem technischen Zins von 3.5 %.

Der technische Zins beruhte auf einer Analyse der Nationalbank vom April 1978. Damals wurde festgestellt, dass der Zins von 4 % der durchschnittlichen Rendite von risikoarmen Anlagen für die Periode 1915 bis 1979 entsprach²¹. Die Differenz zwischen 3.5 % (technischer Zins) und 4 % der tatsächlich notwendigen Rendite wurde damals wie heute damit begründet, dass der Aufwand für die Verstärkung der Langlebigkeit und der dadurch bedingte Wechsel der Periodentafeln sowie weitere Elemente (z.B. Verwaltungskosten) finanziert werden müssten.

Das Parlament hat in seinen Debatten festgelegt, dass die Kompetenz zur Festlegung des Umwandlungssatzes dem Bundesrat übertragen wird.

Für die Jahre 1985 bis 1995 erwiesen sich die erwähnten Annahmen als genügend; d.h. im Zusammenhang mit dem Umwandlungssatz führten die neuen technischen Grundlagen (1990) zu keinen nennenswerten Diskussionen²². Während dieser Zeit konnte eine deutlich höhere Vermögensrendite erzielt werden. Die erforderlichen 4 % wurden weit übertroffen. Die markanten Zinsgewinne deckten auch bei weitem die Zunahme der Langlebigkeit. Die nicht transparente Gewinnverteilung führte hingegen in den folgenden Jahren zu sehr emotionsgeladenen Diskussionen, und damit war der Begriff "Rentenklaue" geboren.

In den Jahren 1995 bis 2000 wurde der Kollektivtarif (KT 1995) der Lebensversicherer veröffentlicht. Dabei wurde festgehalten, dass der technische Zins von 3.5 % zu hoch sei. Die Gesellschaften für Lebensversicherungen drohten in der Folge dem Bundesrat mit einem Rückzug aus dem BVG-Geschäft. Gleichzeitig wurde bei den autonomen Pensionskassen (umhüllende Kassen) festgestellt, dass der Umwandlungssatz von 7.2 % für den überobligatorischen Bereich in Frage gestellt wurde. Diese Tendenz hat sich in der Folge fortgesetzt und endete schliesslich mit dem bekannten "Winterthurer Modell"²³.

²⁰ Vgl. Arbeitsgruppe Umwandlungssatz: Überprüfung des Umwandlungssatzes auf seine technischen Grundlagen, Bericht vom November 2004, Seite 16

²¹ Vgl. BSV: Technische Grundlagen-Elemente der 2. Säule, 1983, Seiten 30 und 31

²² Vgl. BVG-Kommission, Ausschuss I, 5. Sitzung vom 05.10.1993

²³ Die Winterthur-Versicherungen führten eine konsequente Trennung für die Verzinsung im obligatorischen und überobligatorischen Bereich der beruflichen Vorsorge ein.



Der Bundesrat hat mit der Einsetzung der interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDA FiSo2) zur Analyse der Leistungen der Sozialversicherungen (Dezember 1997) den Grundstein zur Versachlichung der Diskussionen gelegt. Die Arbeitsgruppe hatte vorgeschlagen, den Umwandlungssatz von 7.2 % auf 6.65 % über einen Zeitraum von 13 Jahren zu senken (2003 bis 2016). Grundsätzlich waren sich alle Beteiligte (Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Verbände, Parlament) über die Notwendigkeit zur Senkung des Umwandlungssatzes einig. Umstritten waren einzig die dazu notwendigen Modalitäten. Die einen verlangten eine sofortige Senkung, die anderen bestritten diese Notwendigkeit mit dem Hinweis auf die vorhandenen Reserven.

3.3.3 Senkung des Umwandlungssatzes mit dem Vollzug der 1. BVG-Revision

Mit der 1. BVG-Revision wurde der seit der Einführung geltende Umwandlungssatz von 7.2 % schrittweise innerhalb von 10 Jahren auf 6.8 % gesenkt. Vor dieser Senkung wäre für eine Altersrente von CHF 36'000.- ein Alterskapital von nur CHF 500'000.- notwendig gewesen. Um also die gleiche Leistung ausrichten zu können, müsste das erwähnte Kapital um 6 % erhöht werden; es wäre somit ein Alterskapital von CHF 529'400.- erforderlich. Diesen Umstand hat das Parlament mit flankierenden Massnahmen teilweise abgedeckt. Ohne diese Abfederung wäre eine Zustimmung zur Herabsetzung des Umwandlungssatzes kaum zu Stande gekommen. Der Bundesrat wie auch die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N) waren der Ansicht²⁴, dass es nicht zu einer generellen Senkung des Leistungsniveaus in der beruflichen Vorsorge kommen dürfe. Um eine Rentensenkung im obligatorischen Bereich zu mildern, hat der Bundesrat vorgeschlagen, die Altersgutschriften für über 45-jährige von 15 % auf 18 % zu erhöhen. Die Subkommission BVG der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit kam zum Schluss²⁵, dass dies zu einer Verteuerung der Lohnnebenkosten für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer führe und hat als Gegenvorschlag die Reduktion des Koordinationsabzuges vorgeschlagen. Damit wurde das Leistungsniveau der beruflichen Vorsorge trotz der Herabsetzung des Umwandlungssatzes gesichert. Das Parlament ist diesem Vorschlag gefolgt. Die Arbeitsgruppe Umwandlungssatz hat in ihrem Bericht vom November 2004 bereits festgestellt²⁶, dass aus technischer Sicht eine weitergehende Senkung des Umwandlungssatzes auf 6 %, 6.15 % oder 6.4 % je nach Variante notwendig wäre und dies eine Minderung des Leistungsniveaus in der Grössenordnung von 6 % bis 12 % nach sich ziehen würde.

3.3.4 Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit dem Umwandlungssatz

Die 1. BVG-Revision hat die Rahmenbedingung bekräftigt, dass der Umwandlungssatz weiterhin für alle schweizerischen Vorsorgeeinrichtungen verbindlich ist. Nachdem kein Recht auf freie Wahl der Vorsorge-

²⁴ Vgl. 1. BVG-Revision: Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N) über den Vorsorgeschutz für Teilzeitbeschäftigte und Personen mit kleinen Einkommen, über die Anpassung des Umwandlungssatzes und über die paritätische Verwaltung der Vorsorgeeinrichtungen vom 21./22. Februar 2002, Seite 9

²⁵ Vgl. 1. BVG-Revision: Bericht der Subkommission BVG zuhanden der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N) über den Vorsorgeschutz für Teilzeitbeschäftigte und Personen mit kleinen Einkommen, über die Anpassung des Umwandlungssatzes und über die paritätische Verwaltung der Vorsorgeeinrichtungen, Seite 9

²⁶ Vgl. 1. BVG-Revision: Bericht der Subkommission BVG zuhanden der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N) über den Vorsorgeschutz für Teilzeitbeschäftigte und Personen mit kleinen Einkommen, über die Anpassung des Umwandlungssatzes und über die paritätische Verwaltung der Vorsorgeeinrichtungen, Seite 55



einrichtung besteht, wird die Vorgabe eines Mindestumwandlungssatzes als systemgerecht beurteilt²⁷. Carl Helbling stellt fest, dass aus versicherungstechnischer Sicht die Sätze gemäss Ziffer 3.4.3 viel zu hoch sind²⁸. Die Arbeitsgruppe Umwandlungssatz ist der Meinung, dass dem Umwandlungssatz eine zentrale Bedeutung im Zusammenhang mit der Bundesverfassung zukommt. Die berufliche Vorsorge soll, zusammen mit den Leistungen der AHV/IV, die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise erlauben. Als angemessen wird ein Wert von 60 % des ursprünglichen Einkommens angenommen (bis zu einem Einkommen von CHF 79'560.-). Unbestritten sind die erwähnten 60 %, obwohl dieser Wert in keiner Grundlage (Bundesverfassung oder Gesetz) erwähnt wird. Die mit der 1. BVG-Revision eingeführten flankierenden Massnahmen sind auf dieser Basis aufgebaut. Gesamtschweizerisch kann davon ausgegangen werden, dass mehrheitlich der Mindestumwandlungssatz angewendet wird. Im überobligatorischen Bereich kann hingegen auf die freie Vertragsgestaltung abgestellt werden, sofern das Prinzip der paritätischen Verwaltung beachtet wird. Dies führte in der Vergangenheit dazu, dass zwischen dem gesetzlichen Minimum und dem überobligatorischen Vorsorgeteil eine Splittung des Umwandlungssatzes in Kauf genommen werden musste (Winterthurer Modell).

3.3.5 Die zentralen Einflussfaktoren des Umwandlungssatzes

Die zentralen Einflussfaktoren der Rechnungsgrundlagen bilden:

Zentrale Einflussfaktoren:

- | | | |
|---|--|----------------|
| ▲ | die Wahrscheinlichkeitstabellen (u.a. Lebenserwartung) | Ziffer 3.3.5.1 |
| ▲ | der von der Vorsorgeeinrichtung angewandte technische Zinssatz | Ziffer 3.3.5.2 |
| ▲ | die Verwaltungskosten der Vorsorgeeinrichtung | Ziffer 3.3.5.3 |

In den folgenden Ziffern 3.3.5.1ff wird auf diese Elemente eingegangen.

3.3.5.1 Einflussfaktor Lebenserwartung

Frau Nationalrätin Christine Egerszegi-Obrist hat am 22. März 2002 mit ihrer Motion²⁹ den Bundesrat gebeten, möglichst schnell ein Konzept zur erarbeiten, um jene statistischen Daten zu erfassen, die es ermöglichen, den Umwandlungssatz möglichst genau zu berechnen.

In seiner Stellungnahme hat der Bundesrat u.a. Folgendes mitgeteilt³⁰: "Der Bundesrat teilt die Meinung, dass die Datenbasis, die zur Bestimmung des Umwandlungssatzes (Art. 14 BVG, Art. 17 BVV 2) herangezogen wird, für die Zukunft unbedingt verbreitert werden muss. Insbesondere ist der Umstand unbefriedigend, dass im Bereich der autonomen Vorsorgeeinrichtungen lediglich die technischen Grundlagen der Eidg. Versicherungskasse und der Versicherungskassen der Stadt und des Kantons Zürich zur Verfügung

²⁷ Vgl. Arbeitsgruppe Umwandlungssatz: Überprüfung des Umwandlungssatzes auf seine technischen Grundlagen; Bericht vom November 2004, Seite 21

²⁸ Vgl. Helbling Carl, (2006): Personalvorsorge und BVG, 8. Auflage, Haupt Verlag Bern, Seite 225

²⁹ Vgl. http://search.parlament.ch/cv-geschaefte?gesch_id=20023160

³⁰ Vgl. http://search.parlament.ch/cv-geschaefte?gesch_id=20023160



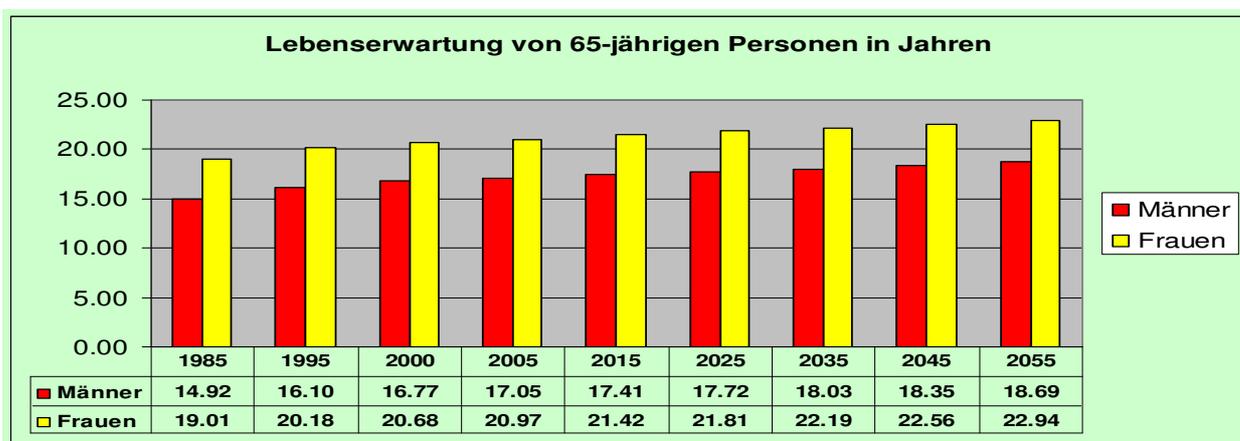
stehen, also Grundlagen, die von öffentlich-rechtlichen Kassen erstellt wurden. Im Bereich der autonomen und halbautonomen privatrechtlichen Einrichtungen stehen bis anhin keine systematischen statistischen Erfassungen und Auswertungen der unter Risiko stehenden Bestände zur Verfügung“.

Es ist für die berufliche Vorsorge nicht gerade vertrauensbildend, wenn bis 2002, (wie der Bundesrat selbst feststellt) auf einer ungenügenden Datenbasis ein so wichtiger Parameter wie der Umwandlungssatz festgelegt wurde.

In der Folge haben 14 grosse autonome Pensionskassen 2005 neue statistische Grundlagen "BVG 2005" aufbereitet und für die Berechnung der Leistungen in der beruflichen Vorsorge zur Verfügung gestellt. Das neue Arbeitsinstrument wird voraussichtlich die bisherigen Grundlagen EVK ablösen. Die Grundlagen "BVG 2005" basieren auf Daten aus den sechs Jahren 1999 - 2004 und umfassen rund 1'220'000 aktive Versicherte und 640'000 Rentnerinnen und Rentner. Mit dieser breiten Datenbasis ist sichergestellt, dass die Motion Egerszegi umgesetzt werden kann.

Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung der Lebenserwartung für Männer und Frauen:

Grafik 3-2 Lebenserwartung von 65-jährigen Personen (Männer und Frauen)



Quelle: NZZ Fokus (November 2004): Berufliche Vorsorge, Leistungsversprechen über den finanziellen Möglichkeiten, Seite 15

Wird bei der Ermittlung des Umwandlungssatzes kein Zins berücksichtigt, ist für die garantierte Rente allein die Lebenserwartung massgebend. Daraus ergibt sich folgende Berechnung (ohne Berücksichtigung der biometrischen Elemente und weiterer Faktoren):

- bei einer Lebenserwartung von 17.92³¹ Jahren (nach dem Alter 65) für Männer muss der Umwandlungssatz etwa 5.58 % (=1:17.92) betragen.

Bei der Einführung des Gesetzes über die berufliche Vorsorge (1985) lag die damalige Lebenserwartung für Männer bei 14.92 bzw. für Frauen bei 19.01³² Jahren. Somit war allein aus der Erhöhung der Lebenserwartung (z.B. Männer) eine Reduktion des Umwandlungssatzes von 6.70 % auf 5.58 % notwendig. Auf

³¹ Vgl. Arbeitsgruppe Umwandlungssatz: Überprüfung des Umwandlungssatzes auf seine technischen Grundlagen, November 2004, Seite 7

³² Vgl. NZZ Fokus (November 2004): Berufliche Vorsorge Seite 15



Grund der erwähnten Berechnung kann festgehalten werden, dass die weitere Entwicklung der Lebenserwartung einen entscheidenden Einfluss auf die heutige und auch auf die zukünftige Festlegung des Umwandlungssatzes ausübt.

3.3.5.2 Einflussfaktor technischer Zinssatz

Der technische Zinssatz ist ein zentraler Parameter für die Festlegung der versicherungstechnischen Verpflichtungen. Je tiefer der technische Zinssatz festgelegt wird, desto grösser fällt die Bilanzierung (Barwert) der Verpflichtungen (Passivseite der Bilanz) aus und desto mehr wird bei der erstmaligen Veränderung zwangsläufig der Deckungsgrad einer Pensionskasse belastet. Man berechnet anhand des technischen Zinssatzes das heute notwendige Kapital, um eine zukünftige Rente ausrichten zu können. Der Zinssatz ist so festzulegen, dass die Renditen risikoarmer Anlagen diesen mit grosser Wahrscheinlichkeit übertreffen. Wird der technische Zinssatz zu hoch angesetzt, tragen die aktiven Versicherten, sofern Renditen aus den Vermögensanlagen kleiner ausfallen, ein allfälliges Verlustrisiko. Fallen die Erträge hingegen höher aus, können aus dem Überschuss Wertschwankungsreserven gebildet werden. Die Festsetzung des technischen Zinssatzes hat ebenfalls einen direkten und zentralen Einfluss auf den Umwandlungssatz. Gemäss Art. 8 FZV liegt der Zinsrahmen für den technischen Zinssatz zwischen 3.5 % und 4.5 %. Die jederzeitige Leistungserfüllung steht im Zentrum der Vorsorgeeinrichtungen. Dabei kommt den jeweiligen Kapitalanlagen und den damit eingegangenen Risiken eine entscheidende Bedeutung zu. Für die Bestimmung des technischen Zinssatzes muss von einem langfristigen Ertrag der Wertanlagen ausgegangen werden. Der technische Zinssatz ist so festzulegen, dass er langfristig mit einer angemessenen Marge unterhalb der möglichen effektiv zu erzielenden Vermögensrendite liegt. Unter diesem Aspekt sind kurzfristige Kursschwankungen am Kapitalmarkt nicht relevant. Die Mindestverzinsung des Alterskapitals gemäss Art. 15 BVG ist indessen nicht mit dem technischen Zinssatz gleichzusetzen. Die Mindestverzinsung gilt für die vergangenheitsbezogene Verzinsung und nicht für den zukünftig berechneten, langfristigen Zinsertrag. Die Pensionskassen legen den technischen Zinssatz im Einvernehmen mit dem Pensionsversicherungsexperten fest. Die Lebensversicherer verwenden in der Regel einen tieferen technischen Zinssatz als die autonomen Pensionskassen. Die Vermögensrendite wiederum hängt von der Anlagestrategie der Versicherer ab. Das Anlageverhalten der Pensionskassen unterscheidet sich wesentlich von dem der Lebensversicherer. Die nachfolgende Abbildung zeigt das Anlageverhalten der Lebensversicherer und der autonomen Pensionskassen auf.

Abbildung 3-2 Anlageverhalten autonome Pensionskassen vs. Lebensversicherer

| Anlagen | Autonome Pensionskassen | Lebensversicherer |
|--|-------------------------|-------------------|
| Bargeld, Obligationen und ähnliche Anlagen | 50 % | 45 % |
| Darlehen, Debitoren | 6 % | 21 % |
| Aktien | 24 % | 12 % |
| Immobilien | 15 % | 12 % |
| Hypothekendarlehen | 5 % | 10 % |
| Total | 100 % | 100 % |

Quelle: Arbeitsgruppe Umwandlungssatz: Überprüfung des Umwandlungssatzes auf seine technischen Grundlagen; Seite 13

Beim Anlageverhalten in risikoarmen Anlagen ist kein wesentlicher Unterschied zwischen Lebensversicherer und Pensionskassen festzustellen. Hingegen lässt sich nur mit einer höheren Aktienquote eine bessere durchschnittliche Rendite erzielen. Allfällige Verluste aus den Anlagen müssen bei den Lebensversicherern über das Eigenkapital finanziert werden. Die Pensionskassen haben die Möglichkeit, Verluste und auch Gewinne über die Wertschwankungsreserven auszugleichen. Mit einer höheren Aktienquote



lassen sich in der Tendenz (bei höheren Risiken) bessere Erträge erzielen. Damit ist auch erklärt, weshalb Lebensversicherer und Pensionskassen nicht den gleichen technischen Zinssatz verwenden. Wird der technische Zinssatz um 0.5 % vermindert, so ergibt dies einen um 0.35 % reduzierten Umwandlungssatz.

Die folgende Abbildung zeigt den Zusammenhang auf:

Abbildung 3-3 Auswirkungen technischer Zinssatz und Umwandlungssatz

| Periodentafel 2015 | Technischer Zinssatz 4.0 % | Technischer Zinssatz 3.5 % | Technischer Zinssatz 3.0 % |
|--------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| EVK | 6.80 % | 6.46 % | 6.12 % |
| BVG | 6.78 % | 6.44 % | 6.10 % |
| VZ | 6.79 % | 6.45 % | 6.11 % |

Quelle: Arbeitsgruppe Umwandlungssatz: Überprüfung des Umwandlungssatzes auf seine technischen Grundlagen, Seite 29

Der technische Zinssatz hat im Beitragsprimat einen Einfluss auf den Umwandlungssatz und auf die Höhe der Vorsorgekapitalien der Rentner.

Zusammenfassung:

Ein versicherungstechnisch zu hoher Umwandlungssatz führt zu Pensionierungsverlusten.

Je tiefer der technische Zinssatz,...

umso tiefer ist der Umwandlungssatz

umso höher ist das Vorsorgekapital der Rentner

umso tiefer ist die erforderliche Rendite

umso tiefer ist das Risiko für die Arbeitnehmer und den Arbeitgeber, dass Sanierungsmassnahmen nötig werden

umso weniger Solidarität besteht zwischen Aktiven und Rentnern

3.3.5.3 Einflussfaktor Verwaltungskosten

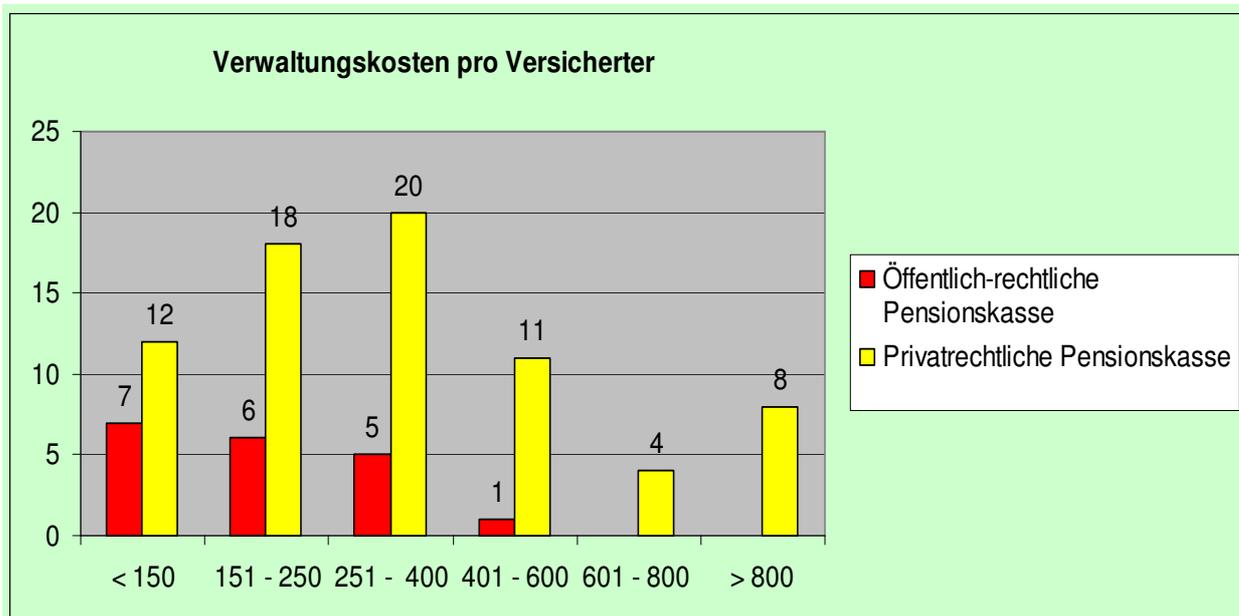
Die Transparenzbestimmungen der 1. BVG-Revision haben dazu geführt, dass im Art. 48a BVV 2 die Verwaltungskosten in der Betriebsrechnung wie folgt auszuweisen sind:

- a. die Kosten für die allgemeine Verwaltung
- b. die Kosten für die Vermögensverwaltung
- c. die Kosten für Marketing und Werbung

In der jährlich durch die Swisscanto durchgeführten Umfrage haben 2006 (für das Jahr 2005) 48 öffentlich-rechtliche und 196 privatrechtliche Pensionskassen teilgenommen. Die nachfolgende Darstellung beruht auf diesen Zahlen und ist für die Pensionskassenlandschaft der Schweiz nicht repräsentativ. Trotzdem kann daraus abgeleitet werden, wie gross die Unterschiede der Verwaltungskosten in den einzelnen Vorsorgeeinrichtungen sind.



Grafik 3-3 Verwaltungskosten in der beruflichen Vorsorge



Quelle: Swisscanto (September 2006): Schweizer Pensionskassen 2005, Seite 48

Die Verwaltungskosten schwanken in einer Grössenordnung von unter CHF 150.- bis gegen CHF 1'000.- pro Versicherter und sind u.a. weitgehend von der Grösse der Vorsorgeeinrichtung abhängig. Die Verwaltungskosten der beruflichen Vorsorge sind achtmal grösser als die der AHV³³. Die Aussage von Herrn Nationalrat Rudolf Rechsteiner mag rein zahlenmässig richtig sein, grundsätzlich kann aber der administrative Aufwand der AHV-Ausgleichskassen nicht mit demjenigen der Vorsorgeeinrichtungen verglichen werden. Die beiden Versicherungseinrichtungen sind zu verschieden.

3.4 Mindestzinssatz (Art. 15 Abs. 2 BVG und Art. 12 BVV 2)

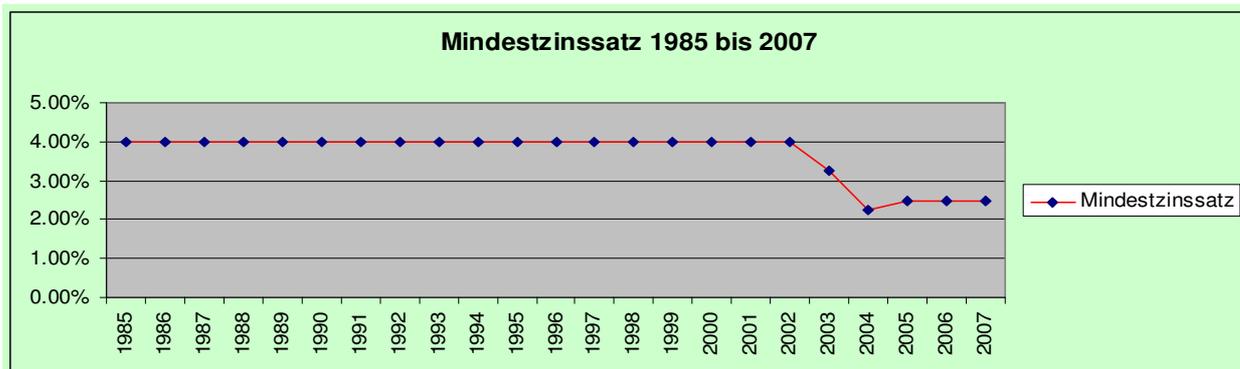
3.4.1 Allgemeines zum Mindestzinssatz

Gemäss Art. 15, Abs. 2 BVG legt der Bundesrat den Mindestzins für die Verzinsung der Altersguthaben fest. Dabei berücksichtigt er die Entwicklung der Rendite marktgängiger Anlagen, insbesondere der Bundesobligationen, sowie zusätzlich der Aktien, Anleihen und Liegenschaften. Die Überprüfung des Mindestzinssatzes erfolgt in der Regel alle zwei Jahre, dabei konsultiert der Bundesrat die Eidgenössische Kommission für die berufliche Vorsorge und die Sozialpartner. Der Mindestzinssatz dient, wie auch der Umwandlungssatz, der Erreichung des Leistungszieles in der beruflichen Vorsorge. Die Mindestverzinsung der Altersguthaben ist nebst den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen die dritte wichtige Finanzierungsquelle der Altersvorsorge. Der Mindestzinssatz von 4 % wurde auf Grund der "Goldenen Regel" (Zins = Lohnerhöhungsrate, Realzins = 0 %) festgelegt und galt während der ersten 18 Jahre nach Inkraftsetzung des BVG. Vor allem die Zinsentwicklung der letzten Jahre wie auch die Erträge in den übrigen Anlagesegmenten haben dazu geführt, dass der Mindestzinssatz nach unten angepasst werden musste, was zu heftigen Diskussionen führte. Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung des Mindestzinssatzes seit 1985 (Einführung BVG).

³³ Vgl. Rechsteiner Rudolf (1998): Sozialstaat am Ende, Seite 120



Grafik 3-4 Mindestzinssatz in den Jahren 1985 bis 2007



Quelle: Art. 12 BVV 2

3.4.2 Festlegung des Mindestzinssatzes

David S. Gerber und Alex Beck³⁴ stützen sich bei der Festlegung des Mindestzinssatzes auf die Rendite einer risikolosen Anlage (z.B. Bundesobligationen) und stellen fest: "Die Wahl der Rendite einer langfristigen Anleihe der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Referenzgrösse stellt sicher, dass Pensionskassen keine riskanten Anlagen tätigen müssen. Zudem ist die Grösse relativ einfach zu ermitteln". Die Eidgenössische Kommission für die berufliche Vorsorge hat in ihrer Sitzung vom 03. Mai 2007 mit 16 zu 2 Stimmen beschlossen, dem Bundesrat die Erhöhung des Mindestzinssatzes von 2.5 % auf 2.75 % zu empfehlen. Heinz Zimmermann und Gesina U. Lühje kommen in ihrem Fazit zum Schluss³⁵, dass der Mindestzins dringend entpolitisiert und in einer transparenten Formel festgelegt werden muss, gleichzeitig habe sich der Mindestzins am risikolosen Zinssatz zu orientieren und eine marktkonforme Flexibilität aufzuweisen. Auf Grund der nachfolgenden Grafik kann festgestellt werden, dass sich die Kommission für die berufliche Vorsorge seit 2003 bei der Festlegung des Mindestzinses weitgehend von der Entwicklung der durchschnittlichen Renditen der Bundesobligationen leiten liess.

Grafik 3-5 Renditen von Obligationen der Eidgenossenschaft 1999 bis 2007



Quelle: Schweizerische Nationalbank: Zinssätze und Devisenkurse Mai 2007

³⁴ Vgl. Credit Suisse Spotlight (2002): Berufliche Vorsorge, Mindestverzinsung: Quo vadis?, Seite 5

³⁵ Vgl. Zimmermann Heinz und Lühje Gesina U. (2005): Thesen zu einer nachhaltigen Altersvorsorge, Seite 125 (publiziert: Nachhaltige Altersvorsorge Schweiz – NAVOS, Der Umbau)



Auf Grund der Beschreibung der Parameter

- Umwandlungssatz Vgl. Ziffer 3.3
- Technischer Zinssatz Vgl. Ziffer 3.3.5.2
- Mindestverzinsung Vgl. Ziffer 3.4

kann festgestellt werden, dass diese Grundlagen versicherungs- bzw. finanztechnischen Faktoren unterliegen.

Fazit:

Versicherungs- und finanztechnische Faktoren (z.B. Umwandlungssatz, Mindestverzinsung) werden durch eine politische Meinungsbildung festgelegt und beruhen nur zum Teil auf versicherungs- bzw. finanztechnischen Grundlagen.

3.5 **Finanzielles Gleichgewicht der Vorsorgekassen (Art. 65 BVG)**

Die Vorsorgeeinrichtungen müssen gemäss Art. 65, Abs. 1 BVG jederzeit Gewähr bieten, dass sie die übernommenen Verpflichtungen erfüllen können. In Art. 65c, Abs. 1 BVG wird den Vorsorgeeinrichtungen jedoch eine zeitlich begrenzte Unterdeckung und damit eine Abweichung vom Grundsatz nach Art. 65 Abs. 1 unter bestimmten Bedingungen zugebilligt. Damit wird den Pensionskassen die Möglichkeit geboten, ohne unmittelbaren zeitlichen Druck die volle Deckung wieder herzustellen. Dies führt aber auch zur Verpflichtung, dass die für die Sanierung notwendigen Massnahmen eingeleitet werden. Eine Sanierungsperiode kann fünf bis zehn Jahre dauern und darf diesen Zeitraum nur in Ausnahmefällen überschreiten. Der Sicherheitsfonds darf für eine erforderliche Sanierung keine Beiträge leisten. Er kommt erst bei Zahlungsunfähigkeit einer Vorsorgeeinrichtung zum Zug. Im Bericht über die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen und Lebensversicherer per Ende 2005³⁶ wird festgestellt, dass Ende 2005 (aktuellere Zahlen liegen 2007 nicht vor) 111 Vorsorgeeinrichtungen oder 3.4 % eine Unterdeckung aufweisen. Im Vorjahr (2004) hatten 386 Pensionskassen oder 10.6 % einen Passivüberschuss. Insgesamt beträgt die Unterdeckung 19.1 Milliarden Franken (privatrechtliche Vorsorgeeinrichtungen = CHF 2'725 Millionen Franken; öffentlich-rechtliche CHF 16'329 Millionen Franken). Von den insgesamt in der Studie erfassten 3'220 Vorsorgeeinrichtungen waren 37 öffentlich-rechtliche und 74 privatrechtliche Vorsorgeeinrichtungen betroffen. Es darf angenommen werden, dass auf Grund der guten Börsenentwicklung 2006 die Anzahl der Vorsorgeeinrichtungen mit einer Unterdeckung nochmals reduziert wurde. Die obigen Zahlen belegen, dass wenige öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen, diese aber mit einer erheblichen Summe, von der Unterdeckungsproblematik betroffen sind. Der Bundesrat wird Ende Juni 2007 einen Gesetzesentwurf in die Vernehmlassung schicken³⁷, der sich mit den Aspekten der Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen befasst. Eine Expertenkommission hat ihrerseits entsprechende Vorschläge eingebracht.

Zur aktuellen Lage der schweizerischen Pensionskassen hat die Complementa Investment-Controlling AG

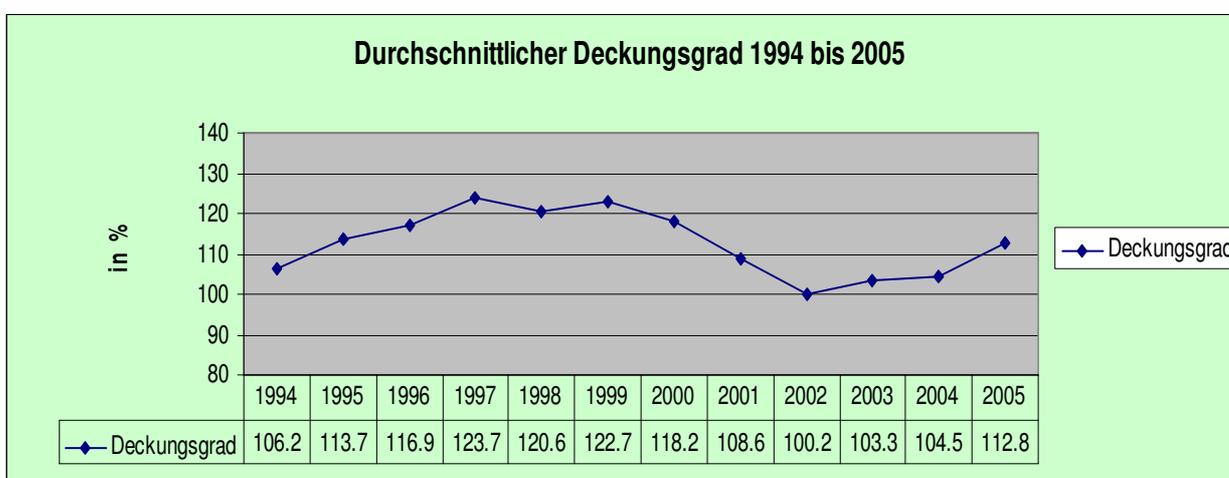
³⁶ Vgl. <http://www.edi.admin.ch/aktuell/00705/00724/index.html?lang=de&msg-id=9763>

³⁷ Vgl. <http://www.news.admin.ch/message/?lang=de&msg-id=11732>



eine deutliche Erhöhung der Deckungsgrade im Jahr 2005 festgestellt³⁸. Diese Erhebungen bestätigen den Bericht des Bundesamtes für Sozialversicherungen. Gleichzeitig hat die Studie ergeben, dass eine durchschnittliche Anlagerendite von 11.1 % erreicht wurde (autonome Pensionskassen). Drei Viertel dieser Rendite wurden den Reserven zugeteilt, der Rest wurde für die Verzinsung des Vorsorgekapitals verwendet³⁹. Weiter verbessert hat sich ebenfalls die Risikofähigkeit der an der Studie beteiligten Vorsorgeeinrichtungen. Die nachfolgende Grafik zeigt die durchschnittliche Entwicklung des Deckungsgrades in den Jahren 1994 bis 2005 und bezieht sich auf 445 am Risiko-Check-up 2006 der Complementa teilnehmende Vorsorgeeinrichtungen. Der Deckungsgrad der Pensionskassen hat sich 2006 weiterhin erhöht. Genaue Zahlen liegen zurzeit noch nicht vor.

Grafik 3-6 Entwicklung Deckungsgrad der schweizerischen Vorsorgeeinrichtungen



Quelle: Complementa Investment-Controlling AG (2006): Zur aktuellen Lage schweizerischer Pensionskassen, Seite 46

Die allfällige Unterdeckung einer Pensionskasse kann nur durch die Beiträge der aktiven Versicherten und der Arbeitgeber ausfinanziert werden. Gemäss geltender Praxis kann, von Ausnahmen abgesehen, eine zugesprochene Rente nicht reduziert werden. Die Ausnahme bezieht sich auf die Reduktion allfälliger zugesprochener Teuerungszulagen. Daraus folgt, dass der Zusammensetzung von aktiven Versicherten und Rentenbezügern einer Pensionskasse eine hohe Beachtung zukommt. Aus der Pensionskassenstatistik 2004⁴⁰ kann Folgendes abgeleitet werden:

Abbildung 3-4 Aktive Versicherte, Leistungsbezüger und Leistungen 2004

| Aktive Versicherte | Rentenbezüger | Jahresrenten in CHF | Verhältnis Aktive / Rentner |
|--------------------|---------------|---------------------|--------------------------------|
| 3'213'551 | 847'317 | 19'272'000'000.- | 73.64 % / 26.36 % |

Quelle: BFS (2006) Pensionskassenstatistik 2004: Die berufliche Vorsorge in der Schweiz, Seite 9

³⁸ Vgl. Complementa Investment-Controlling AG (2006): Zur aktuellen Lage schweizerischer Pensionskassen, Seite 46

³⁹ Vgl. ASIP / VVP: Messerückblick 2006, Seite 6

⁴⁰ Vgl. Bundesamt für Statistik (2006): Pensionskassenstatistik 2004, Die berufliche Vorsorge in der Schweiz (Seite 9)



Die Bevölkerungsstruktur in der Schweiz⁴¹ zeigt für das Jahr 2004 folgendes Bild:

| | |
|--|----------|
| Anteil der 20 bis 64-jährigen in % der Wohnbevölkerung | = 62.1 % |
| Anteil der 65-jährigen und Älteren | = 15.5 % |

Auf Grund obiger Zahlen steht fest, dass bei allfälligen, zukünftig notwendigen Sanierungsmassnahmen rund 60 bis 70 % des Versichertenbestandes (Aktive) als Potential für Sanierungsmassnahmen (bei Rentenbezüglern können die Leistungen nicht gekürzt werden) zur Verfügung stehen. Mittel- bis langfristig entwickelt sich das Verhältnis aber unter 60 % (2030 Anteil der 20 bis 64-jährigen 57.2 %).

Die vielen gesetzlichen Bestimmungen konnten im Jahre 2001 und 2002 die Unterdeckung zahlreicher Vorsorgeeinrichtungen nicht verhindern. Ebenso waren diese nicht verantwortlich für die gute finanzielle Lage der Pensionskassen Ende 2006. Eine allfällige Sanierung kann nur über die Aktiven bzw. Arbeitgeber erfolgen; d.h. es ist nur ein Potential von ca. 70 % der Versicherten vorhanden, die sich bei einer Sanierung beteiligen müssen.

3.6 Stärken und Schwächen

Carl Helbling schreibt Folgendes⁴²: „Auf den 1. Januar 2006 ist das dritte Paket der 1. BVG-Revision in Kraft getreten. Insgesamt hat die 1. BVG-Revision sehr viel mehr gebracht,– insbesondere an Einzelheiten -, als ursprünglich angenommen wurde. Und doch sind weitere aktuelle Themen noch nicht ausdiskutiert und bedürfen einer Klärung.“ Die relativ lange Phase der 1. BVG-Revision (1986 bis 2004 bzw. 2006) hat dazu beigetragen, dass die ursprünglichen Revisionspunkte (auch auf Druck politischer Einflüsse) laufend erweitert wurden. Die zahlreichen Postulate und Motionen zum Thema der beruflichen Vorsorge, insbesondere nach dem Börsencrash 2001 / 2002, mussten laufend in die Revisionsüberlegungen einbezogen werden. Carl Helbling sieht bei folgenden Themen einen Handlungsbedarf:

- Alterung unserer Gesellschaft und deren Folgen
- Optimale Anlagepolitik
- Problematik der garantierten Zinssätze
- Transparenz und Individualisierung
- Unterdeckungen der Pensionskassen

Unter Ziffern 3ff bin ich unter anderem ebenfalls auf die obigen Punkte eingegangen. Die berufliche Vorsorge hat nach der 1. BVG-Revision weiterhin ihre Schwächen, aber auch ihre Stärken. Treffend hat es Yves Rossier, Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherungen, formuliert: „Die Sozialversicherungen

⁴¹ Vgl. Bundesamt für Statistik (2006): Demografisches Porträt der Schweiz, Ausgabe 2006; Seite 61

⁴² Vgl. Helbling Carl (2006): Personalvorsorge und BVG, Seite 51



sind wie Tanker. Reformen zeigen ihre Wirkung erst nach Jahrzehnten.⁴³ Die nachfolgende Zusammenfassung stellt die Stärken und Schwächen der aktuellen beruflichen Vorsorge dar.

3.6.1 Stärken

| Themen | Bemerkungen | Behandelt in Ziffer |
|-------------------------------------|---|---------------------|
| Ergänzung der 1. und 3. Säule | Lebensstandard | Abbildung 2-1 |
| Anerkannte Leistungen | Bewährte und richtige Ergänzung der 1. Säule | 2.1.1 |
| Verankerung in der Bundesverfassung | BV 113; Leistungsziel definiert | 2.2.1 |
| Zielerreichung der 1. BVG-Revision | Die gesetzten Ziele wurden erreicht. | 3.2.1 und 3.6 |
| Umsetzung der 1. BVG-Revision | Die Vorsorgeeinrichtungen haben die Revisionspunkte zeitgerecht umgesetzt. | 3.2.1 |
| Individueller Sparprozess | Jeder Versicherte spart selbst für seine eigene Altersvorsorge. | 3.3.1 |
| Kapitaldeckungsverfahren | Leistungen sind sichergestellt (Stärkung des Umlageverfahren macht keinen Sinn) | 3.3.5.2 |
| Verwaltungskosten | Trotz aller Unkenrufe wird die berufliche Vorsorge auf Grund der zahlreichen Gesetze und Verordnungen mehrheitlich effizient umgesetzt. | 3.3.5.3 |
| Finanzielles Gleichgewicht | Mit wenigen Ausnahmen der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen sind die Kassen weitgehend ausfinanziert. | 3.5ff. |

⁴³ Vgl. ASIP / VVP: Messerückblick 2006, Seite 60



3.6.2 Schwächen

| Themen | Bemerkungen | Behandelt in Ziffer |
|------------------------------|---|---------------------|
| Politische Einflüsse | Einfluss und Stimmungsmache der Medien | 2.1.2 |
| Gesetze, Verordnungen | Überregulierung, unübersichtlich, schwer lesbare Gesetze, zahlreiche Verordnungen | 2.2.2 |
| Handlungsspielraum | Auf Grund der zahlreichen Gesetze ist der Handlungsspielraum der Vorsorgeeinrichtung eingeschränkt. | 2.2.2 |
| Umwandlungssatz | Versicherungstechnische Grösse, die verpolitisiert wird | 3.3ff. |
| Demographie | Altersstruktur der Bevölkerung und nicht die Lebenserwartung ist das Problem | 3.3.5.1 |
| Mindestzinssatz | Verpolitisierte Grösse | 3.4ff. |
| Öffentlich-rechtliche Kassen | Unterdeckung | 3.5 |

3.7 Zusammenfassung

Die Standortbestimmung lässt den Schluss zu, dass die vom Bundesrat und Parlament gesetzten Ziele mit der 1. BVG-Revision erreicht wurden. Die Aufgabe, eine transparentere Gesetzesgrundlage zu schaffen, war in der Revision⁴⁴ nicht vorgesehen, d.h., man hat diesen Aspekt völlig ausser Acht gelassen. Selbst Mitglieder der parlamentarischen Kommission⁴⁵ kommen zum Schluss, dass eine Regulierungsflut geherrscht habe. Ferner muss festgestellt werden, dass wichtige versicherungstechnische Faktoren wie z.B. der Umwandlungssatz weiterhin der politischen Meinungsbildung überlassen werden.

Die gleiche Aussage gilt auch für Parameter, die aus finanzwirtschaftlichen Entscheiden abgeleitet werden. Gemäss Heinz Zimmermann⁴⁶ bilden die Renditen auf Kapitalanlagen die Grundlage finanzwirtschaftlicher Entscheide, dies sind: historische Renditen, erwartete Renditen, die Volatilität von Renditen

⁴⁴ Vgl. Schaffhauser René / Stauffer Hans-Ulrich: Die 1. BVG-Revision, Seite 14

⁴⁵ Vgl. ASIP / VVP: Messerückblick 2006, Seite 18

⁴⁶ Vgl. Zimmermann Heinz: Finanz Compact, Seite 37



oder die Korrelation zwischen den Renditen unterschiedlicher Anlageformen.

Zusammenfassung der Standortbestimmung:

- ▲ **Die gesetzten Ziele der 1. BVG-Revision wurden erreicht**
- ▲ **Das Kapitaldeckungsverfahren löst weitgehend die Problematik der Demographie**
- ▲ **Die politischen Einflüsse in versicherungstechnischen Fragen bleiben bestehen**
- ▲ **Die Festlegung der versicherungstechnischen Parameter ist der Politik überlassen (z.B. Umwandlungssatz)**
- ▲ **Finanzwirtschaftliche Parameter sind weiterhin im Gesetz festgelegt (z.B. Mindestverzinsung des Alterskapitals)**
- ▲ **Die unübersichtliche Gesetzgebung wurde nicht angegangen. Die Überregulierung der beruflichen Vorsorge führte zu einem undurchsichtigen Konstrukt**
- ▲ **Das finanzielle Gleichgewicht der Vorsorgeeinrichtungen (Ausnahme öffentlich-rechtliche Kassen) ist weitgehend gewahrt**
- ▲ **Die Vorsorgeeinrichtungen sind weiterhin in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt**

Die in der Standortbestimmung festgestellten Schwächen der 2. Säule lassen darauf schliessen, dass nicht eine kosmetische Veränderung der gesetzlichen Grundlagen zum Ziel führt, sondern es besteht eine dringende Notwendigkeit die berufliche Vorsorge auf eine neue Basis (Rahmengesetz) zu stellen. Warum wir in der Schweiz ein neues Gesetz zur beruflichen Vorsorge benötigen, wird in der Folge im Kapitel 4 behandelt.



4 Warum benötigen wir in der Schweiz ein neues BVG-Gesetz?

4.1 Allgemeines

4.1.1 1. BVG-Revision

Am 3. Oktober 2003 hat die Bundesversammlung der 1. BVG-Revision zugestimmt. Bei einzelnen Gesetzesartikeln wurde im Vorfeld der Verabschiedung intensiv um einen Kompromiss gerungen⁴⁷. Mit der 1. Revision wurde vor allem eine Konsolidierung des Systems angestrebt. Auf eine umfassende Neuregelung des Gesetzes wurde bewusst verzichtet. Die Notwendigkeit der 1. BVG-Revision wurde insbesondere wie folgt begründet:

- Anpassung an die Verlängerung der Lebenserwartung
- Verbesserung der Organisation und Durchführung

Bereits nach Inkrafttreten stellte sich heraus, dass nach eingehenden Vorarbeiten die Neuregelung der Rechtsform der Vorsorgeeinrichtungen (insbesondere der Sammelstiftungen)⁴⁸ und Fragen im Zusammenhang mit Invalidenleistungen⁴⁹ sowie die Berechnungsgrundlagen des Umwandlungssatzes angegangen werden müssen.

Die 1. BVG-Revision bildet einen vorläufigen Abschluss der erforderlichen Revisionsbemühungen. In diesem Sinn war die 1. BVG-Revision nur ein Teilschritt in einer weiteren, notwendigen Entwicklung der beruflichen Vorsorge. Die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahren markant verändert, und es gilt, diesen Veränderungen Rechnung zu tragen. Der Zerfall der Zinssätze für risikoarme Anleihen hat wichtige Parameter (Umwandlungssatz, technischer Zins) in der beruflichen Vorsorge in Frage gestellt. Die sehr volatilen Finanzmärkte mit erheblichen Kursschwankungen an den internationalen Börsen haben dazu beigetragen, dass die Ziele der 1. BVG-Revision etwas in den Hintergrund geraten sind.

4.1.2 Warum sind neue gesetzliche Grundlagen notwendig?

Auf Grund der in Ziffer 3 durchgeführten Standortbestimmung über die berufliche Vorsorge kann festgestellt werden, dass die 2. Säule nach der 1. BVG-Revision ihren Platz im sozialen Umfeld der Schweiz gefestigt hat. Bloss der aufgezeigten Schwächen wegen eine neue Rollenverteilung im schweizerischen 3-Säulen-System zu postulieren, wäre völlig falsch und abwegig. Es gibt aber Hinweise, wie z.B. die Forderung nach einer freien Pensionskassenwahl, dass nach wie vor ein gewisses Unbehagen im Zusammen-

⁴⁷ Vgl. Schönholzer-Diot Beatrix: Soziale Sicherheit CHSS 6/2003, Seite 342

⁴⁸ Vgl. Motion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (Mo 02.3007): "Sammelstiftungen, Neue Regelung"

⁴⁹ Vgl. Postulat der Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (Po 02.3006): "BVG Regelungsbedarf bei Invaliditätsleistungen"



hang mit der beruflichen Vorsorge besteht. Der Grund dafür liegt vor allem an den in Ziffer 3.6.2 aufgeführten Schwächen. Die Frage "Warum benötigen wir in der Schweiz ein neues Gesetz zur beruflichen Vorsorge?" kann wie folgt beantwortet werden:

Warum benötigen wir in der Schweiz ein neues Gesetz zur beruflichen Vorsorge?

- ▲ **Auf Grund der Demographie ist ein striktes Festhalten am Kapitaldeckungsverfahren (keine Ausnahmen für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen) notwendig.**
- ▲ **Die Trennung zwischen politischen Bedürfnissen und versicherungs- und finanztechnischen Grundlagen ist notwendig und zu vollziehen.**
- ▲ **Die Überregulierung, unübersichtliche, schwer lesbare Gesetze und zahlreiche Verordnungen erschweren die Durchführung der 2. Säule und belasten die Vertrauenswürdigkeit. Das Flickwerk auf Gesetzes- und Verordnungsebene ist durch ein neues Rahmengesetz abzulösen.**
- ▲ **Der Handlungsspielraum der Vorsorgeeinrichtung ist nicht gewährleistet.**
- ▲ **Versicherungstechnische Faktoren werden nicht durch die Versicherungstechnik festgelegt, sondern unterliegen der politischen Gesetzgebung. Die gleiche Aussage gilt für finanzwirtschaftliche Parameter.**
- ▲ **Nicht alle Vorsorgeeinrichtungen werden gleichbehandelt (Differenzierung privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Kassen), eine Unterscheidung auf Gesetzesstufe ist nicht angebracht.**

In den nachfolgenden Zeilen gehe ich auf diese Themen ein und äussere auch meine persönliche Meinung dazu. Der Schweizerische Pensionskassenverband (ASIP) hat sich im April 2007 ebenfalls mit dieser Frage befasst. Er hat neue Wege für die berufliche Vorsorge aufgezeigt und einen Entwurf für ein neues Gesetz⁵⁰ vorgelegt. Begründet wird dieses Vorgehen wie folgt: "Der ASIP hat sich vertieft mit der

⁵⁰ Vgl. <http://www.asip.ch/aktuelle/detail.php?id=256&type=2>



Frage befasst, wie der Regulierungsflut in der beruflichen Vorsorge zu begegnen ist. Er ist der Auffassung, dass nur mit einer Neuformulierung des BVG zeitgemässe Rahmenbedingungen geschaffen, das Verständnis für die berufliche Vorsorge erhöht, Entscheidungsspielräume zu Gunsten der Versicherten gewonnen und die Führungsverantwortung gestärkt werden können. Wir haben zu diesem Zweck einen Gesetzesentwurf mit den massgebenden Eckwerten erarbeitet⁵¹. Einzelne Verbesserungsvorschläge des ASIP werden in den nachfolgenden Ziffern erwähnt und kommentiert. Der Entwurf des ASIP ist grundsätzlich zu begrüßen. Eine 2. BVG-Revision auf der Basis der ersten Revision kann das unübersichtliche, untransparente Gesetzeswerk nicht verbessern und führt deshalb ins Leere. Die zunehmende Regulierungsflut ist zu stoppen und durch ein fortschrittliches Rahmengesetz abzulösen. Die Eigeninitiative und die Eigenverantwortung der Führungsorgane der Vorsorgeeinrichtungen sind mit einem neuen Gesetz zu fördern.

4.2 Demographie

Demographie ist die wissenschaftliche Aufzeichnung der Bevölkerungsentwicklung⁵². Die Zahlen belegen insbesondere für die Schweiz, dass die Menschen immer älter werden und gleichzeitig immer weniger Kinder haben. Dies führt zu einer Überalterung der Bevölkerung. Die Geburtenzahl in der Schweiz liegt mit 1.4 Kindern pro Frau⁵³ unter dem europäischen Mittel und reicht nicht aus, um die Bevölkerungszahl zu erhalten; dazu wären 2.1 Kinder notwendig. Trotzdem hat 2005 die Bevölkerung in der Schweiz um 44'000 Personen zugenommen. Die Zuwachsraten in den 90er-Jahren waren deutlich höher. Das Bundesamt für Statistik (BFS) kommt zum Schluss, dass demographisch gesehen das Wachstum der Bevölkerung im Jahre 2005 auf dem positiven internationalen Wanderungssaldo von 36'200 Personen⁵⁴ beruht. Der Geburtenüberschuss von 11'800 Personen ist mehrheitlich auf diesen Umstand zurückzuführen. Die Finanzierung der Sozialversicherungen und deren langfristiger Erhalt hängen nebst dem Bevölkerungswachstum auch mit der Altersstruktur zusammen, und diesbezüglich lässt sich eine Überalterung feststellen. Auf Grund des Rückganges der Geburtenzahlen ist das Problem der demographischen Entwicklung nicht bei der Alterung im Sinne der erhöhten Lebenserwartung zu suchen, sondern im zunehmenden Ungleichgewicht zwischen Jung und Alt (Verschiebung Jugend- und Altersquotient). Der Anteil der unter 20-jährigen an der Gesamtbevölkerung nimmt von heute 22 % auf 17 % im Jahr 2050 ab. Der Anteil der über 65-jährigen steigt im gleichen Zeitraum von 16 % auf 28 %⁵⁵. Ab 2017 übersteigt die Zahl der Personen, die sich im Rentenalter befinden, diejenige der Kinder und Jugendlichen (0 – 19 Jahre). Im Jahr 1900 waren zwei Fünftel der ständigen Wohnbevölkerung weniger als 20 Jahre alt, und der Anteil der Menschen über 65 betrug lediglich ein Siebzehntel⁵⁶. Die nachstehende Abbildung zeigt die Vergreisung der in der Schweiz wohnhaften Bevölkerung:

⁵¹ Vgl. <http://www.asip.ch/aktuelle/detail.php?id=256&type=2>

⁵² Griechisch: démos = Volk, Bevölkerung, grahein = aufzeichnen, schreiben

⁵³ Vgl. Avenir Suisse (2006): Demographie: Was uns morgen erwartet. (<http://216.239.59.104/search?q=cache:1loPEH4AJFwJ:zukunft-schweiz.ch/download.php%3Fid%3D3762+Avenir+Suisse+und+Was+uns+morgen+erwartet&hl=de&ct=clnk&cd=2&gl=ch>)

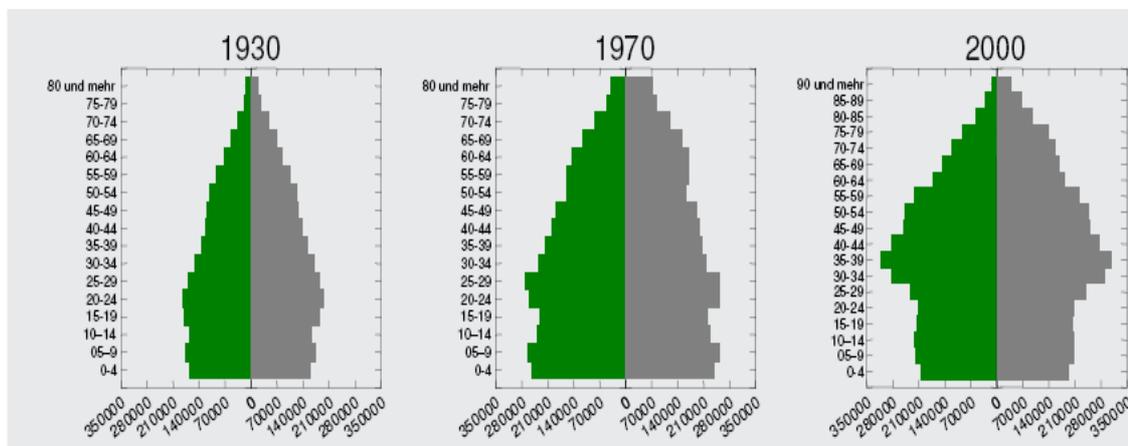
⁵⁴ Vgl. Bundesamt für Statistik (2006): Demographisches Porträt der Schweiz, Ausgabe 2006, Seite 6

⁵⁵ Vgl. Bundesamt für Statistik (2006): Demographisches Porträt der Schweiz, Ausgabe 2006, Seite 8

⁵⁶ Vgl. Bundesamt für Statistik (2006): Demographisches Porträt der Schweiz, Ausgabe 2006, Seite 10



Abbildung 4-1 Vergreisung der Bevölkerung zwischen 1930 und 2000



Quelle: c-alm (2007): Einfluss der demographischen Entwicklung auf das schweizerische Vorsorgesystem; öffentliche Vorlesung, Prof. Dr. Alex Keel, Seite 11

Auf Grund der demographischen Entwicklung gibt es für die 2. Säule keine Alternative zum Kapitaldeckungsverfahren. Die damit verbundenen Nachteile müssen in Kauf genommen werden. Die obige Abbildung 4-1 zeigt deutlich, dass für die Vorsorgeeinrichtungen in Zukunft nicht die Lebenserwartung ihrer Versicherten im Vordergrund steht (dafür sind versicherungstechnische Rückstellungen vorhanden), sondern das unausgewogene Verhältnis zwischen Jung und Alt. Die Perennität⁵⁷ in der 2. Säule ist nicht gewährleistet, deshalb kann und darf vom Kapitaldeckungsverfahren nicht abgewichen werden. Unter der Voraussetzung, dass auf Gesetzesstufe keine Änderung in der Finanzierung der Vorsorgeeinrichtungen herbeigeführt wird, ist die demographische Entwicklung ein abschätzbares Risiko. Die Zunahme der Lebenserwartung muss durch eine korrekte Bestimmung und durch Äufnung von Reserven abgesichert werden. Die vollständige Finanzierung über das Kapitaldeckungsverfahren muss mit aller Deutlichkeit, besonders im Zusammenhang mit der Demographie, postuliert werden. Bereits 2004 war das Verhältnis zwischen Aktiven und Rentnern ca. 74 % zu 26 % (Abbildung 3-4).

Statement

Auf Grund der demographischen Entwicklung der schweizerischen Bevölkerung ist zwingend das vollumfängliche Kapitaldeckungsverfahren in der 2. Säule einzuhalten. Eine teilweise Finanzierung über das Umlageverfahren ist abzulehnen. Die Vorsorgeeinrichtung muss mindestens einen Deckungsgrad von 100 % aufweisen. Die demographische Problematik erfordert für alle Vorsorgeeinrichtungen eine Gleichbehandlung. Die besonderen gesetzlichen Bestimmungen für öffentlich-rechtliche Kassen sind aufzuheben.

⁵⁷ Perennität: langfristig gesicherter Fortbestand des aktiven Versicherungskollektivs.



Auffassung ASIP zu dieser Frage⁵⁸:

Art. 20 Sanierung

Weist eine Vorsorgeeinrichtung ein versicherungstechnisches Defizit von mehr als 10 % ihres Vorsorgekapitals aus, so ist dieses in angemessener Frist zu beheben. Dazu arbeitet die Vorsorgeeinrichtung einen Sanierungsplan aus und legt ihn der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vor.

Kommentar:

Die Auffassung ASIP, dass ein Sanierungsbedarf erst dann besteht, wenn ein versicherungstechnisches Defizit von mehr als 10 % des Vorsorgekapitals vorliegt, erachte ich auf Grund der volatilen Finanzmärkte als zu gewagt. Grundsätzlich muss an einem Deckungsgrad von 100 % festgehalten werden, d.h., die Sicherung der versprochenen Leistungen muss bei jeder Kasse absolute Priorität haben, und dazu sind die notwendigen Wertschwankungsreserven⁵⁹ aufzubauen. Ein Deckungsgrad unter 100 % weist darauf hin, dass keine Reserven vorhanden sind. Gemäss Swiss GAAP FER 26⁶⁰, Ziffer 4 und 15, sind planmässig Wertschwankungsreserven zu bilden. Sofern keine Reserven vorhanden sind, ist die Risikofähigkeit einer Kasse eingeschränkt, d.h. es sind nur Investitionen in risikoarme Wertanlagen möglich. Unter diesen Umständen wird es kaum möglich sein, ein versicherungstechnisches Defizit innert angemessener Frist zu beheben. Die Schwelle für einen Sanierungsbedarf ist deshalb höher als bei 90 % anzusetzen.

4.3 Politische Einflüsse

Die Einführung des Gesetzes über die berufliche Vorsorge (1985) verlief bis Mitte 1999, aus politischer Sicht von Ausnahmen abgesehen, ohne nennenswerte Einflüsse seitens der Wirtschaft und der betroffenen Pensionskassen. Die Börsenbaisse in den Jahren 1999 bis 2002 führte dazu, dass zahlreiche Vorsorgeeinrichtungen eine Unterdeckung in ihrer Bilanz ausweisen mussten. Vor allem bestanden Probleme bei den Sammelstiftungen. Dieser Umstand führte dazu, dass zahlreiche Postulate und Motionen eingereicht wurden, und damit war der Startschuss für die zunehmende Politisierung der beruflichen Vorsorge gegeben. Die negativen Medienberichte der letzten Jahre haben dazu beigetragen, dass laufend Korrekturen auf Gesetzesesebene vorgenommen wurden. Man kann durchaus behaupten, dass daraus eine Lex Landis und Gyr⁶¹, eine Lex ABB⁶² oder vielleicht zukünftig auch eine Lex Swissfirst⁶³ geschaffen wurden.

Wolfgang Hafner fragt sich in einem Artikel in der „WOZ Die Wochenzeitung“⁶⁴ (04. Januar 2007), ob es nach den Skandalen um die Pensionskassen noch eine 2. Säule geben könne und ob diese moralisch

⁵⁸ Vgl. <http://www.asip.ch/aktuelle/detail.php?id=256&type=2>, Seite 8

⁵⁹ Vgl. Helbling Carl, (2006): Personalvorsorge und BVG, 8. Auflage, Haupt Verlag Bern, Seite 489

⁶⁰ Rechnungslegungsstandard der Fachkommission für Empfehlungen zur Rechnungslegung

⁶¹ Der Anlageverwalter der Pensionskasse Landis und Gyr hat mit Derivaten ein grösseres Vermögen verloren.

⁶² Ein führendes Mitglied der Geschäftsleitung hat sich seinen Abgang nach Schweden mit Zahlungen aus der Pensionskasse vergolden lassen.

⁶³ Im Zusammenhang mit Aktienrückkäufen der Swissfirst Bank sind Pensionskassen in Verruf geraten.

⁶⁴ Vgl. <http://www.woz.ch/artikel/inhalt/2007/nr01/Wirtschaft/14303.html>



noch vertretbar sei. Ferner schreibt er Folgendes: “Die zweite Säule ist ein technokratisches Gebilde, eine Kopfgeburt von Bürokraten. Da alles so kompliziert und unübersichtlich ist, haben Juristinnen und Finanzexperten dabei das Sagen - seien sie nun linker oder rechter Provenienz. Verunsichert überlassen wir ihnen die Verantwortung und zweifeln daran, ob wir je einmal von der zweiten Säule profitieren werden.“

Versicherungstechnische Parameter wie z.B. der Umwandlungssatz oder die Mindestverzinsung⁶⁵ wurden durch politische Diskussionen festgelegt und nicht durch saubere, versicherungstechnische Grundlagen. Dies führte dazu, dass man es verpasste, die gesetzlichen Grundlagen rechtzeitig an die zunehmende Lebenserwartung anzugleichen. Seit anfangs 2000 ist die 2. Säule permanent zu einem politischen Thema geworden, ohne dass ein entscheidender Schritt in die richtige Richtung getan wurde. Die Vorsorgeeinrichtungen haben es verpasst, ihren Standpunkt gegenüber der Politik richtig zu kommunizieren. Die Gespräche haben erst stattgefunden, als die Krise bereits da war und einzelne Motionen und Postulate bereits verfasst waren.

Nationalrat Rudolf Rechsteiner schrieb Folgendes: “Wenn in der zweiten Säule nicht mehr nachhaltig investiert werden kann, gilt es, die Säulen neu zu gewichten. Doch insoweit man an der zweiten Säule festhalten will – und die Beteiligung der Beschäftigten am Volksvermögen im Grundsatz durchaus wünschbar ist - braucht es dringend Reformen⁶⁶.“

Davon kann auch abgeleitet werden, dass ohne Reformen eine Verlagerung von der 2. zur 1. Säule seitens der Politik (links der Mitte) angestrebt wird. Selbst Nationalrat Toni Bortoluzzi stellt fest, dass in der 1. BVG-Revision eine Regulierungswut geherrscht habe⁶⁷. Er begründet seine Aussage wie folgt: “Die Umstände im Jahr 2002, der Aufschrei der Medien und Gewerkschaften nach der Mindestzinssenkung und der “Rentenklaue“ Debatte habe dazu geführt, dass stärker reguliert wurde als ursprünglich vorgesehen.“

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Medien und Interessengruppen auf die politische Arbeit einen erheblichen Einfluss ausüben. Dies bestätigt auch die Aussage von alt Ständerat Carlo Schmid: „Wir Politiker sind in einem bestimmten Sinn durch die Medien viel erpressbarer als Unternehmungen durch die Industrie und die Banken.“⁶⁸

Seit Jahren steht die berufliche Vorsorge in der medialen Kritik. Verdrehungen von Tatsachen und pauschale Vorwürfe haben dazu beigetragen, dass sich das Parlament vermehrt mit der beruflichen Vorsorge auseinandergesetzt hat. Einzelne Parlamentarier haben mit ihren Vorstößen auch über das Ziel hinaus geschossen. Der Zeitpunkt wäre nun gekommen, eine Revision der gesetzlichen Grundlagen im Sinne einer Neugestaltung anzugehen. Wichtig wäre für den Fortbestand der beruflichen Vorsorge, dass der Schwerpunkt auf die versicherungs- und finanztechnischen Grundlagen gelegt würde und politische Gründe eher in den Hintergrund träten. Die Regulierungsflut in der beruflichen Vorsorge ist mit keiner anderen Gesetzgebung zu vergleichen⁶⁹. Das Flickwerk auf Gesetzes- und Verordnungsebene wurde vorwiegend durch politische Vorstösse verursacht und ist nicht mehr praktikabel.

⁶⁵ Vgl. Helbling Carl, (2006): Personalvorsorge und BVG, 8. Auflage, Haupt Verlag Bern, Seite 208

⁶⁶ Vgl. NZZ Fokus (November 2004): Ein Schwerpunkt - Dossier der Neuen Zürcher Zeitung, Berufliche Vorsorge; Leistungsversprechen über den finanziellen Möglichkeiten, Seite 9

⁶⁷ Vgl. ASIP / VVP: Messerückblick 2006, Seite 18

⁶⁸ Vgl. Schenker H.J.: “Es sagte über...“, Pointen zur aktuellen Schweiz, Ott Verlag Thun, 1999, Seite 28

⁶⁹ Vgl. Schaffhauser René / Stauffer Hans-Ulrich: Die 1. BVG-Revision, Seite 67



4.3.1 Aktuelle Themen im Spannungsfeld der Politik

Folgende Themen werden zurzeit bearbeitet und müssen noch im Parlament diskutiert werden:

Aktuelle Themen

- ▲ Vorlage zur Senkung des Umwandlungssatzes
Stand: Die kleine Kammer lehnte am 12. Juni 2007 mit 22:11 Stimmen die Senkung des Umwandlungssatzes ab⁷⁰. Das Geschäft wird im Herbst im Nationalrat beraten.
- ▲ Strukturreform
Stand: Der Bundesrat hat am 15. Juni 2007 die Botschaft zur Strukturreform in der beruflichen Vorsorge⁷¹ zuhanden des Parlaments verabschiedet.
- ▲ Neuregelung Zinsrisikoabzug
Stand: Bericht noch offen
- ▲ Bericht über die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen und Lebensversicherer
Stand: Bericht zuhanden des Bundesrates liegt vor (November 2006)
- ▲ Finanzierung von öffentlichen Pensionskassen
Stand: Schlussbericht der Expertenkommission vom 19. Dezember 2006 liegt vor

Statement

Eine strikte Trennung zwischen politischen Bedürfnissen und versicherungs- und finanztechnischen Grundlagen ist anzustreben. Eine langfristige Stabilität der gesetzlichen Grundlagen ist zu gewährleisten.

4.4 Gesetze und Verordnungen

Der Schweizerische Pensionskassenverband (ASIP) hat seit Jahren auf die Regulierungsflut in der beruflichen Vorsorge hingewiesen⁷². Die Gliederung und Formulierung des BVG-Gesetzes wie auch dessen Regulierungsdichte sind nicht alltagstauglich und benötigen dringend eine Revision. Durch die 1. BVG-Revision wurden im BVG 72 und im BVV 2 51 Artikel geändert (Grafik 3.1). Trotz dieser Fülle von Änderungen hat man die Chance verpasst, die gesetzlichen Grundlagen einer wirklichen Revision zu unterziehen. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N) hatte grundsätzlich auch keinen diesbezüglichen Auftrag. Die Formulierung des BVG-Gesetzes ist äusserst schwerfällig und unpräzise. Als Beispiel für die Regulierungsflut gilt Art. 46 BVG, der die Versicherung für Arbeitnehmer umschreibt, die bei mehreren Arbeitgebern beschäftigt sind, aber jeweils den Mindestlohn von CHF19'890.- nicht errei-

⁷⁰ http://search.parlament.ch/cv-geschaefte?gesch_id=20060092

⁷¹ <http://www.edi.admin.ch/aktuell/00705/00724/index.html?lang=de&msg-id=13080>

⁷² Vgl. ASIP (2005): Brennpunkt Vorsorge – eine ASIP Debatte, Referat von Hans Ender, Präsident ASIP



chen. Gemäss Aussagen der Auffangeinrichtung haben ca. 100 Versicherte diesen Artikel in Anspruch genommen. Die gesetzliche Grundlage regelt aber mit über 130 Wörter eine Tatsache, die völlig bedeutungslos ist. Die mittlerweile gegen 420 Artikel, die für die Umsetzung der beruflichen Vorsorge beachtet werden müssen, haben ganz eindeutig das Mass überschritten. Das Fürstentum Liechtenstein kennt ebenfalls ein Gesetz⁷³ über die berufliche Vorsorge und erfüllt die Anforderungen an die Gesetzgebung mit 6'716 Wörter, die vergleichbaren Vorschriften in der Schweiz bestehen aus 18'422 Wörter. Im April 2007 hat der ASIP ein neues Gesetz⁷⁴ für die Umsetzung der beruflichen Vorsorge vorgestellt und damit eine breite Diskussion ausgelöst. Die Forderung nach Transparenz, Lesbarkeit und Verständlichkeit wird in diesem Entwurf in 12 Teilen und 46 Artikeln umgesetzt.

Statement

Die Überregulierung der beruflichen Vorsorge in zahlreichen Gesetzen und Verordnungen muss beendet werden. Als Ersatz sind ein Gesetz und eine Verordnung anzustreben. Dabei müssen folgende Anforderungen erfüllt werden:

1. Transparenz, Lesbarkeit und Verständlichkeit
2. Handlungsspielraum für die Vorsorgeeinrichtungen
3. Rahmengesetz mit erfüllbaren, minimalen Vorschriften
4. Keine Bestimmungen über versicherungs- und finanztechnische Grundlagen
5. Gleichbehandlung aller Vorsorgeeinrichtungen
6. Verantwortung, Kompetenzen und Aufgaben festgelegt sein

Auffassung ASIP zu dieser Frage:

Er ist der Auffassung, dass nur mit einer Neuformulierung des BVG's zeitgemässe Rahmenbedingungen geschaffen, das Verständnis für die berufliche Vorsorge erhöht, Entscheidungsspielräume zu Gunsten der Versicherten gewonnen und die Führungsverantwortung gestärkt werden können.

4.5 Handlungsspielraum

Grundsätzlich galt das BVG-Gesetz als Rahmengesetz. Die seit der Einführung vorgenommenen Ergänzungen der gesetzlichen Grundlagen bewirken immer mehr, dass von diesem Grundsatz des Rahmengesetzes Abstand genommen wird. Die Beschränkung des Handlungsspielraumes für Kassen, die überobligatorische Leistungen erbringen, ist mit der Umsetzung der 1. BVG-Revision offensichtlich geworden. Auswüchse einzelner Kassen haben dazu geführt, dass im Art. 1 BVV 2 die Angemessenheit eines Vorsorgeplanes umschrieben wurde. Zusätzliche Bestimmungen in Art. 49 BVG (Selbständigkeitsbereich)

⁷³ Vgl. <http://www.gesetze.li/Seite1.jsp?LGBIm=1988012>

⁷⁴ Vgl. <http://web.omnidrive.com/APIServer/public/jfGidqPwVZNVJbw2olXuVGNL/050407%20Neues%20BVG.pdf>



beschränken zusätzlich die Selbständigkeit der überobligatorischen Kassen in der Gestaltung ihrer Leistungen. Es darf und kann nicht Ziel der Gesetzgebung sein, einen "Einheitsbrei" in der zweiten Säule herzustellen. Mit der Einführung des Gesetzes über die berufliche Vorsorge wurde bewusst die bisherige betriebliche Vorsorge nicht in allen Einzelheiten der neuen Gesetzgebung unterworfen. Es war damals klar, dass ein gewisser Handlungsspielraum für die Ausgestaltung der Vorsorgepläne sinnvoll, nützlich und erwünscht war. Der Gestaltungsfreiheit der einzelnen Kassen muss in Zukunft wieder vermehrt Rechnung getragen werden. Gesetzliche Änderungen der bestehenden Bestimmungen müssen unter diesem Aspekt erfolgen, denn nur so kann ein gewünschter Wettbewerb unter den Kassen entstehen. Ein gewisser Wettbewerbsdruck erhöht die Effizienz der beruflichen Vorsorge und zwingt die Organe einer Vorsorgeeinrichtung zu besseren Leistungen. Im Gegensatz zu den öffentlich-rechtlichen Kassen ist der Handlungsspielraum der privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen dadurch beschränkt, dass sie jederzeit in der Lage sein müssen, die übernommenen Verpflichtungen zu erfüllen. Bei den öffentlich-rechtlichen Kassen bekommt man tatsächlich den Eindruck, dass Leistungen versprochen werden, die nicht finanziert sind. Diese Aussage gilt vor allem für Kassen westlich von Zürich.

Statement

Der Handlungsspielraum der Vorsorgeeinrichtungen muss gewahrt sein. Minimale gesetzliche Vorschriften verhindern Exzesse. Der Wettbewerb unter den Kassen ist durch eine transparente Berichterstattung zu fördern, dazu ist eine einheitliche Grundlage notwendig. Um die Vergleichbarkeit der Kassen herzustellen, ist die Berechnung der Unter- bzw. Überdeckung einer Kasse auf Grund einer einheitlichen Grösse des technischen Zinssatzes vorzunehmen⁷⁵. Der Handlungsspielraum einer Pensionskasse soll nur durch minimale gesetzliche Bestimmungen eines Rahmengesetzes eingeschränkt werden.

Auffassung ASIP zu dieser Frage:

Er wünscht zeitgemässe Rahmenbedingungen, die den Entscheidungsspielraum der Vorsorgeeinrichtungen erhöhen. Gleichzeitig werden im Art. 43 gesetzliche Schranken gesetzt, damit eine steuerliche Ausnützung der beruflichen Vorsorge verhindert wird.

Kommentar:

Im Gesetzesentwurf des ASIP wird im Artikel 43 der massgebende Jahreslohn auf den 30-fachen Betrag der maximalen AHV-Altersrente beschränkt. Die Beiträge zur Bildung von Altersgutschriften dürfen höchstens 25 % des massgebenden Jahreslohnes betragen. Der Entwurf kann die Forderung nach einem genügenden Handlungsspielraum für die Vorsorgeeinrichtungen erfüllen und verhindert die Ausnützung der beruflichen Vorsorge zur Umgehung des steuerbaren Einkommens.

⁷⁵ Die Höhe des technischen Zinssatzes ist ein wesentliches Element zur Berechnung der Verpflichtungen und hat Einfluss auf den Deckungsgrad einer Kasse.



4.6 Umwandlungssatz

Die Ausführungen in den Ziffern 3.3ff. lassen erkennen, dass versicherungstechnische Faktoren die Höhe des Umwandlungssatzes bestimmen. In diesem Sinne ist es unzweckmässig, wenn die Höhe des Mindestumwandlungssatzes im Gesetz vorgeschrieben wird. Dadurch wird die Bestimmung der Höhe des Umwandlungssatzes verpolitisiert und nicht versicherungsmathematischen Grundlagen unterworfen.

Der im Gesetz vorgeschriebene Satz wird als Mindestumwandlungssatz beschrieben. Es wäre grundsätzlich jeder Vorsorgeeinrichtung freigestellt, einen höheren Satz für ihre Altersleistungen zu verwenden. Die Schwierigkeit liegt darin, dass der vorgeschriebene Mindestsatz eine Grössenordnung hat, welcher die finanziellen Möglichkeiten der meisten Kassen übersteigt und demzufolge nicht überboten werden kann. Diesbezüglich müssen wir im Nachhinein einfach feststellen, dass offensichtlich die Herabsetzung des Mindestumwandlungssatzes von 7.2 % auf 6.8 % ein Schritt in die richtige Richtung war, aber auf Grund des politischen Druckes zu hoch angesetzt wurde.

Eine erneute Senkung des Mindestumwandlungssatzes ohne flankierende Massnahmen, wie es der Bundesrat vorschlägt, führt zu einem erheblichen Vertrauensverlust. Zu diesem Schluss kommt u.a. auch der Kanton Glarus in seiner Vernehmlassung zur Anpassung des Mindestumwandlungssatzes: "Glarus bemängelt, dass mit dieser Senkung die eben erst in der 1. BVG-Revision beschlossene und aus sozialpolitischen (und guten) Gründen bewusst flach ausgestaltete Senkung des Umwandlungssatzes ausgehebelt würde. Bei einem Verzicht auf flankierende Massnahmen würde zudem das damals massgebende sozialpolitische Ziel unterlaufen. Ein solches Vorgehen würde von den Versicherten beziehungsweise von Nichtversicherungsgesellschaften nicht verstanden und untergrabe das Vertrauen in Regierung und Parlament. Nicht zu reden vom Glaubwürdigkeits- und Vertrauensverlust in die Institution der 2. Säule⁷⁶." Der Bundesrat hat im Januar 2006 die erneute Anpassung des Mindestumwandlungssatzes mit der notwendigen Herabsetzung des technischen Zinsfusses auf Grund der mageren Markterträge der Anlagen begründet⁷⁷. Verschiedene Kassen haben tatsächlich auf Grund dieser Sachlage den technischen Zinsfuss gesenkt, und daraus resultiert folgerichtig auch eine Senkung des Umwandlungssatzes.

In der Zwischenzeit stellen wir aber fest, dass der Deckungsgrad der Pensionskassen seit dem Jahr 2002 laufend verbessert wurde (Grafik 3-6). Das finanzielle Gleichgewicht einer Pensionskasse kann nur verbessert werden, wenn die Erträge aus den Aktiven höher ausfallen als sie für die Sollrendite notwendig wären. Daraus kann geschlossen werden, dass eine erneute Senkung des Umwandlungssatzes nicht ausgewiesen ist. Aus Gründen des Vertrauensverlustes ist unbedingt auch auf diese Massnahme zu verzichten. Eine Vorsorgeeinrichtung hat die Möglichkeit, für die zunehmende Lebenserwartung Reserven zu bilden. In der Regel werden 0.5 % der Rentenverpflichtungen zurückgestellt. Bezüglich Umwandlungssatz wäre es sinnvoll, wenn die gesetzlichen Vorgaben ersatzlos gestrichen und die Vorsorgeeinrichtungen verpflichtet würden, allfällige Verluste aus der Berentung mit Reserven abzudecken und zu finanzieren. Damit wäre die Möglichkeit gegeben, dass eine Vorsorgeeinrichtung langfristig den gleichen Umwandlungssatz anwenden könnte und dieser Satz im Wettbewerb zu anderen Kassen stehen würde. Es ist anzunehmen, dass auch ein Arbeitgeber an einem höheren Umwandlungssatz interessiert ist. Seine Marktchancen als Arbeitgeber (bessere Sozialleistungen) würden dadurch erheblich verbessert.

⁷⁶ Vgl. Eidg. Departement des Innern EDI (2006): Anpassung des Mindestumwandlungssatzes in der beruflichen Vorsorge, Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, Seite 10

⁷⁷ Vgl. Eidg. Departement des Innern (2006): Anpassung des Mindestumwandlungssatzes in der beruflichen Vorsorge, Gesetzesentwurf und erläuternder Bericht für die Vernehmlassung, Seite 7



Der Umwandlungssatz ist eine leicht verständliche Grösse und kann nicht durch andere flankierende Massnahmen (z.B. bessere Verzinsung) ersetzt werden. Der technische Zinssatz hat auf die Höhe des Umwandlungssatzes gravierende Auswirkungen (Abbildung 3-3). Er bestimmt das notwendige Deckungskapital einer Kasse, entsprechend wird auch der Deckungsgrad einer Vorsorgeeinrichtung beeinflusst. Versicherungstechnisch ist unbestritten, dass bei einer Senkung des technischen Zinsfusses auch der Umwandlungssatz nach unten korrigiert werden muss. Verzichtet die Vorsorgeeinrichtung auf eine Herabsetzung des Umwandlungssatzes, entsteht bei jeder Pensionierung ein "Pensionierungsverlust". Mit der Bildung von Rückstellungen kann dieser Verlust "geglättet" und somit eine langfristige Stabilität des Umwandlungssatzes garantiert werden. Die finanziellen Möglichkeiten einer Kasse sind für die Festlegung des Umwandlungssatzes entscheidend. Gesetzliche Minimalbestimmungen können dazu verleiten, dass der technische Zinssatz nicht den Gegebenheiten des Marktes angepasst wird.

Statement

Die Höhe des Umwandlungssatzes muss durch die Vorsorgeeinrichtung so festgelegt werden, dass eine langfristige Anwendung gewährleistet ist. Eine Änderung ist nur bei einer Neuberechnung der demographischen Entwicklung angebracht. Ertragsschwankungen an den Märkten sind über Rückstellungen auszugleichen. Ein stabiler Umwandlungssatz trägt wesentlich zur Vertrauensbildung in der beruflichen Vorsorge bei und ist nicht zu unterschätzen. Auf eine gesetzliche Festlegung der minimalen Umwandlungssätze kann verzichtet werden. Eine einmal ausgerichtete Rente darf nicht nach unten angepasst werden.

Auffassung ASIP zu dieser Frage:

Der für die Umwandlung massgebende Prozentsatz ergibt sich aus den vom Pensionsversicherungsexperten angewandten statistischen Rechnungsgrundlagen (Lebenserwartung). Zusätzlich zur Altersrente ist jährlich per 31.12. der entsprechende Anteil am erzielten Überschuss auszuschütten.

Kommentar:

Der Umwandlungssatz (ASIP) beruht auf der Lebenserwartung. Somit wäre eine langfristige Anwendung des Umwandlungssatzes gegeben. Dies entspricht meinen Vorstellungen. Die im Entwurf vorgesehene zusätzliche Ausschüttung des Überschusses ist in der Praxis nicht praktikabel. Der erzielte Ertrag einer Vorsorgeeinrichtung kann erst am 31.12. des laufenden Jahres festgestellt werden, d.h., die gesicherte Bewertung des Erfolges kann erst mit einer zeitlichen Verzögerung von mindestens 30 Tagen berechnet werden. Zudem führt diese Variante dazu, dass dem Rentner im Laufe des Jahres die volle Höhe seiner Rente vorenthalten wird und eine Auszahlung für das laufende Jahr völlig unmöglich wäre (Stichtag 31.12.). Die Probleme mit der Berechnung von Ergänzungsleistungen oder der Steuern wären mit dieser Vorgehensweise voraussehbar, und deshalb müsste der ASIP für diese Problematik einen neuen Vorschlag einbringen. Auf Grund der volatilen Finanzmärkte könnten sich die am 31.12. des laufenden Jahres erzielten Überschüsse sehr rasch in Luft auflösen, was dazu führen würde, dass eine Vorsorgeeinrichtung Überschüsse verteilen müsste, die gar nicht mehr vorhanden sind.



4.7 Mindestzinssatz

Bei der Anwendung des Mindestzinssatzes kann man eine ähnliche Entwicklung wie beim Umwandlungssatz feststellen. Die in Ziffer 3.3.2 beschriebene Usanz der Zweiteilung in einen obligatorischen bzw. überobligatorischen Bereich wird auch bei der Anwendung des Mindestzinssatzes vollzogen. Überobligatorische Leistungen können tiefer (selbst negativ) verzinst werden. Der im Art. 12 BVV 2 vorgeschriebene Mindestzinssatz wird für die Verzinsung des Altersguthabens verwendet und hat keinen Zusammenhang mit dem technischen Zinssatz, der für die Berechnung des Deckungskapitals als Barwert der künftigen Einnahmen verwendet wird.

Die Wichtigkeit der Verzinsung des Altersguthabens wird in den Grafiken 4-1 und 4-2 dargestellt. Art. 15 BVG regelt die Verzinsung des Altersguthabens und erteilt gleichzeitig dem Bundesrat die Kompetenz, den Mindestzins festzulegen. Bei der Festlegung des Zinses waren vorwiegend politische statt marktrelevante Gründe ausschlaggebend.

Seit dem 1. Januar 2005 wird das Alterskapital mit mindestens 2.5 %⁷⁸ verzinst. Erfreulicherweise haben verschiedene Pensionskassen die Guthaben ihrer Versicherten höher verzinst als das gesetzliche Minimum dies verlangt. Im Gegensatz zum Umwandlungssatz hat die Festlegung der Verzinsung kurzfristigen Charakter. Dies erklärt auch die Tatsache, dass die Vorsorgeeinrichtungen eher bereit waren, diesen Satz den Kapitalmärkten anzupassen.

Grundsätzlich ist es falsch, Vorsorgeeinrichtungen einen Mindestzinssatz vorzuschreiben. Dies vor allem dann, wenn die Markterträge den Mindestzinssatz nicht erreichen. Carl Helbling sagt dazu Folgendes⁷⁹: "Das derzeitige System der 2. Säule führt, wenn die garantierten Zinssätze (BVG-Zinssatz, aber auch technischer Zinssatz) nicht erreicht werden, zu starken Umverteilungen von den heute Aktivversicherten zu den Rentnern. Ein Verzicht auf garantierte Zinsen und auch auf Mindestumwandlungssätze wäre technisch und betriebswirtschaftlich eine mögliche Lösung". Das Gesetz soll vorschreiben, dass das Altersguthaben im Rahmen der erzielten Rendite und der freien Mitteln einer Pensionskasse zu verzinsen sei. Dies würde das Interesse der Versicherten für die berufliche Vorsorge erheblich steigern, denn sie wären am Erfolg ihrer Vorsorgeeinrichtung direkt beteiligt. Die Höhe der erzielten Jahresperformance kann erst beim Vorliegen der Jahresrechnung ermittelt werden. Für die praktische Anwendung für die Verzinsung der Altersguthaben (z.B. beim Austritt) müsste der Zinssatz aufgeteilt werden. Während des Jahres ist ein reduzierter Zinssatz anzuwenden und nach der Ermittlung des effektiven Ertrages sind die Alterskapitalien zusätzlich zu verzinsen.

Die Anwendung des Mindestzinssatzes betrifft nur die Versicherten einer Beitragsprimatkasse⁸⁰. Bei Leistungsprimatkassen wird die Leistung auf Grund des versicherten Verdienstes festgelegt und ist unabhängig von einer allfälligen Verzinsung des Altersguthabens. Die folgende Grafik zeigt die Bedeutung des "Dritten Beitragzahlers" auf Grund unterschiedlicher Zinssätze auf.

Die Zahlenreihe entstand aus folgenden Parametern: 40 Beitragsjahre, versicherter Verdienst im Alter von 25 Jahren: CHF 30'000.-, Lohnzuwachsrate 1 % p.a.

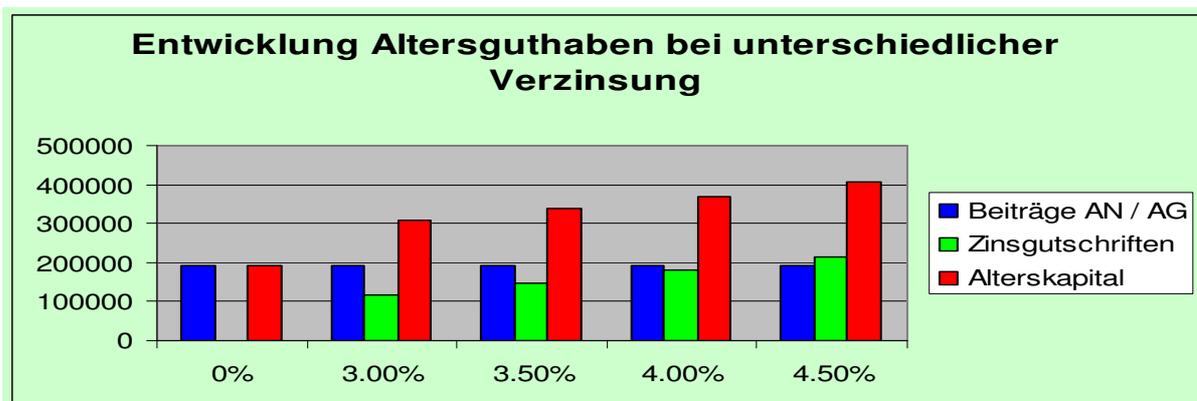
⁷⁸ Art. 12d BVV 2

⁷⁹ Helbling Carl, (2006): Personalvorsorge und BVG, 8. Auflage, Haupt Verlag Bern, Seite 209

⁸⁰ Helbling Carl, (2006): Personalvorsorge und BVG, 8. Auflage, Haupt Verlag Bern, Seite 208



Grafik 4-1 Entwicklung Altersguthaben mit unterschiedlichen Zinssätzen

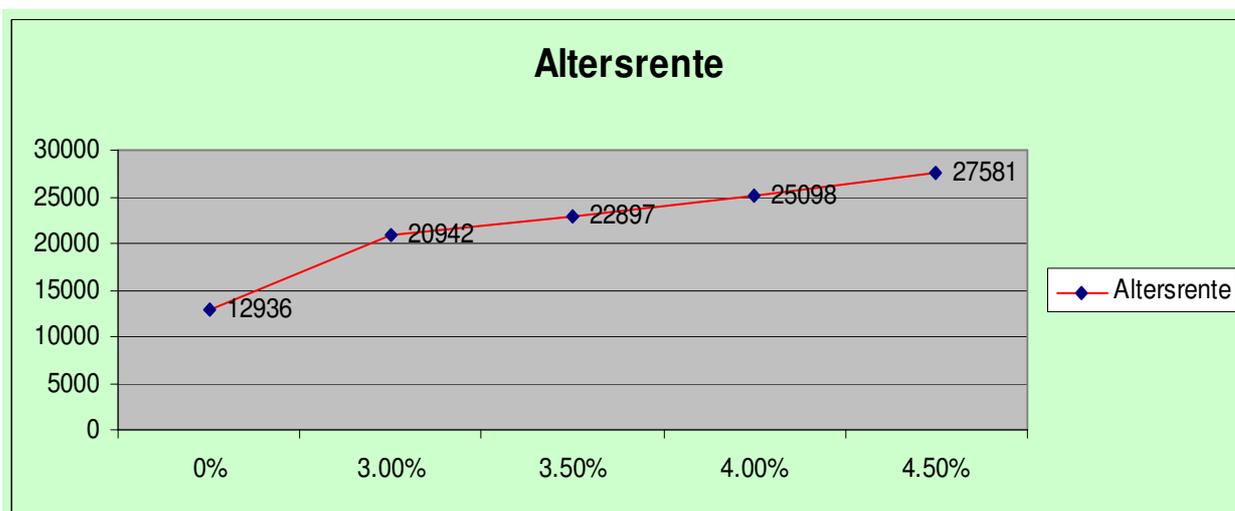


Quelle: Eigene Berechnungen

Bei einer Nullverzinsung entspricht das Altersguthaben den einbezahlten Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen von insgesamt CHF190'235.-. Bei einer Verzinsung von 3 % kann mit einer Zinsgutschrift von CHF 117'737.-, bei 3.5 % mit CHF 146'485.-, bei 4.0 % mit CHF 178'856.- und bei 4.5 % mit CHF 215'362.- gerechnet werden, d.h., die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge werden um die obigen Zinserträge erhöht. Wird das Altersguthaben mit durchschnittlich 4 % verzinst, erreichen die Zinserträge beinahe die Höhe der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge. Der Festlegung des Mindestzinses (und des entsprechenden Zinseszinses) kommt wie dem Umwandlungssatz eine erhebliche Bedeutung zu. Bekanntlich wird im Beitragsprimat das erworbene Altersguthaben mit einem Umwandlungssatz in eine Rente umgewandelt. Auf Grund des obigen Kapitals zeigt die Grafik 4-2 die Entwicklung der entsprechenden Altersrente auf (Annahme Umwandlungssatz 6.8 %).

Bei einer vierzigjährigen Erwerbstätigkeit steht einer jährlichen Altersrente von CHF 12'936.- bei einer Nullverzinsung eine solche von CHF 27'581.- bei einer 4.5 %-Verzinsung gegenüber. Zu beachten gilt, dass es kaum möglich sein wird, über einen Zeitraum von 40 Jahren einen einheitlichen Mindestzinssatz zu gewähren, wie dies bei der obigen Modellrechnung angenommen wurde.

Grafik 4-2 Entwicklung einer Altersrente bei unterschiedlicher Verzinsung



Quelle: Eigene Berechnungen



Statement

Die Vorsorgeeinrichtungen sind zu verpflichten, im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten die Altersguthaben zu verzinsen. Auf eine Festlegung des Mindestzinses durch den Bundesrat, wie dies im Gesetz vorgeschrieben ist, kann verzichtet werden. Der Mindestzins unterliegt den Bestimmungen des Finanzmarktes und kann nicht auf Grund der Sozialpartnerschaft festgelegt werden.

Auffassung ASIP zu dieser Frage:

Dem gesparten Altersguthaben wird jährlich per 31.12. der erzielte Überschuss gutgeschrieben.

Kommentar:

Dieser Vorschlag ist nicht praxistauglich. Beim Austritt eines Versicherten sind die Altersguthaben zu verzinsen. Eine nachträgliche Verzinsung führt zu einem nicht zu verantwortbaren administrativen Aufwand. Bezüglich Verteilung des Überschusses kann die gleiche Problematik wie beim Umwandlungssatz festgestellt werden. Eine gerechte Verteilung von Überschüssen kann nur über die Auflösung von Reserven erfolgen. Sofern also erzielte Überschüsse einer "Verteilungsreserve" zugewiesen werden müssten, könnte die Idee des ASIP umgesetzt werden. Der Vorschlag ASIP geht aber in die richtige Richtung, denn auf eine gesetzliche Mindestgrösse wird richtigerweise verzichtet.

4.8 Öffentlich-rechtliche Kassen

Nationalrat Serge Beck hat am 20.06.2003 mit seiner parlamentarischen Initiative die Ausfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen verlangt und äusserte sich wie folgt: "Damit zeigt sich auch, wie sinnvoll dieser Vorstoss ist, ungeachtet all der Meinungen von Fachleuten, deren Horizont nicht über die Bürotischkante hinausreicht und denen jegliche finanzpolitische Vision abgeht". In Ziffer 3.5 wurde festgestellt, dass von den 3'220 in die Untersuchung einbezogenen Vorsorgeeinrichtungen 37 öffentlich-rechtliche Kassen eine Unterdeckung ausweisen. Der Bundesrat hat eine Expertenkommission zur Überprüfung der finanziellen Rahmenbedingungen öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen eingesetzt. Die Expertengruppe hat am 19. Dezember 2006 ihren Schlussbericht vorgelegt⁸¹ und zahlreiche Empfehlungen abgegeben. Die 37 öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen weisen insgesamt eine Unterdeckung von 16 Mrd. Franken aus. Die Ursachen, die zur Unterdeckung führten, sind umfangreich. Tatsache ist aber, dass Pensionskassen westlich von Zürich überdurchschnittlich stark betroffen sind. An dieser Stelle muss betont werden, dass die welschen Pensionskassen die notwendigen Hausaufgaben nicht gemacht haben. Besonders stossend erachte ich Vorschläge mit geänderten bzw. neuen Gesetzesartikeln, um die Problematik der Unterdeckung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen zu lösen. Auch

⁸¹ Vgl. Schlussbericht der Expertenkommission (2006): Finanzierung öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen vom 19. Dezember 2006



hier stelle ich fest, dass für wenige Ausnahmen (37 von 3'220 Vorsorgeeinrichtungen) weitere gesetzliche Artikel geschaffen würden. Wäre es hier nicht auch angebracht, eine völlige Gleichschaltung zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen anzustreben? Aus der Sicht des Versicherten bzw. Steuerzahlers ist eine ungleiche Behandlung nicht einzusehen. In eine ähnliche Richtung geht auch die Expertenkommission mit ihrem Vorschlag, die Rechtsstellung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen möglichst weitgehend an jene der privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen anzugleichen⁸². Das bestehende BVG-Gesetz würde eine Vereinfachung erfahren, wenn sämtliche Sonderartikel für öffentlich-rechtliche Kassen ersatzlos gestrichen würden. In der Folge müssten sich verschiedene Institutionen (vor allem Kantone) Gedanken machen, wie die längst notwendige Sanierung ihrer öffentlich-rechtlichen Kassen angegangen werden sollte. Allenfalls müsste auch laut über eine Leistungsminderung bzw. über die Finanzierung versprochener Leistungen nachgedacht werden. Das Problem der Unterdeckung einer öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung kann auch nicht mit der Garantie einer staatlichen Institution gelöst werden. Dies deshalb, weil die notwendige Sollrendite (z.B. bei einem Deckungsgrad von 80 %) mit einer Kapitalgrösse von 80 % für 100 % der Verpflichtungen erzielt werden müsste. Um also ein weiteres Absinken des Deckungsgrades zu vermeiden, müssten die öffentlich-rechtlichen Kassen eine überdurchschnittliche Rendite erzielen, die weit über den Markterwartungen liegen würde. Öffentlich-rechtliche Pensionskassen in der Ostschweiz haben einen Weg gefunden, ihre Unterdeckung zu sanieren. Dazu beigetragen hat häufig der Umstand, dass ein Primatwechsel vollzogen wurde (Kanton Graubünden). Im Hinblick auf die demographische Entwicklung ist es verantwortungslos, die längst notwendigen Sanierungsschritte nicht einzuleiten. Neue gesetzliche Ergänzungen (wie gefordert) können eine Sanierung kurzfristig hinauszögern, aber nicht eliminieren. Es gibt grundsätzlich keine Alternative (demographische Entwicklung), auch die öffentlich-rechtlichen Kassen müssen zu 100 % ausfinanziert werden.

Statement

Die gesetzliche Differenzierung zwischen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen ist aufzuheben. Öffentlich-rechtliche Kassen müssen zu 100 % ausfinanziert werden. Sofern dies nicht möglich ist, sind die Leistungen zu reduzieren. Eine vollständige Unabhängigkeit zwischen Staat und Vorsorgeeinrichtung ist anzustreben. Die notwendigen Sanierungsschritte sind durch die Institutionen umgehend einzuleiten.

Auffassung ASIP zu dieser Frage:

Der Bundesrat umschreibt Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, unter denen Vorsorgeeinrichtungen von Kantonen und Gemeinden vom Grundsatz der Kapitaldeckung abweichen können.

⁸² Vgl. Schlussbericht der Expertenkommission (2006): Finanzierung öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen vom 19. Dezember 2006, Seite 48



Kommentar:

In diesem Punkt kann ich dem ASIP nicht folgen. Es darf und kann nicht sein, dass öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen Leistungen versprechen, die nicht finanziert sind. Die Bezahlung dieser Rechnung (Zahlungsfähigkeit einer Kasse) wird auf Grund der demographischen Entwicklung auf später vertagt und ist deshalb abzulehnen. Es ist tatsächlich nicht angebracht, wegen 37 öffentlich-rechtlichen Kassen, die eine Unterdeckung aufweisen, eine separate Lösung zu suchen. Eine Abweichung von der Kapitaldeckung ist auch bei einem Ausmass von 16 Mrd. Franken Fehlbetrag nicht zu begründen.

4.9 Zusammenfassung

In den einzelnen Statements sind die wichtigsten Antworten auf die Frage: "Warum benötigen wir in der Schweiz ein neues BVG-Gesetz?" gegeben worden. Für die Umsetzung benötigen wir Folgendes:

Zusammenfassung:

Für die Umsetzung benötigen wir Folgendes:

- ▲ **Ein zeitgemässes Rahmengesetz und eine Verordnung**
- ▲ **Entscheidungsspielräume zu Gunsten der Versicherer und Versicherten**
- ▲ **Versicherungs- und finanztechnische Parameter werden in den Reglementen der Vorsorgeeinrichtungen geregelt.**
- ▲ **Gleichbehandlung aller Vorsorgeeinrichtungen**
- ▲ **Alle versprochenen Leistungen müssen über das Kapitaldeckungsverfahren finanziert werden.**



5 Fazit

5.1 Sozialpartnerschaft

Ein Umbau bzw. eine Vereinfachung der gesetzlichen Grundlagen, insbesondere eine saubere Trennung zwischen versicherungstechnischen Grundlagen und politischen Vorgaben, lassen sich nicht ohne Einbezug der Sozialpartner realisieren. Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind bereits heute paritätisch mit der Umsetzung der beruflichen Vorsorge betraut, und deshalb sind sie rechtzeitig in den Erneuerungsprozess zu integrieren. Eine transparente Kommunikation und Information kann zur Vertrauensbildung beitragen. Die Forderung, vor allem der Parteien links der Mitte, dass keine bisherigen Leistungen abgebaut werden sollen, ist zu respektieren. Es ist aufzuzeigen, mit welchen flankierenden Massnahmen dringende notwendige Korrekturen sozialverträglich vollzogen werden können. Das kürzlich angedrohte Referendum der UNIA⁸³, eine erneute Senkung des Umwandlungssatzes zu bekämpfen, schadet dem Image der zweiten Säule und reduziert eine sehr komplexe Materie auf den Slogan "für Bosse goldene Fallschirme, für uns der Rentenklau⁸⁴". Es ist dringend notwendig, dass sich einerseits die Träger der beruflichen Vorsorge, andererseits die politischen Parteien zur Stärkung der zweiten Säule gemeinsame Ziele setzen. Auf Grund von Art. 85 hat der Bundesrat eine Kommission mit höchstens 21 Mitgliedern bestellt, die zuhanden des Bundesrates Fragen über die Durchführung und die Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge behandelt. Nachdem Parteien und Organisationen in diesem Gremium vertreten sind, stellt sich die Frage, ob diese Kommission nicht die Plattform für eine breit abgestützte Diskussion bilden könnte.

5.2 Zweckmässigkeit der beruflichen Vorsorge als Altersvorsorge

Das schweizerische Dreisäulenkonzept stützt sich auf die staatliche Vorsorge (1. Säule), die berufliche Vorsorge (2. Säule) und die private Vorsorge (3. Säule). Bezüglich der Altersvorsorge ergänzen die 2. und 3. Säule die 1. Säule. Dieser Umstand führt zur Frage, ob allenfalls die Altersvorsorge durch die Verstärkung der 1. Säule allein bestritten werden soll. Dies würde aber zu einem gewaltigen Umbau der Sozialversicherungen führen und wäre politisch wie auch versicherungstechnisch kein realistisches Vorgehen. Auf Grund der demographischen Entwicklung muss darüber diskutiert werden, ob nicht eine Verschiebung vom Umlageverfahren (1. Säule) zum Kapitaldeckungsverfahren (2. und 3. Säule) angebracht wäre. Das Kapitaldeckungsverfahren ist die einzige Möglichkeit, die Finanzierung einer Sozialeinrichtung mittel- und langfristig zu sichern. Altersleistungen über das Umlageverfahren zu finanzieren findet auch Roland Schaer kein einfaches Unterfangen⁸⁵. Es geht nicht darum, die 2. Säule gegen die 1. Säule auszuspielen, es besteht vielmehr seitens der Vorsorgeeinrichtungen, inkl. der Lebensversicherer, ein dringender Handlungsbedarf, einer breiten Bevölkerung die Vorzüge der beruflichen Vorsorge aufzuzeigen. Selbstverständlich wäre eine Forderung, bei der 1. Säule, insbesondere bei der AHV, Korrekturen anzubringen, politisch nicht umsetzbar und von vornherein zum Scheitern verurteilt. Zur ergänzenden Altersvorsorge

⁸³ UNIA = Gewerkschaft

⁸⁴ Vgl.

[http://www.unia.ch/news_aktionen.9.0.html?&no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=2689&tx_ttnews\[backPid\]=1&cHash=0ed25921fd](http://www.unia.ch/news_aktionen.9.0.html?&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=2689&tx_ttnews[backPid]=1&cHash=0ed25921fd)

⁸⁵ Vgl. Schaer Roland (2007): Modernes Versicherungsrecht, Seite 22; Stämpfli Verlag AG Bern



zusätzlich zur AHV gibt es keine Alternative als die berufliche, bzw. private Vorsorge. Die in letzter Zeit von Wirtschaftsvertretern geforderte freie Wahl der Pensionskasse geht hingegen in eine falsche Richtung.

Leider muss festgestellt werden, dass der Gedanke der ergänzenden Alters- und Invalidenvorsorge mit der Einführung der Wohneigentumsförderung unterlaufen wurde. Mangels anderer Lösungen wurde die berufliche Vorsorge dazu "verdonnert", die Wohnbauförderung zu übernehmen und Kapital vorzuschies- sen. Beispiele aus der Praxis zeigen aber deutlich auf, dass die Nachteile dieser Lösung massiv unterschätzt wurden. Notverkäufe von Liegenschaften als Folge einer Scheidung oder eine eintretende Invalidität schmälern die möglichen Leistungen einer Vorsorgeeinrichtung, und letztlich ist es wieder die Pensi- onskasse, die völlig ungenügende Leistungen erbringt und deswegen vermehrt in der Kritik steht. Das Problem könnte mit einem steuerbegünstigten Bausparen ausserhalb der beruflichen Vorsorge gelöst werden, und damit wäre auch der Weg frei, die berufliche Vorsorge von dieser artfremden Aufgabe zu entbinden.

5.3 Vorsorgeplan

Die Vorsorgeeinrichtungen erbringen ihre Leistungen nach dem Beitrags- oder nach dem Leistungsprimat. Vor der Einführung des BVG's waren die Leistungsprimatkassen in der Überzahl. Die zahlreichen gesetz- lichen Veränderungen haben dazu beigetragen, dass die administrative Umsetzung der gesetzlichen Auf- lagen in einer Leistungsprimatkasse nur noch mit einem erheblichen Kostenaufwand vollzogen werden kann. Zudem hat in der beruflichen Vorsorge eine Entsolidarisierung stattgefunden, die dem Prinzip der Leistungsprimatkasse weitgehend widerspricht. Der Umstellungstrend von der Leistungsprimat- zur Bei- tragsprimatkasse geht ungebremst weiter. Man kann auch die Behauptung aufstellen, dass die bisher enge Verbindung zwischen Arbeitgeber und Vorsorgeeinrichtung im Zuge der neuen Gesetzgebung weit- gehend verloren gegangen ist. Heute steht leider eine finanzielle Betrachtungsweise im Vordergrund. Die ehemals eher sozialpolitischen Grundgedanken sind verloren gegangen. Dies führt ebenfalls dazu, dass in Zukunft Leistungsprimatkassen einer absoluten Minderheit angehören werden. Es könnte dazu führen, dass vor allem öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen diesen Vorsorgeplan beibehalten werden. Eine Liberalisierung in der Gesetzgebung könnte diesen Trend etwas bremsen, aber nicht mehr aufhalten. Die Vorzüge einer Leistungsprimatkasse erfordern eine saubere Ausfinanzierung der versprochenen Leis- tungen, hingegen ist sie völlig gefeit vor politischen Diskussionen bezüglich Umwandlungssatz und Mindest- verzinsung. Die Vorzüge einer Leistungsprimatkasse sind bestechend, aber durch Arbeitgeber und Ar- beitnehmer kaum mehr finanzierbar.

Die Vorsorgeeinrichtungen können für die Versicherten von jedem Kollektiv bis zu drei Vorsorgepläne anbieten. Dies ist an sich zu begrüßen, man muss sich allerdings die Frage stellen, ob die Kollektivität einer Vorsorgeeinrichtung dadurch nicht strapaziert und der Verwaltungsaufwand nicht unnötig erheblich erhöht wird. Im Sinne der Transparenz und Kollektivität wäre es angebracht, auf diese Form zu verzich- ten. Verbesserungen im Vorsorgeplan einzelner Kollektivmitglieder liessen sich durch andere Massnah- men umsetzen. Der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Mitglieder in einer Vorsorgeeinrichtung muss hoch gehalten werden. Alles andere führt dazu, dass in Zukunft diese Alternative unnötige, hitzige Diskus- sionen auslösen wird. Die Aussage könnte lauten: "Den Reichen wird gegeben, den Armen wird genom- men". Diese Bemerkung gilt auch für die Variante, den Versicherten unterschiedliche Anlagestrategien anzubieten. In dieser Beziehung hat die 1. BVG-Revision eine falsche Richtung eingeschlagen. Auch hier ist der Weg über eine verbesserte Transparenz zu suchen und die einzelnen Vorsorgeeinrichtungen dem



Wettbewerb auszusetzen. Mangelhafte Leistungen einzelner Pensionskassen sind auszumerzen und nicht durch undurchsichtige Vorsorgepläne und Anlagestrategien zu vertuschen. Ein Versicherter muss in der Lage sein, die Leistung seiner Pensionskasse hinsichtlich Ertragsstärke und Leistungsplan als Ganzes beurteilen zu können.

5.4 Organisation

Für die Umsetzung der beruflichen Vorsorge sind die Vorsorgeeinrichtungen verantwortlich. Die Verantwortung für die Erfüllung dieser Aufgabe liegt beim Stiftungsrat. Kleinere Kassen könnten auf Grund der zahlreichen Auflagen überfordert sein⁸⁶. Bei der Formulierung eines neuen Gesetzes müsste diesem Umstand Rechnung getragen werden. Die Vorsorgeeinrichtungen erlassen gemäss Art. 50 BVG Bestimmungen über ihre Organisation. Bis auf die Pflicht, als oberstes Organ einer Pensionskasse eine paritätische Verwaltung zu benennen, sind die Kassen frei, wie sie die Führungsstruktur gestalten wollen. Gesetzlich vorgeschrieben sind hingegen die Kontrollstelle und der anerkannte Experte für berufliche Vorsorge. Im Blick auf die unterschiedlichen Grössen der Pensionskassen machen diese minimalen Bestimmungen durchaus Sinn. Als oberstes Organ einer Pensionskasse waltet eine paritätische Kommission, d.h., Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben das Recht, die gleiche Zahl Vertreter zu entsenden. Das Stimm- und Wahlrecht wird in dem entsprechenden Reglement der Pensionskasse umschrieben. In der Regel ist das Wahlrecht der Arbeitnehmer und Arbeitgebervertreter mit dem Arbeitsverhältnis der Stifterfirma verbunden. Dies hat zur Folge, dass die Zusammensetzung der paritätischen Kommission einem starken Wechsel unterworfen ist. Die mit der Führung einer Pensionskasse beauftragten Personen können ihre Funktion nur wahrnehmen, wenn sie über langjährige Erfahrung und umfassende Kenntnisse in der beruflichen Vorsorge verfügen. Die in der Praxis (Austritt aus der Firma) wenig konstante Zusammensetzung führt dazu, dass ein enormer Schulungsaufwand (mit entsprechender Zunahme des Verwaltungsaufwandes) erforderlich ist, um den Anforderungen zu genügen. Die notwendige Erfahrung lässt sich nicht mit einer Schulung kompensieren. Diesbezüglich wird die paritätische Verwaltung einer Vorsorgeeinrichtung zur Farce. Es ist schlicht und einfach nicht gewährleistet, dass eine ausgewogene paritätische Verwaltung bezüglich Wissen und Können vorhanden ist. Dies führt dazu, dass sich der Stiftungsrat zwangsläufig in Fragen von grosser Tragweite durch Experten beraten lassen muss. Am Ende trägt der Stiftungsrat die volle Verantwortung für die Umsetzung der Expertenmeinung. Eine andere Möglichkeit besteht darin, dass Experten im Stiftungsrat Einsitz nehmen, was aber zur Folge hätte, dass sich die übrigen Mitglieder des Stiftungsrates auf die Expertenmeinung abstützten, d.h., mit der eigenen Meinung eher zurückhaltend wären. Dies ist aber nicht im Sinne der paritätischen Verwaltung. Das Problem kann, wenn überhaupt, nur so gelöst werden, dass bei der Wahl von Stiftungsratsmitgliedern hohe Anforderungen an die Kandidaten gestellt werden und gleichzeitig darauf geachtet wird, dass eine langjährige Mitgliedschaft in der paritätischen Verwaltung gewährleistet ist.

5.5 Herausforderungen an die berufliche Vorsorge

Die 2. Säule wird von weiten Kreisen der Versicherten nicht als "ihre Versicherung" wahrgenommen. Es herrscht nahezu eine Gleichgültigkeit. Dadurch entsteht ein erheblicher Vertrauensverlust. Nationalrat

⁸⁶ Ulrich Grete, Chef der Ausgleichskasse der AHV, hält die Führungsgremien für inkompetent und bezeichnete die Stiftungsräte der Pensionskassen als Stümper.



Meinrado Robbiani fordert mit seinem Postulat⁸⁷ mehr Transparenz in der beruflichen Vorsorge, um das Vertrauen wieder herzustellen. Sofern wir die Berechtigung der 2. Säule nicht gefährden wollen, müssen wir diese Herausforderung annehmen und die berufliche Vorsorge "besser verkaufen". Der Börsensturz der Jahre 2001 und 2002 und die damit ausgelöste Unterdeckung der Pensionskassen galt damals als das grösste Problem seit der Einführung des BVG's und führte zu hitzigen und wenig konstruktiven Diskussionen. Mit Ausnahme der öffentlich-rechtlichen Kassen weisen die meisten Vorsorgeeinrichtungen in der Zwischenzeit auf Grund der Börsenentwicklung 2003 bis 2007 (Mai) einen Deckungsgrad von über 100 % aus. Verschiedenen Pensionskassen ist es auch gelungen, die erforderliche Wertschwankungsreserve zu äufnen. Nachdem die Finanzierung der Kassen an Brisanz verloren hat, gilt es die nachfolgenden Herausforderungen anzugehen:

- ▲ Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Kassen
- ▲ Stärkere Verankerung der 2. Säule in der Bevölkerung
- ▲ Aufbau einer Kommunikationsbasis 2. Säule
- ▲ Vertrauensbildung aufbauen und erhalten
- ▲ Abbau der Überregulierung in der beruflichen Vorsorge und davon abgeleitet ein neues Rahmengesetz und eine entsprechende Verordnung
- ▲ Trennung der versicherungstechnischen Parameter von den gesetzlichen Grundlagen

5.6 Varianten

5.6.1 Allgemeines

Die undurchsichtigen und überregulierten gesetzlichen Grundlagen führen zu massiven Vorwürfen von links und rechts. Begriffe wie "technokratisches Gebilde", "Kopfgeburt von Bürokraten", "Fachleuten, deren Horizont nicht über die Bürotischkante hinausreicht und denen jegliche finanzpolitische Vision abgeht" sind Schlagwörter und trotzdem ernst zu nehmen. Mit der 1. BVG-Revision wurde die Chance verpasst, die Grundlagen auf eine neue Basis zu stellen, obwohl zahlreiche Artikel geändert werden mussten. Der Handlungsspielraum der Vorsorgeeinrichtungen wird durch die Überregulierung eingeschränkt. Heute stellen wir fest, dass wir grundsätzlich keine andere Möglichkeit haben als die Gesetzgebung zu ersetzen und zum ursprünglichen Rahmengesetz zurückzukehren (2. Variante). Trotzdem wären folgende Möglichkeiten denkbar:

5.6.2 1. Variante

Die geltenden gesetzlichen Grundlagen werden wie bisher laufend den Wünschen der Parlamentarier, Verbänden und Vorsorgeeinrichtungen angepasst und der Status quo wird beibehalten. Dies erfordert

⁸⁷ Vgl. Soziale Sicherheit CHSS (2/2007), Seite 102



keinen grossen Aufwand und die Kirche bleibt im Dorf. Früher oder später führt diese Variante ins Abseits und wir werden über die Auflösung der beruflichen Vorsorge diskutieren müssen.

5.6.3 2. Variante

Der aufgezeigte Weg des ASIP führt in die richtige Richtung und ist eine ernstzunehmende Diskussionsgrundlage. Der Gesetzesentwurf erfüllt alle Anforderungen an ein neues Gesetz (Formulierung mit 3'100 Wörter, bisheriges Gesetz 18'400). Einzelne Vorschläge wie z.B. der Deckungsgrad, die Finanzierung der Altersrenten oder die Einstiegsschwelle müssen nochmals überdacht werden. Grundsätzlich muss aber auf dieser Basis weiter gearbeitet werden. Sofern es gelingt, eine breit abgestützte Interessengruppe zu finden, hat dieses Projekt eine Erfolgschance. Nationalrat Rudolf Rechsteiner hat bereits 1998 die Abschaffung des Koordinationsabzuges und eine Neugestaltung von Beiträgen und Leistungen gefordert⁸⁸. Diesbezüglich scheint ein gemeinsamer Nenner mit dem ASIP gefunden zu sein. Es muss auch gelingen, einem Versichertenkreis die Vorzüge einer transparenten Gesetzgebung aufzuzeigen, ohne sich dem Verdacht nach einem Abbau von Leistungen auszusetzen.

5.6.4 3. Variante

Die berufliche Vorsorge beschränkt sich in Zukunft auf die Versicherung der Risiken Tod und Invalidität und überlässt das Alterssparen vollumfänglich dem Versicherten. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge werden auf ein individuelles Konto (Sparkonto oder Vorsorgepolice) überwiesen. Der Versicherte bestimmt seine Anlagestrategie auf Grund dreier Risikoklassen selbst. Minimale gesetzliche Bestimmungen regeln die Einzahlung und den Bezug der angesparten Kapitalien.

5.7 Schlussfolgerungen

Die stückweise Entwicklung der Gesetzgebung in der beruflichen Vorsorge und deren Undurchsichtigkeit hat das Vertrauen in die 2. Säule in Mitleidenschaft gezogen. Alle Befürworter der 2. Säule müssen sich dieser Herausforderung stellen und den Grundgedanken nach einem Rahmengesetz wieder aufnehmen. Mit einer transparenten Berichterstattung sind die Vorsorgeeinrichtungen dem Wettbewerb und der freien Marktwirtschaft ausgesetzt. Die Versicherten werden dafür sorgen, dass mit ihren Geldern die Altersvorsorge gesichert wird. Die berufliche Vorsorge ist eine einzigartige, hervorragende Versicherung und wir müssen alles unternehmen, um die 2. Säule zu erhalten und zu stärken.

⁸⁸ Vgl. Rechsteiner Rudolf (1998): Sozialstaat Schweiz am Ende?, Seite 249, Unionsverlag



Wir sind nicht nur gesetzlich, sondern auch menschlich verantwortlich für eine sichere Altersvorsorge. Dazu brauchen wir eine starke 2. Säule.

Christine Egerszegi-Obrist

6 Literaturverzeichnis (in alphabetischer Reihenfolge)

- AMT FÜR BERUFLICHE VORSORGE UND STIFTUNGEN DES KANTONS ZÜRICH** (April 2004): *Leitfaden für Stiftungsräte*
- ARBEITSGRUPPE UMWANDLUNGSSATZ** (2004): *Überprüfung des Umwandlungssatzes auf seine technischen Grundlagen; Bericht vom November 2004*
- ASIP** (2005): *Sozialpolitische Rundschau*
- BRUGGER Ernst A. / FREY René L.** (2005) *Nachhaltige Altersvorsorge Schweiz – NAVOS, Der Umbau, Verlag Neue Zürcher Zeitung*
- BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNG** (2004): *1. BVG-Revision, 1. Paket (in Kraft getreten am 1. April 2004)*
- BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNG** (2005): *1. BVG-Revision, 2. Paket (in Kraft getreten am 1. Januar 2005)*
- BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNG** (2006): *1. BVG-Revision, 3. Paket (in Kraft getreten am 1. Januar 2006)*
- BUNDESAMT FÜR SOZIALVERSICHERUNG** (2006): *Bericht des Bundesamtes für Sozialversicherungen über die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen und der Lebensversicherer*
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BFS)** (2006): *Demografisches Porträt der Schweiz, Neuchâtel 2006*
- EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN EDI** (2006): *Anpassung des Mindestumwandlungssatzes in der beruflichen Vorsorge, Gesetzesentwurf und erläuternder Bericht für die Vernehmlassung*
- EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN (EDI)** (2006): *Anpassung des Mindestumwandlungssatzes in der beruflichen Vorsorge, Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens*
- GROUPE DE REFLEXION DES AMTES FÜR BERUFLICHE VORSORGE UND STIFTUNGEN DES KANTONS ZÜRICH (BVS)** (Mai 2005): *Sicherheit und Unsicherheit in der Zweiten Säule*
- HELBLING Carl** (2006): *Personalvorsorge und BVG, 8. Auflage, Verlag Haupt Bern*
- HEWITT ASSOCIATES** (Februar 2006): *Übersicht über die Sozialversicherungsgesetze*
- NATIONALRAT / Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit, Subkommission BVG** (2002): *1. BVG-Revision, Bericht der Subkommission BVG zuhanden der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N) über den Vorsorgeschutz für Teilzeitbeschäftigte und Personen mit kleinen Einkommen, über die Anpassung des Umwandlungssatzes und über die paritätische Verwaltung der Vorsorgeeinrichtungen, 00.027n*
- NZZ FOKUS** (November 2004): *Berufliche Vorsorge, Leistungsversprechen über den finanziellen Möglichkeiten, Verlag Neue Zürcher Zeitung*
- RECHSTEINER Rudolf** (1998): *Sozialstaat Schweiz am Ende?, Unionsverlag Zürich*
- SCHAER Roland** (2007): *Modernes Versicherungsrecht, Stämpfli Verlag AG Bern*

SCHAFFHAUSER René / **STAUFFER** Hans-Ulrich (2005): *Die 1. BVG – Revision, Neue Herausforderungen – Praxisgerechte Umsetzung, Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Universität St. Gallen*

SCHENKER H.J. (1999): *Es sagte über....., Pointen zur aktuellen Schweiz, Ott Verlag Thun*

SOZIALE SICHERHEIT CHSS (6/2003): *Vorsorge, 1. BVG-Revision*

SOZIALE SICHERHEIT CHSS (1/2005): *Vorsorge, "Rentenklausur", Untersuchungsergebnisse der parlamentarischen Verwaltungskontrolle*

SOZIALE SICHERHEIT CHSS (1/2006): *Schwerpunkt, Berufliche Vorsorge – quo vadis?*

SWISSCANTO (2006): *Schweizer Pensionskassen 2006*

VETTER-SCHREIBER Isabelle (2005): *Berufliche Vorsorge, Kommentar, Orell Füssli Verlag AG, Zürich*

ZIMMERMANN Heinz / **LÜTHJE** Gesina U. (2005): *Thesen zu einer nachhaltigen Altersvorsorge, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel*

ZIMMERMANN Heinz (2006): *Finance compact, 2. überarbeitete Auflage, Verlag Neue Zürcher Zeitung*

7 Anhang

Berechnung Entwicklung Altersguthaben mit unterschiedlichen Zinssätzen