

## Harte Entscheide für die Kantone



*Stephan Wyss, lic. oec. HSG,  
eidg. dipl. Finanzanalytiker, eidg.  
dipl. Pensionsversicherungsexperte;  
Swisscanto Vorsorge AG Zürich*



*Andreas Müller, eidg. dipl.  
Pensionsversicherungsexperte;  
Swisscanto Vorsorge AG Zürich*

**2012 sind die die Vorschriften zur Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Pensionskassen in Kraft getreten. Sie haben für die Kantone und Gemeinden, aber auch für die Versicherten erhebliche finanzielle Konsequenzen. Unter anderem ist bis Ende 2013 der Entscheid, ob Voll- oder Teilkapitalisierung, zu fällen. Wenig überraschend werden die Kassen in der Deutschschweiz überwiegend die Vollkapitalisierung, in der Westschweiz und im Tessin die Teilkapitalisierung anwenden. Den Ausschlag gibt meist der aktuelle Deckungsgrad.**

Der erweiterte Art. 65 BVG sowie der neue Art. 72a–g verlangen von den öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen die rechtliche, organisatorische und finanzielle Verselbständigung. Diese eher formellen Änderungen werden von der Öffentlichkeit nur am Rande wahrgenommen. Anders verhält es sich beim Finanzierungssystem: Die Frage, ob die Pensionskassen dem System der Voll- oder Teilkapitalisierung unterstellt werden sollen, schlägt aufgrund der finanziellen Konsequenzen weit höhere Wellen.

### **Charakteristika der Voll- und Teilkapitalisierung**

Bei der Vollkapitalisierung müssen die eingegangenen Verpflichtungen (Passiven) durch Vermögen (Aktiven) gedeckt sein. Das heisst, dass der Deckungsgrad mindestens 100 Prozent betragen sollte. Dieses System gilt für sämtliche privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen. Es wird insbesondere damit begründet, dass bei einer Abspaltung von Firmen oder Firmenteilen oder bei einer Restrukturierung die ausscheidenden Versicherten die volle Freizügigkeitsleistung erhalten sollen. Ebenso ist eine Rentnerkasse mit einem Deckungsgrad von 100 Prozent grundsätzlich überlebensfähig, weil zur Finanzierung der Leistungen das Kapital bereits vorhanden ist.

Bei Pensionskassen mit Staatsgarantie hingegen sorgt die Garantie des Gemeinwesens dafür, dass bei einer Teilliquidation auch im Unterdeckungsfall keine Freizügigkeitsleistungen gekürzt werden müssen. Zudem ist bei Gemeinwesen der Fortbestand der Vorsorgeeinrichtungen und der versicherten Personen in aller Regel gewährleistet. Deshalb lässt sich für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen auch das System der Teilkapitalisierung rechtfertigen. Eine öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung mit einem Deckungsgrad von beispielsweise 80 Prozent erbringt ihre Leistungen zu 80 Prozent aus angespartem Vermögen und zu 20 Prozent aus laufenden Einnahmen, also zu 20 Prozent nach dem Umlageverfahren. Im Gegensatz zur vollkapitalisierten Vorsorgeeinrichtung ist die teilkapitalisierte Vorsorgeeinrichtung von demografischen Veränderungen ähnlich wie die AHV direkt betroffen. Für teilkapitalisierte Vorsorgeeinrichtungen schreibt das Bundesrecht neu einen Mindestdeckungsgrad von 80 Prozent bis spätestens im Jahr 2052 vor.

### **Welches ist das bessere System?**

Sowohl das Umlageverfahren (1. Säule) als auch das Kapitaldeckungsverfahren (2. Säule) weisen Vor- und Nachteile auf. Während im Umlageverfahren ein gesundes Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern sowie die Lohnentwicklung zentral sind, benötigt das Kapitaldeckungsverfahren vor allem eine genügende Anlagerendite. Das eine System ist dem anderen nicht grundsätzlich überlegen. Beiden Systemen ist jedoch gemeinsam, dass sie nur funktionieren, wenn ihre Parameter realistisch gesetzt und periodisch an veränderte demografische und ökonomische Rahmenbedingungen angepasst werden.

Weiter darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass ein Deckungsgrad von 100 Prozent alleine noch kein Garant für ein reines Kapitaldeckungsverfahren ist. Sind nämlich beispielsweise die Umwandlungssätze zu hoch, findet auch bei einer vollkapitalisierten Vorsorgeeinrichtung eine systemfremde Umlage von Jung zu Alt statt.

### **Systemwahl bei kantonalen Kassen der Deutschschweiz**

Der Grossteil der kantonalen Vorsorgeeinrichtungen in der Deutschschweiz musste sich gar nicht im Detail mit der Teilkapitalisierung auseinandersetzen. Entweder waren die Bedingungen – insbesondere das Vorliegen einer Unterdeckung per 1. Januar 2012 – nicht gegeben (beispielsweise AI, AR, OW) oder das Erreichen der vollen Deckung lag in Reichweite (GL, GR, LU, UR).

Schwieriger ist die Lage bei Pensionskassen mit einem Deckungsgrad von 90 Prozent und tiefer. Gemäss Weisung des Bundesrats muss eine Vorsorgeeinrichtung eine Unterdeckung innert fünf bis sieben Jahren beheben, wobei die "Frist von zehn Jahren nicht überschritten werden sollte". Wird bei einem Deckungsgrad von 90 Prozent die Höchstdauer von zehn Jahren ausgeschöpft, muss der Deckungsgrad pro Jahr um 1 Prozentpunkt verbessert werden. Dies entspricht bei einer durchschnittlichen kantonalen Vorsorgeeinrichtung einem Sanierungsbeitrag von rund fünf Lohnprozenten. Falls der Arbeitgeber nicht mehr als die gesetzlich vorgeschriebene Hälfte beisteuert, müssen die Versicherten während zehn Jahren eine AHV-Lohneinbusse von zirka 2 Prozent gewärtigen. Bei einem Deckungsgrad unter 90 Prozent wird die Zumutbarkeitsgrenze rasch überschritten.

### **Kurzfristig verlockende Teilkapitalisierung**

Weshalb sollen die Versicherten und das Gemeinwesen schmerzliche Sanierungskosten erbringen, wenn mit der Teilkapitalisierung die Möglichkeit besteht, den Deckungsgrad bei lediglich 80 Prozent zu stabilisieren? In der Tat wäre die Teilkapitalisierung für manchen Kanton, ja auch für manchen Politiker kurzfristig die deutlich bequemere Alternative. Nach unseren Erfahrungen haben jedoch nachstehende Gründe zahlreiche Kantone dazu bewogen, die "Sanierungskröte" zu schlucken, um eine Teilkapitalisierung abzuwenden:

1. *Grundsatz:* Die 1. Säule ist umlagefinanziert. Die Verpflichtungen der 2. Säule sind kapitalgedeckt. Daran soll nicht gerüttelt werden. Das System der Vollkapitalisierung hat sich bewährt, während das neue System der Teilkapitalisierung mit vielen rechtlichen Unwägbarkeiten behaftet ist. Zudem soll die bestehende Unterdeckung behoben und nicht einfach den nächsten Generationen angelastet werden. Nicht zuletzt aus diesem Grund hat der Gesetzgeber das System der Teilkapitalisierung als Ausnahmeregelung vorgesehen.
2. *Garantie:* Die Teilkapitalisierung setzt eine Staatsgarantie nach Artikel 72c BVG voraus. In der Deutschschweiz stellt nur noch etwa die Hälfte der Kantone eine Garantie zugunsten der kantonalen Vorsorgeeinrichtung. Die Wiedereinführung einer Staatsgarantie steht im Widerspruch zur verlangten Verselbständigung und könnte am politischen Widerstand scheitern.
3. *Demografie:* Ein Ausbau des Umlageverfahrens (Jung zahlt für Alt) ist angesichts der demografischen Entwicklung nicht einfach zu begründen.
4. *Rendite:* Im Kapitaldeckungsverfahren kann im langfristigen Durchschnitt eine positive Rendite erwirtschaftet werden. Dies reduziert bei gleichem Vorsorgeziel die Vorsorgekosten. Zudem sind Renditen einfacher zu importieren als die Lohnentwicklung.

An dieser Stelle sind insbesondere die kantonalen Vorsorgeeinrichtungen von SO und BL zu nennen: Sie wiesen mit 70,8 Prozent beziehungsweise 76,8 Prozent per 1. Januar 2012 die tiefsten Deckungsgrade in der Deutschschweiz auf, streben aber dennoch beide die Vollkapitalisierung an. Dabei soll die Unterdeckung mit einer Schuldanerkennung durch den Kanton und die angeschlossenen Arbeitgeber behoben werden.

### **Teils hohe Beteiligungen der Gemeinwesen**

Die Gemeinwesen beteiligen sich oftmals bis zu 75 Prozent an den Sanierungsmassnahmen, weil die Sanierungspakete sonst für die Versicherten unzumutbar wären. Das starke Engagement der Gemeinwesen wird oft mit früheren Versäumnissen bei der Finanzierung begründet, beispielsweise der Aufhebung der Staatsgarantie, bevor genügend Wertschwankungsreserven vorhanden waren, oder mit der Pflicht zur Übernahme der anteilmässigen Unterdeckung der Rentner, da das Gemeinwesen bislang Leistungen und Finanzierung festgelegt hat.

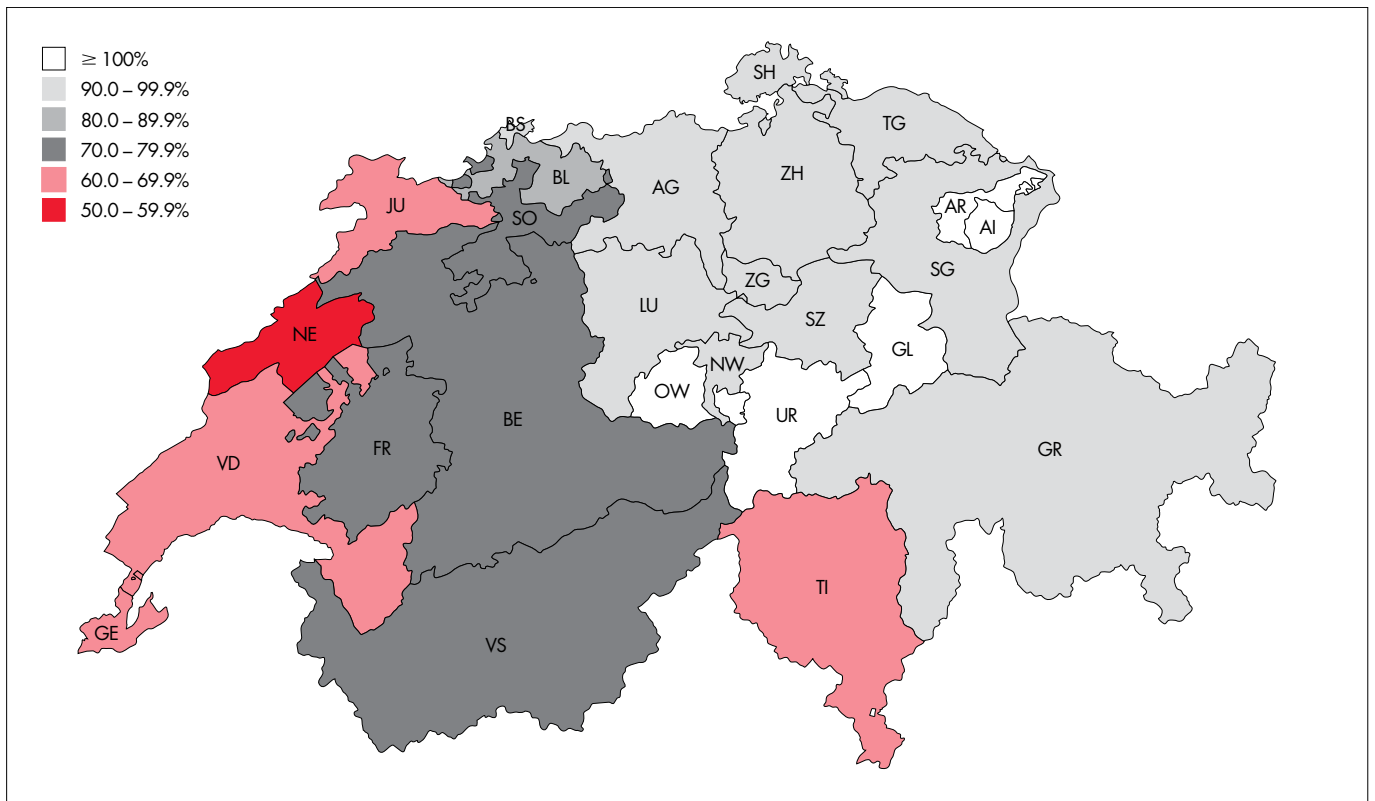
Das hohe Engagement der Gemeinwesen ist somit nicht nur aus einem aktuellen, sondern auch aus einem historischen Blickwinkel zu beurteilen. Dazu hält die Oberaufsichtskommission fest: "Die aufgezeigten Besonderheiten bei den öffentlich-rechtlichen Kassen beziehungsweise Unterschiede zu den privatrechtlichen Kassen sind bei der Ausarbeitung der Sanierungspläne zu berücksichtigen. Es stellen sich hier auch Fragen von Treu und Glauben, hat man doch die vielfach fehlende Mitbestimmung der Versicherten stets mit der Haftung des Gemeinwesens begründet. Neben rechtlichen Aspekten geht es hier auch um die Glaubwürdigkeit der öffentlichen Arbeitgeber, soweit die Kassen durch Entscheide der Gemeinwesen in Unterdeckung geraten sind." Der Vergleich mit privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen ist also nicht immer geeignet.

### Sonderfälle BE und ZG

Bei den beiden bernischen Kassen BPK und BLVK ist eine Teilkapitalisierung geplant, jedoch mit einem Zieldeckungsgrad von 100 Prozent bis 2034. Dies ermöglicht den Kassen eine Sanierungsdauer von mehr als zehn Jahren. Beide Kassen wiesen per 1. Januar 2013 einen Deckungsgrad von knapp 80 Prozent aus.

Bei der Pensionskasse ZG (Deckungsgrad 96,2 Prozent per Ende 2012) wäre eine fristgemässe Sanierung zwar möglich. Dennoch wählt der Kanton das Ziel einer Vollkapitalisierung über den Weg einer Teilkapitalisierung. Nicht zuletzt, um die zahlreichen angeschlossenen Arbeitgeber nicht zu überfordern. Sie werden jedoch mit einem Umlagebeitrag an der Ausfinanzierung beteiligt. Angestrebt wird aber ebenfalls ein Deckungsgrad von mindestens 100 Prozent.

### Starke regionale Unterschiede der Deckungsgrade kantonaler Pensionskassen (per 31. Dezember 2012)



### **Systemwahl bei kantonalen Vorsorgeeinrichtungen der Westschweiz und des Tessins**

Im Tessin und in der Westschweiz liegen die Deckungsgrade der kantonalen Vorsorgeeinrichtungen zwischen 50 Prozent und 80 Prozent. Solche Unterdeckungen sind nur mit einer Staatsgarantie möglich. Dennoch würde ein Anprangern dieser Vorsorgeeinrichtungen zu kurz greifen; sie wurden nämlich nie genügend finanziert. Die Gemeinwesen haben so in der Vergangenheit auch keine Sanierungsbeiträge leisten müssen. Die Unterdeckungen sind zwar teilweise dramatisch, jedoch historisch gewollt und erklärbar. Die bundesrechtliche BVG-Änderung setzt diesen Vorsorgeeinrichtungen verbindliche Regeln, gemäss welchen sie den Deckungsgrad bis 2052 auf mindestens 80 Prozent steigern müssen. Voraussichtlich werden alle diese Vorsorgeeinrichtungen die Teilkapitalisierung wählen und einen Deckungsgrad von 80 Prozent anstreben.

Auch wenn die Frist von 38 Jahren sehr lang scheint, muss bedacht werden, dass die Deckungsgraderhöhung von beispielsweise 60 Prozent auf 80 Prozent während 38 Jahren (!) Sanierungsbeiträge von je 1 bis 2 AHV-Lohnprozenten für Arbeitnehmer und Arbeitgeber zur Folge hat. Werden gleichzeitig zu hohe Umwandlungssätze gewährt, sind zusätzliche Beiträge erforderlich, sofern keine überdurchschnittlichen Renditen erwirtschaftet werden können.

### **Fazit**

Die BVG-Änderung stellt eine klare Verbesserung gegenüber dem Status quo dar und ist daher versicherungstechnisch und ökonomisch zu begrüssen. Auf eine Verschlechterung der Bestandesstruktur (Anstieg des Rentneranteils) muss auch bei der Teilkapitalisierung rechtzeitig reagiert werden, und die notwendigen Massnahmen sind einzuleiten. So wird ein Herausschieben auf eine spätere Generation oder in letzter Konsequenz auf das Gemeinwohl als Garantieträger verhindert.

In Zukunft werden die Mitglieder des obersten Organs für die finanzielle Stabilität verantwortlich sein, sowohl bei voll- als auch bei teilkapitalisierten Vorsorgeeinrichtungen. Zeigen sich Finanzierungslücken, müssen Massnahmen ergriffen werden.

Auch bei einer teilkapitalisierten Vorsorgeeinrichtung ist ein "Abwarten auf bessere Zeiten" mit Verweis auf die Staatsgarantie nicht mehr gestattet. Die teilkapitalisierten Vorsorgeeinrichtungen müssen von der Aufsichtsbehörde periodisch einen Plan genehmigen lassen, der aufzeigt, wie der angestrebte Zieldeckungsgrad von mindestens 80 Prozent bis 2052 erreicht wird. Die Aufsichtsbehörden nehmen in Zukunft somit auch bei den öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen dieselbe Rolle wahr wie bisher bei den privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen. Dabei werden sie den Mut aufbringen müssen, gegen den politischen Druck unpopuläre Entscheide zu treffen. Dazu gehört, dass sie gegebenenfalls auch harte Sanierungsmassnahmen verfügen, von denen die Angestellten der Aufsichtsbehörde als Versicherte möglicherweise selbst betroffen sind.