

Mehr als ein zahnloser Kompromiss



Patrick Spuhler, eidg. dipl.
Pensionsversicherungsexperte,
Swisscanto Vorsorge AG Basel

Am 17. Dezember 2010 haben National- und Ständerat das Gesetz über die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Pensionskassen verabschiedet. In der Öffentlichkeit wird vor allem die Änderung gegenüber dem seinerzeitigen Vorschlag des Bundesrats wahrgenommen, wonach spätestens nach 40 Jahren nicht mehr ein Deckungsgrad von 100%, sondern nur ein solcher von mindestens 80% erreicht werden muss. Trotz dieses Kompromisses zugunsten derjenigen Kassen mit aktuell tiefen Deckungsgraden wird das neue Gesetz die davon betroffenen öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen vor grosse Herausforderungen stellen. Das Gesetz ist auf den 1. Januar 2012 in Kraft getreten. Für einige Kantone dürfte es schwierig werden, den Entscheid, ob Voll- oder Teilkapitalisierung, fristgerecht zu treffen und umzusetzen.

Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften, die am 1. Januar 2012 die Anforderungen einer Vollkapitalisierung nicht erfüllten und für die eine Staatsgarantie besteht, können mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde den Weg der Teilkapitalisierung gehen. Dabei dürfen die Ausgangsdeckungsgrade, die bis spätestens Ende 2013 vom obersten Organ zu bestimmen sind, nicht mehr unterschritten werden. Somit besteht formell nur noch bis auf das Niveau dieser Ausgangsdeckungsgrade eine Staatsgarantie; bei Unterschreitung sind hingegen Sanierungsmassnahmen zu ergreifen.

Zwei Ausgangsdeckungsgrade bei Teilkapitalisierung

Im System der Teilkapitalisierung sind zwei Ausgangsdeckungsgrade zu unterscheiden: derjenige für die gesamte Vorsorgeeinrichtung ("globaler Deckungsgrad") und derjenige für die aktiven Versicherten, nachdem sämtliche Verpflichtungen gegenüber den Rentnern vollumfänglich gedeckt sind ("Deckungsgrad Aktive"). Damit das oberste

Organ diese Ausgangsdeckungsgrade – zumindest teilweise – festlegen kann, sind neu die Instrumente einer Wertschwankungsreserve (trotz Unterdeckung) und einer Umlageschwankungsreserve vorgesehen. Allerdings gehen diese zulasten des Deckungsgrads: Weist eine Vorsorgeeinrichtung zum Beispiel einen Deckungsgrad von 70% aus und werden Reserven von 10 Prozentpunkten beschlossen, sinkt der globale Ausgangsdeckungsgrad auf 60%. Damit ergibt sich für das oberste Organ im Hinblick auf den zu erreichenden Mindestdeckungsgrad von 80% ein Zielkonflikt zwischen höheren Reserven einerseits und tieferen Ausgangsdeckungsgraden andererseits. Ein höherer Ausgangsdeckungsgrad liegt zwar näher bei den zu erreichenden 80%, ohne Reserven ist aber die Wahrscheinlichkeit für die Unterschreitung des Ausgangsdeckungsgrads infolge eines schlechten Anlagejahrs deutlich höher.

Freizügigkeitsleistungen dürfen erstmals gekürzt werden

Neu dürfen künftig bei Teilliquidationen, zum Beispiel wegen Auslagerungen von einzelnen Personalbeständen, auch in öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen mit Teilkapitalisierung die Freizügigkeitsguthaben gekürzt werden, sofern der Deckungsgrad unter dem Ausgangsdeckungsgrad liegt. Als weitere wesentliche materielle Änderungen sind die beiden erst gegen Schluss eingeführten Regelungen erwähnenswert, wonach der zur Erreichung des Zieldeckungsgrads vorgesehene Finanzierungsplan auch den jeweils erreichten Deckungsgrad gewährleisten soll und die Staatsgarantie erst bei Erreichung eines Deckungsgrads von 100% und zusätzlich vollständiger Wertschwankungsreserve wegfallen darf. Im Gegensatz zu den bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits vollkapitalisierten Kassen, die keine Staatsgarantie benötigen, kann es somit sehr lange dauern, bis auf eine solche verzichtet werden kann.

Ausgangsdeckungsgrad ist die grosse Herausforderung

Aus versicherungstechnischer Sicht ist im System der Teilkapitalisierung die anspruchsvollste dieser neuen gesetzlichen Vorgaben, dass der Ausgangsdeckungsgrad der aktiven Versicherten nicht mehr unterschritten werden darf. Folgendes Beispiel verdeutlicht dies: Angenommen, bei einer öffentlich-rechtlichen Pensionskasse sind die Vorsorgekapitalien für die Rentner und für die aktiven Versicherten gleich gross, das heisst, ihr Anteil beträgt je 50% (es gibt zahlreiche Kassen, bei denen der Rentneranteil bereits

höher ist), und der globale Deckungsgrad beläuft sich auf 70%. Zur Bestimmung des Ausgangsdeckungsgrads Aktive sind nun die Rentner voll zu kapitalisieren, womit für die aktiven Versicherten 20% des Vermögens verbleiben, was nur noch einen Deckungsgrad von 40% ergibt (= 20% : 50%).

Bei jeder Pensionierung eines aktiven Versicherten sind damit nur 40% des bei Pensionierung erforderlichen Kapitals vorhanden, die restlichen 60% sind von den verbleibenden Aktiven im Umlageverfahren zu finanzieren. Damit ist jede Kasse mit tiefem Deckungsgrad und hohem Rentneranteil auf einen stetigen Zustrom von aktiven Versicherten angewiesen, um den Ausgangsdeckungsgrad für die aktiven Versicherten halten zu können. Eigentlich bestand diese Situation in Kassen mit Staatsgarantie schon immer, bloss wird sie jetzt offengelegt.

Diese strenge Restriktion ist begrüßenswert, da damit sichergestellt wird, dass auf eine Verschlechterung einer Bestandsstruktur beziehungsweise auf einen Anstieg des Rentneranteils trotz Teilkapitalisierung rechtzeitig reagiert wird und die notwendigen Massnahmen eingeleitet werden. Damit wird ein Herausschieben auf eine spätere Generation oder in letzter Konsequenz auf das Gemeinwohl als Garantieträger verhindert.

Eine weitere wesentliche Neuerung dieses Gesetzes ist die Vorschrift, dass die öffentlich-rechtliche Körperschaft nur noch entweder die Leistungen oder die Finanzierung festlegen kann. Damit ist es nicht mehr zulässig, dass beispielsweise ein Parlament Leistungen und Finanzierungen beschliesst, die sich nicht im Gleichgewicht befinden. Ob ein Parlament künftig die Hoheit über die Leistungen oder die Finanzierung beanspruchen will, dürfte zu interessanten Diskussionen führen.

Fazit

Als Fazit darf klar festgehalten werden, dass das neue Gesetz keineswegs einen zahnlosen Kompromiss darstellt, sondern insbesondere wegen der Vorgabe, dass im System der Teilkapitalisierung die Ausgangsdeckungsgrade nicht mehr unterschritten werden dürfen, grosse Herausforderungen an die öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen stellt. Deshalb kann sich die Prüfung einer allfälligen Vollkapitalisierung vor allem für Kassen mit einem höheren Deckungsgrad als Alternative lohnen, da damit ein Grossteil des neuen Gesetzes für sie nicht gelten würde.

Der von der Aufsichtsbehörde zu genehmigende Finanzierungsplan bei einer Teilkapitalisierung muss spätestens Ende 2013 vorliegen. Auch die Höhe der Ausgangsdeckungsgrade, welche die wichtigsten Faktoren des Finanzierungsplans sind, muss bis dann festgelegt sein. Der Grundsatzentscheid, ob Voll- oder Teilkapitalisierung, sollte deshalb möglichst bald getroffen werden. Schliesslich müssen am 1. Januar 2014 auch die neue Kompetenzregelung – künftig kann das Gemeinwesen nur noch die Leistungen oder die Finanzierung beschliessen – sowie der Erlass mit den für die Pensionskasse massgebenden Bestimmungen vorliegen. Damit bleibt wenig Zeit für diesen folgenschweren Entscheid und für seine Umsetzung.