



Schweizerischer Pensionskassenverband
Association suisse des Institutions de prévoyance
Associazione svizzera delle Istituzioni di previdenza
Kreuzstrasse 26
8008 Zürich

Telefon 043 243 74 15/16
Telefax 043 243 74 17
E-Mail info@asip.ch
Website www.asip.ch

Februar 2012

**Wegleitung zur Umsetzung
der neuen Gesetzesbestimmung über
die Ausfinanzierung einer öffentlich-rechtlichen
Vorsorgeeinrichtung im Verfahren
der Teilkapitalisierung**

Inhaltsverzeichnis

Management Summary

- 1 Einleitung**
- 2 Ausgangslage (worum geht es?)**
 - 2.1 Deckungsgrad (DG) 80% in 40 Jahren**
 - 2.2 Verbot die Ausgangsdeckungsgrade zu unterschreiten**
- 3 Grundsatzfragen**
 - 3.1 Kapitaldeckungsverfahren oder Teilkapitalisierungsverfahren**
 - 3.2 Zulässigkeit der Teilkapitalisierung**
 - 3.2.1 Allgemeines
 - 3.2.2 Nichterfüllung der Anforderungen der Vollkapitalisierung am Stichtag
 - 3.2.3 Staatsgarantie
 - 3.2.3.1 Altes Recht
 - 3.2.3.2 Neues Recht
 - 3.2.4 Kontrolle und Zustimmung der Aufsichtsbehörde
 - 3.3 Wahl der Vollkapitalisierung bei vorhandener Unterdeckung**
 - 3.4 Wertschwankungsreserven/Regelung der Sanierungsmassnahmen/Frist zur Ausfinanzierung**
 - 3.4.1 Hat die Wertschwankungsreserve (WSR) für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen, die das Verfahren der Teilkapitalisierung anwenden, einen „virtuellen“ Charakter?
 - 3.4.2 Rechnungslegung
 - 3.4.3 Startwert der Wertschwankungsreserve
 - 3.4.4 Fragen zu den Jahresabschlüssen 2012 und 2013
 - 3.4.5 Teilliquidation
 - 3.4.6 Regelung bezüglich der Sanierungsmassnahmen
 - 3.4.7 Frist zur Ausfinanzierung
- 4 Opportunitäten bei der Festlegung der Ausgangsdeckungsgrade**
 - 4.1 Handlungsspielraum bei der Festlegung der Ausgangsdeckungsgrade**
 - 4.2 Soll die Vorsorgeeinrichtung mit einem möglichst tiefen oder einem hohen Ausgangsdeckungsgrad starten?**

- 5 Seiteneffekte der Rücklaufsperr**
- 6 Leistungsverbesserungen auf dem Finanzierungspfad**
- 7 Zusammenarbeit mit der Aufsichtsbehörde, dem Pensionskassenexperten und dem Revisor**

Management Summary

Die hier vorliegende Wegleitung ist als Entscheidungshilfe für die Führungsorgane öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen gedacht. Da das Dokument recht umfangreich ist, wird das Wesentliche in einem Management Summary zusammengefasst.

Der Gesetzgeber sieht vor, dass öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen

- in 40 Jahren einen Deckungsgrad von mindestens 80% aufweisen müssen und
- bis am 1.1.2014 rechtlich autonom sein müssen.

Die Wegleitung befasst sich in erster Linie mit dem ersten Punkt. Die autonome Ausgestaltung ist ein Thema für sich und lässt sich aufgrund der vielen unterschiedlichen historischen Ansätze kaum einheitlich darstellen. Trotzdem empfiehlt der ASIP den betroffenen Pensionskassen, das Projekt der Autonomisierung sofort an die Hand zu nehmen, weil aufgrund der umfangreichen rechtlichen Anpassungen und der langwierigen politischen Entscheidungswege bereits Zeitdruck besteht.

In Sachen Ausfinanzierung müssen sich die Verantwortlichen gleich zu Beginn der Projektarbeiten die Frage stellen, ob sie im Teilkapitalisierungsverfahren verbleiben oder ob sie zum Vollkapitalisierungsverfahren wechseln wollen. Das ist nicht eine technische, sondern eine politische Frage, welche der öffentlich-rechtliche Arbeitgeber zu beantworten hat.

Beide Finanzierungsverfahren sind vom Gesetzgeber gewollt und als gleichwertig zu betrachten. Das Teilkapitalisierungsverfahren gilt aber nur, wenn die Vorsorgeeinrichtung es gewählt hat, die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind und die Aufsichtsbehörde zustimmt.

Auch im Teilkapitalisierungsverfahren ist es sinnvoll, dass eine Pensionskasse Wertschwankungsreserven ausweist. Von deren Zulässigkeit ging bereits das Bundesamt für Sozialversicherungen in seinem Kommentar zur Revision der BVV2 aus. Die überarbeiteten Rechnungslegungsvorschriften FER 26 dürften definitive Klarheit bringen.

Der Gesetzgeber spricht in Bezug auf die gesamten Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtung von einem Ausgangsdeckungsgrad zu Beginn der 40-jährigen Periode und von einem Zieldeckungsgrad am Ende dieser Periode. Was dazwischen passiert, hat der Gesetz- und Verordnungsgeber offen gelassen. Faktisch wird aber sehr schnell klar, dass für die ganze Periode ein Soll-Finanzierungspfad definiert werden muss. Es können nämlich während dieser Zeit zusätzliche Sanierungssituationen, Teilliquidationen oder im günstigsten Fall auch Verbesserungen der Leistungspläne auftreten. Die technischen Fragen in diesen Fällen sind kaum lösbar, wenn nicht ein Soll-Finanzierungspfad definiert ist.

Die Ausgangsdeckungsgrade zu definieren, beinhaltet auch ein paar opportunistische Überlegungen. Je nach Konstellation des öffentlich-rechtlichen Arbeitgebers (des Ga-

ranten) kann dieser möglichst hoch bzw. möglichst tief festgelegt werden. Die Details sind im Kapitel 4 beschrieben.

Die Einführung einer "Rücklaufsperr" für den Deckungsgrad wäre ein nicht system- und gesetzeskonformer Eingriff in das Teilkapitalisierungsverfahren. Die unerwünschten Seiteneffekte eines solchen Eingriffs werden im Kapitel 5 ausführlich dokumentiert.

Mit der Regelung in Sachen Leistungsverbesserungen auf dem Finanzierungspfad ist der Gesetzgeber über das Ziel hinausgeschossen und hat eher zur Verwirrung als zur Klärung beigetragen. Letztlich haben der Garant und das paritätische Organ zu entscheiden, ob sie Leistungsverbesserungen während des Finanzierungspfades gewähren wollen oder nicht (siehe Kapitel 6).

Schliesslich empfiehlt der ASIP, die regionalen Aufsichtsbehörden, die Revisionsstellen und selbstverständlich auch den Pensionskassenexperten möglichst frühzeitig in die Projektarbeiten zu involvieren. Dieses Vorgehen ist zwar etwas aufwändiger in der Koordination, aber es vermeidet Grundsatzdiskussionen am Projektende.

Im Februar 2012

1 Einleitung

Mit der Einführung der neuen rechtlichen Rahmenbedingungen für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen ist für die betroffenen Pensionskassen ein wesentlicher finanzieller und struktureller Handlungsbedarf entstanden.

Im Folgenden werden in einzelnen Kapiteln explizite ASIP-Empfehlungen ausgesprochen; diese werden jeweils mit einer Umrandung speziell hervorgehoben.

Die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen stehen vor einer strategischen Fragestellung:

Soll die Pensionskasse in Zukunft das Verfahren der Teilkapitalisierung oder der vollen Kapitalisierung anwenden? Diese strategische Frage ist bis am 31.12.2013 von den zuständigen Organen zu beantworten.

Wenn sich die Verantwortlichen für die Teilkapitalisierung entscheiden, dann stellen sich zusätzliche Fragen. Pensionskassen, welche die Teilkapitalisierung anwenden, müssen beschliessen

- mit welchem Ausgangsdeckungsgrad sie starten wollen und
- welcher Deckungsgrad,
- in welchem Zeitraum,
- mit welchen Massnahmen erreicht werden soll.

Gemäss den Vorgaben des Gesetzgebers muss ein Deckungsgrad von mindestens 80% in spätestens vierzig Jahren erreicht werden.

Für Pensionskassen mit einem Deckungsgrad von 80% und mehr, welche das System der Teilkapitalisierung wählen, stellt sich vor allem die Frage, wie der Deckungsgrad im Gleichgewicht gehalten oder gesteigert werden soll.

Obwohl die Finanzierung des Zieldeckungsgrades stark im Vordergrund steht, ist der zweite Auftrag des Gesetzgebers strategisch wichtiger. Alle öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen müssen autonom ausgestaltet werden. Sie dürfen also nicht mehr Teil der öffentlichen Verwaltung sein. Damit verbunden sind auch Auflagen zur Corporate Governance.

Dieser zweite Auftrag ist eigentlich ein Auftrag an die lokale und kantonale Legislative. Es müssen diverse neue Rechtsgrundlagen geschaffen und die bisherigen ausser Kraft gesetzt werden. Solche Projekte brauchen relativ viel Vorbereitungszeit und können vom juristischen Standpunkt aus gesehen mindestens so komplex sein wie die Regelungen im Zusammenhang mit der Ausfinanzierung.

Empfehlung des ASIP:

Diese Bestimmungen treten am 1.1.2014 in Kraft. Es ist also angebracht, die dafür nötigen Anpassungen sofort an die Hand zu nehmen.

Zum Schluss der Einleitung sei die Bemerkung erlaubt, dass das Gesetz in mancher Beziehung unklar und seine künftige Interpretation durch Aufsichtsbehörden und Gerichte unsicher ist. Das soll und darf aber nicht dazu führen, dass die an der Umsetzung des Gesetzes beteiligten Stellen sich in defensive Positionen zurückziehen - oder dass gar der Umsetzungsprozess blockiert wird. Viel wichtiger als formaljuristische Auseinandersetzungen ist es, zu fragen, was technisch sinnvoll und vernünftig ist. Langfristig werden sich auch in diesem Bereich rationale Überlegungen durchsetzen. Und es ist zudem unwahrscheinlich, dass die jetzigen Rechtsgrundlagen vierzig Jahre Bestand haben werden.

2 Ausgangslage (worum geht es?)

2.1 Deckungsgrad (DG) 80% in 40 Jahren

Der Auftrag im Rahmen der Finanzierungsziele ist soweit klar (DG von 80% in 40 Jahren). Etwas unklarer ist der Weg zum Ziel.

Der Gesetzgeber hat teilweise Zwischenziele festgelegt, welche in den nachfolgenden Kapiteln beschrieben werden. Das Wesentliche daran ist die Pflicht der betroffenen Pensionskasse, einen stetigen "Finanzierungspfad" zu definieren. Damit muss auch geklärt werden, was zu tun ist, wenn von diesem ursprünglichen Pfad abgewichen wird. Abweichungen werden aufgrund der Volatilität der Finanzmärkte kaum zu vermeiden sein, und es ist angebracht, in diesem Fall über eine konzeptionelle Eventualplanung zu verfügen.

Die zuständigen Parlamente gehen oft von einem einmaligen Finanzierungs-Ereignis aus. Dies trifft indes nicht zu. Es ist deshalb daran zu erinnern und zu kommunizieren, dass es sich dabei um einen "Finanzierungs-Pfad" handelt. Bei ungenügender Kommunikation kann dies später zu politischen Schwierigkeiten führen.

2.2 Verbot, die Ausgangsdeckungsgrade zu unterschreiten

Während bei Kassen mit einem Deckungsgrad deutlich unter 80% die Fragestellung im Vordergrund steht, wie der Deckungsgrad auf dieses Niveau gesteigert werden kann, stellt sich bei Kassen mit einem höheren Deckungsgrad, welche das System der Teilkapitalisierung gewählt haben, die Frage, wie ein finanzielles Gleichgewicht erreicht werden kann, d.h. welche Massnahmen getroffen werden müssen, damit die Deckungsgrade nicht unter die Ausgangsdeckungsgrade absinken. Insbesondere Kassen mit einem zunehmenden Bestand an Rentenbe-

ziehenden werden mit dem Problem konfrontiert, dass bei einem konstanten globalen Deckungsgrad jener der aktiven Versicherten absinkt.

3 Grundsatzfragen

3.1 Kapitaldeckungsverfahren oder Teilkapitalisierungsverfahren

Das Verfahren der Teilkapitalisierung weist in der Durchführung und Steuerung einen wesentlich höheren Komplexitätsgrad auf als das Kapitaldeckungsverfahren. Ausserdem ist die heutige und zukünftige Rechtsunsicherheit nicht zu unterschätzen. Die Frage, ob es letztlich nicht einfacher wäre, das Kapitaldeckungsverfahren anzuwenden, muss ernsthaft gestellt werden.

Für das Verfahren der Teilkapitalisierung sprechen in erster Linie die bekannten finanzpolitischen Gründe, welche von grossem Gewicht sind. Ausserdem ist das Teilkapitalisierungsverfahren gegenüber dem Anlagerisiko und den Anlagechancen weniger exponiert.

Letztlich geben nicht technische Gegebenheiten den Ausschlag, sondern der finanzpolitische Wille des Garantiegebers. Ausserdem stellt sich die Frage, welche Politik der Garantiegeber im Bereich der "Privatisierung" von bisher öffentlichen Aufgaben in den kommenden Jahren verfolgen will. Werden vermehrt Aufgaben der öffentlichen Hand ausgelagert, ist damit auch eine Teilliquidation mit erheblichen finanziellen Folgen verbunden.

Die Teilkapitalisierung ist vom Gesetzgeber ohne zeitliche Einschränkung oder Verfalldatum gewollt. Dies geht sowohl aus dem Wortlaut des Gesetzes als auch aus der Botschaft zum Gesetzesentwurf klar hervor. Interpretationen des Bundesrechts, welche faktisch zu einer Verunmöglichung des Teilkapitalisierungsverfahrens führen,¹ sind nicht gesetzeskonform.

Entscheiden sich die Verantwortlichen der Pensionskassen für die Teilkapitalisierung, müssen sie auch bereit sein, ihren Standpunkt konsequent zu vertreten und im äussersten Fall richterlich klären zu lassen.

¹ Vgl. Beispiele in den Kapiteln 3.4.3 und 3.4.5

3.2 Zulässigkeit der Teilkapitalisierung

3.2.1 Allgemeines

Damit eine öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung im System der Teilkapitalisierung geführt werden kann, müssen gemäss Art. 72a BVG folgende Voraussetzungen erfüllt sein²:

- 1) Die Vorsorgeeinrichtung erfüllt bei Inkrafttreten der BVG-Revision vom 17. Dezember 2010 die Anforderungen der Vollkapitalisierung nicht.
- 2) Es besteht eine Staatsgarantie nach Art. 72c BVG
- 3) Die Aufsichtsbehörde stimmt der Abweichung von der Vollkapitalisierung zu.

Diese Voraussetzungen werden im Folgenden näher erläutert.

3.2.2 Nichterfüllung der Anforderungen der Vollkapitalisierung am Stichtag

Die Regelung des Systems der Teilkapitalisierung in Art. 72a ff. BVG stellt auf die sog. „Ausgangsdeckungsgrade“ ab. Diese sind in Art. 72b BVG definiert. Art. 72b Abs. 3 BVG legt fest, dass bei der Berechnung der Ausgangsdeckungsgrade Wertschwankungsreserven und Umlageschwankungsreserven abgezogen werden dürfen.³

In der Botschaft des Bundesrates wird ausgeführt, dass die Ausgangsdeckungsgrade massgebend für die Beurteilung sind, ob eine Vorsorgeeinrichtung die Anforderungen der Vollkapitalisierung erfüllt. Es heisst dort:⁴

² In der Mitteilung des BSV über die berufliche Vorsorge Nr. 124 Rz 800 wird in den Ziffern 7 und 9 ausgeführt, eine (vor der BVG-Revision) teilkapitalisierte Vorsorgeeinrichtung, welche Art. 72a ff. BVG nicht anwenden wolle, müsse die zur Ausfinanzierung notwendigen Mittel bis Ende 2013 „beschaffen“. Das bedeutet selbstverständlich nicht, dass eine Vorsorgeeinrichtung von Gesetzes wegen der neuen Regelung der Teilkapitalisierung untersteht, wenn sie bis Ende 2013 nicht bereits voll ausfinanziert ist. Aus den Art. 65 Abs. 2 und 2bis sowie Art. 72a BVG ergibt sich, dass eine öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung nur dann im Verfahren der Teilkapitalisierung geführt werden kann und darf, wenn sie dieses Finanzierungssystem gewählt hat und die gesetzlichen Voraussetzungen für die Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde erfüllt. Die Mitteilung des BSV ist im Ergebnis so zu verstehen, dass Vorsorgeeinrichtungen, die Ende 2011 eine Unterdeckung aufweisen und die keine (rechtsgültige) Wahl eines Teilkapitalisierungssystems treffen, bis Ende 2013 einen Sanierungsplan im Sinne der Art. 65c ff. BVG ausarbeiten sollen. Eine zwangsweise Unterstellung unter die Teilkapitalisierung wäre demgegenüber ein derart schwerwiegender Eingriff in die Autonomie der Kantone und ihrer Vorsorgeeinrichtungen, dass er klar und eindeutig aus dem Gesetz hervorgehen müsste. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass ein einmal gewähltes und von der Aufsichtsbehörde genehmigtes Teilkapitalisierungssystem nur wieder aufgehoben werden kann, wenn die Kasse die Volldeckung erreicht und zusätzlich die Wertschwankungsreserve bis zur Sollgrösse geäufnet hat (Art. 72f BVG).

³ Zum Begriff der Umlageschwankungsreserve siehe hinten Kapitel 4.1

⁴ Botschaft S. 28: Im Kommentar zu Art. 72b BVG äussert sich der Bundesrat gleich lautend wie folgt: Die Ausgangsdeckungsgrade bezüglich der Verpflichtungen gegenüber den aktiven Versicherten (ADG Aktive) und bezüglich der gesamten Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtung (ADG Gesamt) werden bestimmt, nachdem das zur Deckung der fälligen Renten benötigte Deckungskapital vollumfänglich berücksichtigt

„Die Berechnung des Deckungsgrades erfolgt gemäss Anhang zur BVV2 unter (einmaligem) Abzug von Wertschwankungs- und Umlageschwankungsreserven. Die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, die nach dieser Berechnungsmethode einen Deckungsgrad von 100% oder mehr aufweisen, gelten als voll kapitalisiert im Sinne von Art. 65 Abs. 1 BVG...“

Eine Vorsorgeeinrichtung erfüllt danach die Voraussetzungen der Vollkapitalisierung nicht, wenn am 1. Januar 2012 das versicherungstechnisch notwendige Vorsorgekapital grösser ist als das verfügbare Vorsorgevermögen nach Abzug von Wertschwankungs- und/oder Umlageschwankungsreserven.

Beispiel: Vorsorgekapital 100 Mio., Vorsorgevermögen 102 Mio., Abzug einer Wertschwankungsreserve vom Vorsorgevermögen in der Höhe von 15 Mio.

Der massgebende Stichtag ist der 1. Januar 2012⁵. Aus dem Gesetzeswortlaut, aber auch aus der Bedeutung, die diesem Datum in der Botschaft des Bundesrates⁶ zukommt, ist zu schliessen, dass die Wahl eines anderen Stichtages unzulässig ist.

Für die Festsetzung der Ausgangsdeckungsgrade gilt zwar gemäss Ziffer III der Übergangsbestimmungen zur BVG-Revision eine Frist von zwei Jahren. Diese Frist regelt aber nur, bis wann der Entscheid getroffen werden muss.⁷ Er ändert nichts daran, dass die Festlegung auf den Deckungsgraden am 1. Januar 2012 basieren muss.

Beispiel: Inkrafttreten der BVG-Revision am 1. Januar 2012. Entscheid über die Ausgangsdeckungsgrade im März 2013. Der Entscheid muss auf dem Vorsorgekapital und dem Vorsorgevermögen per 31. Dezember 2011 beruhen.⁸

worden ist (Abs. 2). Zusätzlich dürfen – auf der Basis des Berichts des Experten für berufliche Vorsorge und nach anerkannten fachlichen Grundsätzen ermittelte – Wertschwankungs- und Umlageschwankungsreserven abgezogen werden (Abs. 3). Die so ermittelten Ausgangsdeckungsgrade bilden die Grundlage für den Entscheid der Aufsichtsbehörde, ob eine Vorsorgeeinrichtung mit einem Gesamtdeckungsgrad von unter 100 Prozent im System der Teilkapitalisierung weitergeführt werden kann oder nicht (vgl. Art. 72a Abs. 2 BVG).

⁵ Das Datum, an welchem die BVG-Revision in Kraft tritt (Art. 72a Abs. 1 und 72b Abs. 1 BVG, Botschaft S. 60).

⁶ Botschaft S. 60, Eintretensvotum Kuprecht im Ständerat am 3. März 2010

⁷ Vgl. auch Mitteilungen über die berufliche Vorsorge des BSV Nr. 124 Ziff. 7

⁸ Vgl. dazu auch unten Kapitel 4.1.

Die Folgen einer Fristüberschreitung hängen von der künftigen Aufsichtspraxis ab: Wird die Frist als blosser Ordnungsfrist verstanden, können die Ausgangsdeckungsgrade während einer beschränkten Zeit noch nach dem 31.12.2013 festgelegt werden. Wird die zweijährige Frist als Verwirklichungsfrist interpretiert, können nach ihrem Ablauf keine Ausgangsdeckungsgrade mehr festgelegt werden mit der Folge, dass die Teilkapitalisierung nicht mehr gewählt werden kann. Der ASIP und das BSV gehen von einer Ordnungsfrist aus, raten jedoch davon ab, das Risiko einer Fristüberschreitung in Kauf zu nehmen.

Empfehlung des ASIP:

Vorsorgliche Empfehlung für Vorsorgeeinrichtungen, die eine Teilkapitalisierung anstreben: Festlegung der Ausgangsdeckungsgrade vor dem 1. Januar 2014.

Zuständig für die Festlegung der Ausgangsdeckungsgrade ist gemäss dem Wortlaut von Ziffer III der Übergangsbestimmungen das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung. Das BSV ist der Auffassung, dass zeitgleich mit der Festlegung der Ausgangsdeckungsgrade auch der in Art. 72a BVG vorgeschriebene Finanzierungsplan zu erstellen ist.⁹

3.2.3 Staatsgarantie

3.2.3.1 Altes Recht

Gesetzliche Grundlage

Gemäss dem heutigen Recht kann von dem in Art. 69 Abs. 1 BVG erwähnten Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse nur unter Berücksichtigung der in Absatz 2 des besagten Artikels sowie in Art. 45 BVV2 vorgesehenen Bedingungen abgewichen werden.

Umfang der Garantie und Lehre

Im heutigen Recht ist die Tragweite der Garantie durch den Wortlaut von Art. 45 BVV2 eingeschränkt, welche ausdrücklich auf die Leistungen im Sinne des BVG hinweist. Die auf Art. 19 FZG basierende Rechtslehre hat eine solche grammatikalische Auslegung der Tragweite der Garantie stets beanstandet.

Es ist zu erwähnen, dass die Garantie vom Bund, von einem Kanton oder einer Gemeinde stammen kann, wobei gewisse Einrichtungen heute über mehrere Garantiegeber verfügen.

⁹ Mitteilungen über die berufliche Vorsorge des BSV Nr. 124 Ziff. 7

3.2.3.2 Neues Recht

Gesetzliche Grundlage

Im neuen Recht stellen die Artikel 72a und 72c nBVG die gesetzliche Grundlage dar, Art. 45 BVV2 wird aufgehoben.

Umfang der Garantie

Im neuen Artikel 72c BVG sind die verschiedenen Leistungen, welche die Tragweite der Staatsgarantie definieren, umfassend aufgezählt. Der Kommentar zur Botschaft des Bundesrates (P12) übernimmt definitiv den Standpunkt der Lehre und präzisiert, dass die Garantie ebenfalls die Leistungen aus dem überobligatorischen Teil der Vorsorge beinhaltet. Der Gesetzestext erwähnt weiter, dass die Garantie auch für andere angeschlossene Arbeitgeber als die öffentlich-rechtliche Körperschaft selbst gilt.

Es ist zu beachten, dass sich die Staatsgarantie im Sinn der neuen Bestimmung von Art. 72c BVG direkt auf die in Abs. 1 definierte Garantie von öffentlich-rechtlichen Körperschaften bezieht. Aufgrund der neuen Verwendung des Oberbegriffs „öffentlich-rechtliche Körperschaft“ durch den Gesetzgeber kann geschlossen werden, dass die Garantie immer vom Bund, von einem Kanton oder einer Gemeinde aber auch von mehreren Garantiegebern stammen kann.

Die Staatsgarantie muss neu in einem öffentlich-rechtlichen Erlass des Gemeinwesens geregelt sein.¹⁰

Für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit kann heute eine indirekte Staatsgarantie abgeleitet werden; der Staat ist Träger der Vorsorgeeinrichtung und ist ihr gegenüber direkt verpflichtet. Der neue Art. 48 Abs. 2 BVG schreibt auch für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen eine selbstständige Rechtsform vor. Die Annahme einer stillschweigend erteilten bzw. einer "indirekten" Staatsgarantie ist damit nicht mehr zulässig.¹¹

Die Schaffung oder Änderung der Bestimmungen zur Staatsgarantie muss im demokratischen und parlamentarischen Willensbildungsprozess der Kantone bzw. der Gemeinden erfolgen.

3.2.4 Kontrolle und Zustimmung der Aufsichtsbehörde

Die Aufsichtsbehörde kann die Zustimmung nicht mehr ohne weiteres erteilen. Sie hat materiell zu prüfen, ob die gesetzlichen Anforderungen an die Teilkapitalisierung erfüllt sind und ob ein Finanzierungsplan im Sinne von Art. 72a Abs. 1 BVG vorliegt (Art. 72a Abs. 2 BVG).

¹⁰ Vgl. Botschaft des Bundesrates S. 43 und 47

¹¹ Vgl. Poledna/Peter in SZS 2011 S. 228ff.

3.3 Wahl der Vollkapitalisierung bei vorhandener Unterdeckung

Fällt die Wahl auf das Verfahren der Vollkapitalisierung und besteht eine Unterdeckung, dann ist die Ausgangslage rechtlich klar. Die Pensionskasse muss den Beteiligten (Aufsichtsbehörde, Arbeitgeber und Arbeitnehmende, eventuell der zuständigen Legislative) einen umsetzbaren und realistischen Finanzierungsplan vorlegen.

Die Verfahren für diesen Weg sind hinlänglich bekannt und bedürfen hier keiner näheren Beschreibung. Dies bedeutet allerdings nicht, dass diese Variante weniger aufwändig oder gar günstiger wäre. Die Vorgehensweise ist schlicht mit weniger juristischen Unsicherheiten verbunden.

3.4 Wertschwankungsreserven/Regelung der Sanierungsmassnahmen/Frist zur Ausfinanzierung

3.4.1 Hat die Wertschwankungsreserve (WSR) für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen, die das Verfahren der Teilkapitalisierung anwenden, einen "virtuellen" Charakter?

Laut Ziffer 800, Punkt 4 der Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 124 hat die WSR für die öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung im Teilkapitalisierungssystem gemäss BSV einen virtuellen Charakter. Wie das BSV gegenüber dem ASIP präzisierte, wird damit aber lediglich eine mögliche und unter gewissen Bedingungen empfehlenswerte Variante dargestellt.

Der ASIP ist der Meinung, dass die WSR im Verfahren der Teilkapitalisierung in der Regel keineswegs nur virtuell aufgefasst werden sollte, und zwar aus folgenden Gründen:

- Die WSR hat zum Ziel, die Ergebnisse im Sinne der Rechnungslegungsnorm FER 26 auszugleichen (angestrebter Glättungseffekt). Sie wird somit mit dem Zweck geüfnet, die Wertschwankungen der gemäss dieser Rechnungslegungsnorm unter den Aktiven der Bilanz verbuchten Marktwerte zu kompensieren. Wenn das zum Marktwert bewertete Vermögen keinen virtuellen Charakter hat, kann die WRS, die gemäss dem Finanzierungssystem aus dem Vermögensüberschuss nach Deckung der Vorsorgekapitalien und der technischen Rückstellungen besteht, auch keinen solchen aufweisen.
- Das Teilkapitalisierungsverfahren schliesst die Bildung solcher Reserven auf den ersten Blick aus. Die Mehrheit der Praktiker (Pensionskassen, Aufsichtsbehörden, Kontrollstellen und eidg. Pensionsversicherungsexperten) sind nach Inkrafttreten der FER 26 jedoch zum Schluss gekommen, dass der Text dieses Regelwerks den Besonderheiten des Teilkapitalisierungsverfahrens keine Rechnung trägt. In der Praxis weisen seit mehreren Jahren zahlreiche öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen im Teilkapitalisierungsverfahren unter den Passiven der Bilanz eine WSR aus, sofern der Deckungsgrad den

vorgegebenen Zielwert erreicht, gleich wie in den Kassen im System der Vollkapitalisierung.

- Zur Erinnerung: In einem Teilkapitalisierungsverfahren werden $x\%$ im Kapitaldeckungs- und $y\%$ im Umlageverfahren finanziert, wobei $x+y=100\%$. Somit ist das zur Deckung des Kapitalisierungsanteils ($x\%$) erforderliche Kapital nicht nur notwendig, sondern auch tatsächlich existent. Die Kasse rechnet mit diesem Kapital, um den zur strukturellen Finanzierung des Plans erwarteten Ertrag zu erzielen. Da dieses Vermögen zum Marktwert bilanziert und Wertschwankungen ausgesetzt ist, sind reelle und nicht bloss virtuelle Wertschwankungsreserven erforderlich, um eine Glättung des Jahresergebnisses zu garantieren.
- Der Gesetzgeber hat überdies die tatsächliche (und nicht die virtuelle) Existenz der WSR klar bestätigt, indem er diese nicht nur in Art. 72b Abs. 3 BVG für die Bestimmung des Ausgangsdeckungsgrades, sondern und vor allem auch in Art. 72f BVG erwähnt: Die Staatsgarantie kann nur aufgehoben werden, wenn die Vorsorgeeinrichtung die Anforderungen der Vollkapitalisierung erfüllt und genügende WSR besitzt.
- Zu beachten ist, dass im Rahmen der bis 31.12.2013 umzusetzenden Massnahmen in einigen Fällen Einmalzahlungen der öffentlich-rechtlichen Körperschaft an die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen zur Diskussion stehen werden, um die neuen gesetzlichen Bestimmungen einhalten zu können. Dabei wird sich die Frage stellen, ob eine WSR finanziert werden soll, damit die öffentlich-rechtliche Körperschaften nicht ständig der Gefahr ausgesetzt sind, Sanierungsmassnahmen ergreifen zu müssen.

3.4.2 Rechnungslegung

Bevor die Frage der Rechnungslegung angeschnitten werden kann, muss in Erinnerung gerufen werden, dass Vorsorgeeinrichtungen, die die Teilkapitalisierung gewählt haben, die erforderliche Finanzierung zwar zu einem Teil im Kapitalisierungsverfahren, zum andern Teil jedoch im Umlageverfahren führen.

Um die Konten dieser Kassen angemessen und transparent darlegen zu können, müssen bei jedem Abschluss ihr globaler Mindestkapitalisierungssatz sowie der Umlagefinanzierungssatz bekannt sein. Die Summe dieser beiden Prozentsätze muss zwingend 100% ausmachen. Gleichermassen müssen die Kapitalisierungs- und Umlagefinanzierungsgrade zu Gunsten der aktiven Versicherten auf dasselbe Datum bekannt sein. Diese Sätze variieren über die Zeit entsprechend dem Finanzierungspfad der Kasse. Schliesslich ist zu kontrollieren, dass mindestens die Ausgangsdeckungsgrade für sämtliche Verpflichtungen sowie für die Verpflichtungen gegenüber den aktiven Versicherten erreicht werden.

Beispiel der Kasse A im Jahr 2032: Ihr Finanzierungspfad sieht einen statistischen globalen Mindestdeckungsgrad von 70% sowie einen Mindestdeckungsgrad für die aktiven Versicherten von 30% vor.

In der Bilanz sind entsprechend dem Grundsatz, wonach ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild zu vermitteln ist, die Vorsorgekapitalien der aktiven Versicherten und Rentenbezüger sowie die auf 100% gerechneten technischen Rückstellungen unter den Passiven auszuweisen. Anschliessend wird jedoch der zum gegebenen Datum vorgesehene Umlageanteil von den Verpflichtungen abgezogen. Es ist zu beachten, dass die Berechnungsmethode dieses Umlageanteils im Anhang zur Jahresrechnung detailliert erläutert werden muss. Auch die Kontrolle der Einhaltung der verschiedenen gesetzlichen und statistischen Deckungsgrade muss an dieser Stelle aufgeführt sein. Der mit der für die Kasse anspruchsvollsten Variante berechnete Betrag der Verpflichtungen ist zu berücksichtigen (siehe folgendes Beispiel). Dadurch befinden sich unter den Passiven der Bilanz die dem Teilkapitalisierungssystem entsprechenden Vorsorgekapitalien und technischen Rückstellungen. Ist das Vermögen unter den Aktiven grösser als diese Verpflichtungen, ergeben sich Wertschwankungs- und eventuell Umlageschwankungsreserven. Im umgekehrten Fall weist die Bilanz eine Unterdeckung aus.

Aus den gleichen Transparenzgründen erscheinen in der Betriebsrechnung die Veränderungen der vollen Vorsorgekapitalien oder Verpflichtungen zu 100% in der Rubrik "+/- Auflösung (+) /Bildung (-) Vorsorgekapitalien, technische Rückstellungen und Beitragsreserven". Die Veränderung des erlaubten Umlageanteils wird ebenfalls ausgewiesen.

Bilanz einer Vorsorgeeinrichtung mit Teilkapitalisierung (Anteil im Kapitaldeckungsverfahren 70%) per 31.12.20JJ:

Aktiven		Passiven	
Vermögen	13'200.00	Vorsorgekapital aktive Versicherte	7'430.00
		Vorsorgekapital Rentner	9'031.00
		Techn. Rückstellungen Aktive	620.00
		Techn. Rückstellungen Rentner	<u>692.00</u>
		Vorsorgekap. und techn. Rückst. (100%)	17'773.00
		Erlaubter Umlageanteil	-5'331.90
		Vorsorgekap. und techn. Rückst. (teilkap.)	12'441.10
		Wertschwankungsreserve	758.90
		Umlageschwankungsreserven	0.00
		Unterdeckung	0.0
	13'200.00		13'200.00
		Deckungsgrad	74.27%

Anhang zur Jahresrechnung (Bestimmung des erlaubten Umlageanteils)

Gemäss Bundesgesetz (Art. 72a BVG und Übergangsbestimmungen lit. c der Änderung des BVG vom 17.12.2010) können Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften vom Grundsatz der Vollkapitalisierung abweichen (Teilkapitalisierungsverfahren).

Zur Bestimmung des erlaubten Umlageanteils muss die Vorsorgeeinrichtung kontrollieren, dass der unter den Passiven in der Bilanz ausgewiesene Anteil im Kapitaldeckungsverfahren gegenüber dem Ausgangsdeckungsgrad (Art. 72b BVG) und dem im Finanzierungsplan der Kasse vorgesehenen Mindestdeckungsgrad ausreicht.

Per 31.12. weist die Vorsorgeeinrichtung folgende Merkmale auf:

- Ausgangsdeckungsgrad global per 1.1.2012 = 60%
- Ausgangsdeckungsgrad Aktive per 1.1.2012 = 20%
- Mindestdeckungsgrad global gemäss Finanzierungspfad per 31.12.20JJ = 70%
- Mindestdeckungsgrad Aktive gemäss Finanzierungspfad per 31.12.20JJ = 30%

Berechnung des erlaubten Umlageanteils:

- 1) Verpflichtungen Ausgangsdeckungsgrad global (60%):
 $17'773.00 * 60\% = 10'663.80$
- 2) Verpflichtungen Ausgangsdeckungsgrad Aktive (20%) und Rentner (100%):
 $(7'430.00 + 620.00) * 20\% + (9'031.00 + 692.00) * 100\% = 11'333.00$
- 3) Verpflichtungen Ausgangsdeckungsgrad global gemäss Finanzierungspfad (70%):
 $17'773.00 * 70\% = 12'441.10$
- 4) Verpflichtungen Ausgangsdeckungsgrad Aktive (30%) gemäss Pfad und Rentner (100%):
 $(7'430.00 + 620.00) * 30\% + (9'031.00 + 692.00) * 100\% = 12'138.00$

Zur Ermittlung des Umlageanteils werden die höchsten Verpflichtungen berücksichtigt, also 12'441.10.

3.4.3 Startwert der Wertschwankungsreserve

Gleich wie die voll kapitalisierten Vorsorgeeinrichtungen müssen die teilkapitalisierten Kassen jedes Jahr den Zielwert der Wertschwankungsreserve festlegen. Der Unterschied besteht darin, dass diese Reserven proportional zu dem von der Kasse angestrebten Kapitalisierungsanteil und somit zu dem damit verbundenen erforderlichen Vermögen zu bestimmen sind. Sie beziehen sich also nicht auf ein Vermögen, das 100% der Verpflichtungen entspricht.

Es geht dabei um eine Zielgrösse. Definitionsgemäss bedeutet dies, dass diese Reserven zur Glättung der Ergebnisse des Rechnungsjahres dienen. Die Reserve ist demnach nicht ständig zu ihrem Zielwert geäufnet, sondern dient dazu, in schwierigen Jahren Verluste auszugleichen, während sie in günstigen Jahren geäufnet wird.

Das zu einem bestimmten Datum erforderliche (oder zweckmässige) Niveau der Wertschwankungsreserve sollte aufgrund der jüngsten Entwicklung der Kasse

bemessen werden. Nach einer günstigen Periode mit mehreren aufeinander folgenden guten Jahren sollte das Niveau der Reserven nahe bei ihrem Zielwert liegen. Hat die Kasse umgekehrt gerade die Folgen einer bedeutenden Finanzkrise zu verkraften, kann es zu dogmatisch und zu teuer sein, grosse Reserven haben zu wollen. Die Wahl sollte somit mit Augenmass, unter Berücksichtigung der jeweils aktuellen Situation sowie der Zustimmung des Experten getroffen werden. Deshalb hat der Gesetzgeber eine 2-jährige Frist gesetzt zur Festlegung der Ausgangsdeckungsgrade und vor allem der angemessenen Höhe der Wertschwankungsreserven.

3.4.4 Fragen zu den Jahresabschlüssen 2012 und 2013

Bei der Bestimmung der Ausgangsdeckungsgrade sowie der Wert- und der Umlageschwankungsreserven handelt es sich nur um Faktoren, welche keinen Einfluss auf die Jahresrechnungen 2012 und 2013 haben werden. Selbstverständlich dürfen die Beschlüsse über die Festlegung der Ausgangsdeckungsgrade nach Ablauf der Frist, d.h. per 31.12.2013 getroffen werden. Es wäre nicht praktikabel, wenn dadurch im Nachhinein Parameter für die Jahresrechnungen 2012 und 2013 geändert würden, welche die tägliche Verwaltung der Kasse prägen.

Die vom Gesetzgeber vorgesehene 2-jährige Frist soll deshalb Zeit zur Einschätzung der Lage verschaffen. Hingegen hat der Gesetzgeber festgehalten, dass die 40-jährige Frist zum Erreichen des Zielwertes von 80% dadurch nicht um zwei weitere Jahre verlängert werden darf. Dies ergibt sich aus dem rückwirkenden Sticht datum „Inkrafttreten des Gesetzes“. Mit diesem Datum beginnt deshalb der Finanzierungspfad, dessen Dauer maximal 40 und nicht 42 Jahre beträgt.

Wird von einem Entscheid über die Wertschwankungsreserve bzw. die Festlegung der Ausgangsdeckungsgrade am 31.12.2013 ausgegangen, werden die Jahresabschlüsse 2012 und 2013 mit den dann gültigen Daten und Parametern erstellt.

Empfehlung des ASIP:

Erstellung einer Bilanz per 1.1.2014, welche die Beschlüsse der Kasse sowie des Gesetzgebers zur Teilkapitalisierung berücksichtigt.

Grundlagen der Bilanz per 1.1.2014 sind:

- Technische Grundlagen
- Ausgangsdeckungsgrade
- Wertschwankungsreserve und Umlageschwankungsreserve
- Parameter des neuen Vorsorgeplanes, falls diese einen Einfluss auf die Berechnung der Verpflichtungen haben
- Einlage durch den Arbeitgeber, falls vorhanden.

3.4.5 Teilliquidation

Die Grundsätze der Teilliquidation für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen, die das System der Teilkapitalisierung gewählt haben, sollten so weit wie möglich denjenigen entsprechen, die für voll kapitalisierte Vorsorgeeinrichtungen gelten.

Das neue Bundesrecht, namentlich Art. 19 FZG hebt einige Besonderheiten bezüglich der Handhabung der teilweisen Finanzierung im Umlageverfahren sowie der Tragweite der Garantie der betroffenen öffentlich-rechtlichen Körperschaften hervor.

Die teilweise Finanzierung im Umlagesystem ist gestattet, weil sie Versichertenbestände betrifft, für die ein dauernder Fortbestand (Perennität) angenommen wird. Das heisst, dass vernünftigerweise davon ausgegangen werden kann, dass der Arbeitgeber bei jedem Austritt (oder jeder Pensionierung, Invalidisierung oder jedem Todesfall) eine neue Arbeitskraft anstellen wird. Vom Standpunkt der Kasse aus gesehen, entsteht dabei theoretisch kein Unterbruch in der Finanzierung im Umlagesystem.

Dies trifft natürlich nicht mehr zu bei Privatisierungen oder Restrukturierungen von öffentlichen Aufgaben oder Übertragungen an andere öffentlich-rechtliche Körperschaften oder an para-private oder private Institutionen. Unter diesen Umständen erfährt die Vorsorgeeinrichtung eine grosse Anzahl Austritte. In diesem Fall liegt auch für eine öffentlich-rechtliche Pensionskasse eine Teilliquidationssituation vor.

Befindet sich eine Kasse im Teilkapitalisierungssystem in Teilliquidation, ist zuerst die Höhe des Deckungsgrades zu prüfen. Ist der effektive Deckungsgrad¹² aufgrund der oben erwähnten Kriterien genügend hoch?

1. Fallbeispiel: Der globale Ausgangsdeckungsgrad wird unterschritten. In diesem Fall werden die austretenden Versicherten grundsätzlich gleich behandelt wie beim Austritt eines Versichertenbestandes aus einer Kasse im System der Vollkapitalisierung, die einen Deckungsgrad von unter 100% ausweist. Das bedeutet, dass die Austrittsleistungen der austretenden Versicherten um den Differenzbetrag zwischen dem Ausgangsdeckungsgrad und dem tatsächlichen Deckungsgrad reduziert werden, wobei die Differenz zwischen dem Ausgangsdeckungsgrad und dem Deckungsgrad von 100% durch die Staatsgarantie finanziert wird. Man spricht hier von der Teilnahme aller Beteiligten an der Sanierung der Kasse. Somit erhält jeder Versicherte 100% seiner Austrittsleistung abzüglich des auf ihn entfallenden Finanzierungsanteils.

2. Fallbeispiel: Der globale Ausgangsdeckungsgrad wird überschritten. In diesem Fall erhalten die Versicherten 100% ihrer Austrittsleistung.

¹² Vergleich mit den Ausgangsdeckungsgraden (globale/aktiv Versicherte), dem Deckungsgrad gemäss dem Finanzierungspfad sowie, ab 2052, dem gesetzlichen Mindestdeckungsgrad von 80%

Die Differenz zwischen dem erzielten Deckungsgrad und dem Deckungsgrad von 100% wird über die Staatsgarantie finanziert.

Was geschieht nun mit dem von der Kasse A an die Kasse B überwiesenen Betrag? Und wie weit reicht die Garantie auf dem erlaubten Umlageanteil?

Zur Beantwortung dieser Fragen muss der Betrag der Beteiligung des öffentlich-rechtlichen Arbeitgebers, des Garantiegebers der Kasse A, ermittelt werden. Hier gibt es wiederum zwei mögliche Situationen.

1. Fallbeispiel: Am Stichtag der Teilliquidation ist der Deckungsgrad tiefer als gemäss dem Ausfinanzierungspfad vorgesehen. In diesem Fall übernimmt die Garantie der öffentlich-rechtlichen Körperschaft den Betrag der Differenz zwischen dem Deckungsgrad der Kasse und 100%. Der Garantiegeber deckt somit sowohl den erlaubten Umlageanteil als auch die Unterdeckung gegenüber dem Ausfinanzierungspfad. Falls die Kasse A zuvor eine Umlageschwankungsreserve gebildet hat, deren Zweck gerade darin bestand, das Risiko der Privatisierung von öffentlichen Aufgaben zu decken, wird der Betrag der Reserve von der Garantie in Abzug gebracht. Die Bildung dieser Rückstellung kann für öffentlich-rechtliche Körperschaften, die sich auf derartige Ereignisse vorbereiten möchten, eine gute Lösung darstellen.

2. Fallbeispiel: Am Stichtag der Teilliquidation ist der Deckungsgrad höher als gemäss Ausfinanzierungspfad vorgesehen. In diesem Fall verfügt die Kasse A über Wertschwankungsreserven. Wie im vorher beschriebenen Fall übernimmt der Garantiegeber die Differenz zwischen dem erzielten Deckungsgrad und dem Deckungsgrad von 100%. Gegenüber dem letzten Fall profitiert er also davon, dass die Kasse über Wertschwankungsreserven verfügt. Wie bei den Kassen im System der Vollkapitalisierung muss ein Teil dieser Reserven an die Kasse B übertragen werden.

	Kasse erreicht den Ausgangs-DG nicht	Kasse erreicht den DG gemäss Finanzierungspfad nicht	Kasse übersteigt den DG gemäss Finanzierungspfad
Ausgangs-DG	60	60	60
DG gemäss Finanzierungspfad	70	70	70
Tatsächlicher DG	55	65	75
WSR	0	0	5
Austrittsleistung der Versicherten	95	100	100
Übertragung der Kasse	55	65	70
Übertragung aus der Garantie der öffentlich-rechtlichen Körperschaft	40	35	25
Übertragung aus der WSR	0	0	5

Die Übertragung von einer teilkapitalisierten Kasse A an eine gleichfalls teilkapitalisierte Kasse B muss im Prinzip analog behandelt werden, ausser es existiert eine spezielle Vereinbarung. Öffentlich-rechtliche Körperschaften könnten somit vorgängig Vereinbarungen bezüglich der Beträge, die im Fall einer Teilliquidation unter den Kassen zu übertragen sind, treffen. Der Fortbestand wird in diesem Beispiel nicht unterbrochen, und die öffentliche Aufgabe wird von einer anderen Einrichtung, die den gleichen Bedingungen bezüglich der Teilkapitalisierung unterliegt, übernommen. In einer solchen Situation hat der Arbeitgeber der Kasse A Interesse, mit dem Arbeitgeber der Kasse B ein Abkommen über die Garantie zu treffen. Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften könnten auf diese Weise den Umfang ihrer jeweiligen Garantie reduzieren (z.B. indem die Garantie nur bis zu 80% der Verpflichtungen reicht, dies im Hinblick auf den im Bundesrecht nach der 40-jährigen Übergangsperiode vorgesehenen obligatorischen Mindestdeckungsgrad).

In diesem Fall sieht die Tabelle wie folgt aus:

	Kasse erreicht den Ausgangs-DG nicht	Kasse erreicht den DG gemäss Finanzierungspfad nicht	Kasse übersteigt den DG gemäss Finanzierungspfad
Ausgangs-DG	60	60	60
DG gemäss Finanzierungspfad	70	70	70
Tatsächlicher DG	55	65	75
WSR	0	0	5
Austrittsleistung der Versicherten	95	100	100
Übertragung der Kasse	55	65	70
Übertragung aus der Garantie der öffentlich-rechtlichen Körperschaft	20	15	5
Übertragung aus der WSR	0	0	5

Empfehlung des ASIP:

Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften sollten eine Freizügigkeitsvereinbarung mit den betroffenen Kassen abschliessen, bevor ein solches Ereignis eintritt. Dies sollte im Rahmen der 2-jährigen Anpassungsperiode des Bundesgesetzes in Erwägung gezogen werden.

Wünschenswertes Recht

Die vorstehenden Überlegungen geben Anlass zu einigen zusätzlichen Kommentaren. Der Wortlaut des Bundesrechtes wird sicherlich in der oben erwähnten Situation Diskussionen hinsichtlich der Wertschwankungsreserven auslösen. Die Kasse B wird bestimmt ihren Anteil an den Wertschwankungsreserven der Kasse A verlangen, so wie dies bei voll kapitalisierten Kassen im Fall einer Teilliquidation geschieht. Dadurch wäre die Symmetrie durchbrochen, und der Garantiegeber würde einen allfälligen Fehlbetrag zahlen, ohne jedoch von einer Reduzierung der Garantie zu profitieren, wenn ein Überschuss in Form von Wertschwankungsreserven vorhanden ist.

Das ursprünglich vom ASIP vertretene Modell beruht auf einer Parallele zu den Vorsorgeeinrichtungen im Vollkapitalisierungssystem. In der Regel ist auf den Ausfinanzierungspfad (und nicht auf den Ausgangsdeckungsgrad) Bezug zu nehmen. In diesem System wäre die Tragweite der Garantie eben systematisch identisch, und es könnte in gewissen Fällen ein Teil der Wertschwankungsreserven übertragen werden. Die austretenden Versicherten wären andererseits nicht "begünstigt", wenn der Deckungsgrad gemäss dem Finanzierungspfad nicht erreicht

wird. Somit wäre die Gleichbehandlung mit den verbleibenden Versicherten besser gewährleistet.

Anhand dieser Interpretation würde die oben aufgeführte analoge Tabelle wie folgt aussehen:

	Kasse erreicht den Ausgangs-DG nicht	Kasse erreicht den DG gemäss Finanzierungspfad nicht	Kasse übersteigt den DG gemäss Finanzierungspfad
Ausgangs-DG	60	60	60
DG gemäss Finanzierungspfad	70	70	70
Tatsächlicher DG	55	65	75
WSR	0	0	5
Austrittsleistung der Versicherten	85	95	100
Übertragung aus der Kasse	55	65	70
Übertragung aus der Garantie der öffentlich-rechtlichen Körperschaft	30	30	30
Übertragung aus der WSR	0	0	5

Letzte Bemerkung:

Der Einfachheit halber beziehen sich die vorstehenden Überlegungen systematisch auf den globalen Deckungsgrad. In der Praxis wird der Deckungsgrad der aktiven Versicherten öfters mit einzubeziehen sein. Das neue Recht vereinfacht gewisse Aspekte der Teilliquidation aufgrund der Tatsache, dass die Rentenbezüger bei einem Transfer von aktiven Versicherten zu 100% gedeckt sind, unabhängig davon, ob sie in der Kasse A verbleiben oder nicht.

3.4.6 Regelung bezüglich der Sanierungsmassnahmen

Art. 72e BVG definiert, wann Sanierungsmassnahmen zu ergreifen sind: Werden die Ausgangsdeckungsgrade gemäss Art. 72a Abs. 1 lit. a und b BVG unterschritten, muss die öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung Massnahmen gemäss den Artikeln 65c bis 65e BVG ergreifen.

In der Praxis wird in denjenigen öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, die bei Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Bestimmungen über einen tiefen Deckungsgrad verfügen und keine Startkapitalisierung (Einmaleinlage des Garanten) vornehmen, der Druck von Art. 72a Abs. 1 lit. a und b BVG sehr bald durch jenen ihres Finanzierungspfades abgelöst. Dieser finanzielle Druck wird spätestens per 1.1.2052 zu einem Deckungsgrad von 80% führen.

Dies bedeutet, dass eine öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung, die zu einem bestimmten Zeitpunkt ihren Finanzierungspfad unterschreitet, aber noch immer Art. 72a Abs. 1 lit. a und b BVG erfüllt, von Gesetzes wegen nicht zur Ergreifung von Sanierungsmassnahmen verpflichtet ist. Bei der Überprüfung des Ausfinanzierungsplans zur Erreichung eines Deckungsgrades von 80% im Jahr 2052 (alle 5 Jahre) wird die Aufsichtsbehörde die Weiterführung der Verwaltung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung im bisherigen Rahmen an die Bedingung knüpfen, dass Sanierungsmassnahmen ergriffen werden. Das Gesetz selber unterstellt die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen jedoch nicht den Bedingungen von Art. 65c bis 65e BVG.

Empfehlung des ASIP an öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen, die einen Finanzierungspfad festlegen:

Erlass präziser Regeln über die Auslösung von Sanierungsmassnahmen, sobald vom Finanzierungspfad abgewichen wird.

3.4.7 Frist zur Ausfinanzierung

Art. 72c BVG verweist bezüglich der Sanierungsmassnahmen auf Art. 65c bis 65e BVG. Art. 65d Abs. 2 BVG erwähnt insbesondere die Behebung der Unterdeckung innerhalb einer "angemessenen Frist".

Der Bundesrat hat den Begriff "angemessene Frist" in der Botschaft über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge vom 19.9.2003 definiert.

Die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit ist auch massgebend für die Vorsorgeeinrichtung bei der Festlegung der Dauer der Sanierungsfrist. Die Übergangsbestimmung zu Art. 27 Abs. 3 FZG sah seinerzeit vor, dass aus der Anwendung des neuen Gesetzes entstehende versicherungstechnische Fehlbeiträge innerhalb von zehn Jahren nach Inkrafttreten abgebaut sein mussten. Übernimmt man diese Wertung des Gesetzgebers, dürfte die Sanierungsfrist 5 bis 7 Jahre dauern, jedoch nur in Ausnahmefällen 10 Jahre überschreiten.

Innerhalb einer Frist von 5 bis 7 oder ausnahmsweise 10 Jahren müssen die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen ihre Unterdeckung nach Art. 72a Abs. 1 lit. a und b BVG beheben. Aufgrund der Merkmale der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, die das Verfahren der Teilkapitalisierung anwenden, kann sich diese Frist zur Herstellung des finanziellen Gleichgewichtes als kurz erweisen.

Diese Feststellung wird überdies durch die – im Rahmen der BVG-Revision gewollte – neue Rollenverteilung bezüglich der Festlegung der Finanzierung und des Leistungsplans verstärkt: Das paritätische Organ kann die erforderlichen Mittel nur einfordern, aber nicht auslösen - und bei zu kurzen Fristen kann der kurzfristige Finanzierungsbedarf zu hoch werden.

In diesem Fall kann davon ausgegangen werden, dass der Garant erneut mittels Erhöhung des Beitrags oder einer einmaligen Einlage zur Intervention gezwungen werden wird, um den gesetzlichen Vorgaben wieder zu entsprechen.

Empfehlung des ASIP:

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen sollten öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen alles daran setzen, von Beginn weg Wertschwankungsreserven zu bilden, die es erlauben, das Szenario einer Sanierung im Sinn von Art. 65c bis 65e BVG möglichst zu vermeiden.

4 Opportunitäten bei der Festlegung der Ausgangsdeckungsgrade

4.1 Spielraum bei der Festlegung der Ausgangsdeckungsgrade

Die Vorsorgeeinrichtung, die sich für ein Teilkapitalisierungssystem entscheidet, hat je den Ausgangsdeckungsgrad für sämtliche Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtung und für die Verpflichtungen gegenüber den aktiven Versicherten festzulegen (Art. 72 a Abs. 1 lit. b BVG).

Art. 72b BVG regelt die Ausgangsdeckungsgrade wie folgt:

1. Als Ausgangsdeckungsgrad gelten die Deckungsgrade bei Inkrafttreten der Änderungen vom 17.12.2010.
2. Bei der Berechnung der Ausgangsdeckungsgrade muss das für die Zahlung der fälligen Renten erforderliche Deckungskapital vollumfänglich berücksichtigt werden.
3. Bei der Berechnung der Ausgangsdeckungsgrade dürfen Wertschwankungs- und Umlageschwankungsreserven vom Vorsorgevermögen abgezogen werden.

Umlageschwankungsreserven können gemäss Art. 72a Abs. 3 BVG gebildet werden, wenn sich eine Veränderung der Versichertenstruktur abzeichnet.¹³

Stichtag für die Festsetzung der Ausgangsdeckungsgrade ist das Datum der Inkraftsetzung der BVG-Revision, d.h. der 1.1.2012.¹⁴ Demnach sind grundsätzlich das Vorsorgevermögen und die Deckungskapitalien am 31.12.2011 massgebend.

Der Gesetzeswortlaut lässt die Festlegung höherer Ausgangsdeckungsgrade nicht zu.

¹³ D.h. wenn absehbar ist, dass sich der prozentuale Anteil des Rentendeckungskapitals am gesamten Deckungskapital erhöhen wird, vgl. Botschaft S. 59/60

¹⁴ Vgl. vorn Kapitel 3.2.2

Beispiel: Der Deckungsgrad gemäss Anhang zur BVV2 beträgt am Stichtag 65%. Die Vorsorgeeinrichtung bzw. die öffentlich-rechtliche Körperschaft möchte zwecks Reduktion der Staatsgarantie einen Ausgangsdeckungsgrad von 75% festlegen und die Differenz zum tatsächlichen Deckungsgrad mit Sanierungsmassnahmen gemäss Art. 65d ff. BVG ausgleichen. Gemäss dem Gesetzeswortlaut ist dies nicht zulässig. Der Ausgangsdeckungsgrad muss auf 65% festgelegt werden.¹⁵

Nicht beantwortet wird durch das BVG und die Materialien die Frage, ob auf die Jahresrechnung 2011 abzustellen ist oder ob (bezogen auf den Stichtag) eine Neuberechnung der Verpflichtungen anhand neuer technischer Grundlagen zulässig ist. Von der Sache her muss eine solche Neubeurteilung zulässig sein, da die Wahl des Teilkapitalisierungsverfahrens und die Festlegung der Ausgangsdeckungsgrade mit einem langfristigen Horizont erfolgt und nicht auf (technischen) Grundlagen beruhen sollte, die im Entscheidungszeitpunkt bereits veraltet sind.¹⁶

Beispiel: In der für den Stichtag massgebenden Jahresrechnung (z.B. 31.12.2011) sind die Deckungskapitalien mit den technischen Grundlagen VZ 2005/4% berechnet worden. Die Vorsorgeeinrichtung legt im Juni 2013 die Ausgangsdeckungsgrade fest und beschliesst gleichzeitig, für die Jahresrechnung 2013 auf die technischen Grundlagen VZ 2010/3.5% zu wechseln. Bei der Festlegung der Ausgangsdeckungsgrade können die Ende 2011 massgebenden Deckungskapitalien gestützt auf den beabsichtigten Grundlagenwechsel neu berechnet werden.

Erst im Zeitpunkt des Entscheides über die Festlegung der Ausgangsdeckungsgrade, d.h. also nach dem 1.1.2012, kann und darf entschieden werden, ob eine Wertschwankungsreserve und/oder eine allfällig neu zu bildende Umlageschwankungsreserve vom Vorsorgevermögen abgezogen werden soll. Die Berechnung dieser Reserve bzw. ihrer Sollgrösse und ihr Abzug vom Vorsorgevermögen sind nach fachlich anerkannten Grundsätzen und auf der Grundlage einer durch den Experten für berufliche Vorsorge erstellten Analyse durchzuführen.¹⁷

Selbstverständlich ist demgegenüber, dass bei der Berechnung der Ausgangsdeckungsgrade ein nach dem 1.1.2012 getroffener kantonaler oder kommunaler Entscheid über eine Einmaleinlage¹⁸ berücksichtigt werden kann. Solche Einlagen entsprechen dem Ziel der BVG-Revision.

¹⁵ Die Vorlage von Bundesrat und Parlament unterscheidet sich darin erheblich vom ursprünglichen Expertenentwurf. Dieser schloss nur eine Unterschreitung der Ausgangsdeckungsgrade aus, liess aber Erhöhungen am Stichtag oder in einem späteren Zeitpunkt ohne weiteres zu.

¹⁶ Eine entgegengesetzte künftige Aufsichtspraxis wäre unnötig formalistisch und würde dem Grundgedanken der Gesetzesrevision keine Rechnung tragen.

¹⁷ Botschaft des Bundesrates S. 29 Fussnote 46

¹⁸ Die Einlage muss vorbehaltlos gesprochen sein und zu einer direkten Erhöhung des Vorsorgevermögens führen. Dieser Effekt wird sowohl mittels einer Bareinlage als auch durch eine Schuldverpflichtung des Gemeinwesens gegenüber der Vorsorgeeinrichtung (z.B. Annuitätenverpflichtung) erreicht.

Beispiel: Deckungskapital aktive Versicherte CHF 500, Deckungskapital Rentner CHF 500, Vorsorgevermögen CHF 400. Der Ausgangsdeckungsgrad für das Gesamtvermögen ist 40%, das Rentendeckungskapital ist nicht voll finanziert. Die öffentlich-rechtliche Körperschaft beschliesst im Verlauf des Jahres 2013 eine Einmaleinlage von CHF 200. Damit sind die Rentenverpflichtungen voll gedeckt. Die Ausgangsdeckungsgrade betragen nun 60% für die Gesamtverpflichtungen und 20% für die Verpflichtungen gegenüber den aktiven Versicherten, falls keine Wertschwankungsreserven gebildet wurden. Beschliesst die öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung die Bildung von Wertschwankungsreserven von 10% der Verpflichtungen (CHF 100), so beträgt der globale Ausgangsdeckungsgrad 50%, derjenige für die Verpflichtungen gegenüber den aktiven Versicherten 0%.

Zusammenfassend kann zum Spielraum bei der Festlegung der Ausgangsdeckungsgrade festgestellt werden:

- Für das Vorsorgevermögen ist die Jahresrechnung 2011 massgebend. Es kann durch Einmaleinlagen der Arbeitgeber erhöht werden.
- Die Verpflichtungen (Deckungskapitalien und Rückstellungen) bestimmen sich grundsätzlich ebenfalls gemäss Jahresrechnung 2011. Führt die Vorsorgeeinrichtung vor oder gleichzeitig mit dem Entscheid über die Festlegung der Ausgangsdeckungsgrade neue technische Grundlagen ein, so kann sie (vorbehaltlich einer abweichenden künftigen Aufsichtspraxis) die per 31.12.2011 bestehenden Verpflichtungen entsprechend neu berechnen.
- Die Ausgangsdeckungsgrade können mittels Abzug einer Wertschwankungsreserve und/oder einer Umlageschwankungsreserve vom Vorsorgevermögen gesenkt werden.

4.2 Soll die Vorsorgeeinrichtung mit einem möglichst tiefen oder einem hohen Ausgangsdeckungsgrad starten?

Soll die Vorsorgeeinrichtung von der Möglichkeit Gebrauch machen, die Ausgangsdeckungsgrade mittels Abzug von Reserven vom Vorsorgevermögen möglichst tief festzulegen? Oder sind möglichst hohe Ausgangsdeckungsgrade anzustreben?

Die Antwort hängt von der Beurteilung durch die Vorsorgeeinrichtung und die öffentlich-rechtliche Körperschaft ab. Kriterien können sein:

1. Ein möglichst hoher Ausgangsdeckungsgrad schränkt den Umfang der Staatsgarantie ein und vermindert deshalb die Kosten allfälliger Teilliquidationen (Art. 72c Abs. 1 lit. c BVG).

Beispiel: Der Deckungsgrad gemäss BVV2 beträgt am 31.12.2011 85%. Nach 3 Jahren sinkt der Deckungsgrad auf 70% aufgrund eines Börsencrashes. Kosten für den Garantiegeber im Fall einer Teilliquidation:

Variante A: Der globale Ausgangsdeckungsgrad wurde festgelegt auf 85%.

=> Die Vorsorgeeinrichtung kann von den Austrittsleistungen die Differenz zwischen dem Ausgangsdeckungsgrad von 85% und dem effektiven Deckungsgrad von 70% abziehen.

=> Die Staatsgarantie deckt die Differenz zwischen 85% und 100% Deckungsgrad.

Variante B: Der Ausgangsdeckungsgrad wurde (durch Abzug von Reserven vom Vorsorgevermögen) auf 70% reduziert.

=> Die Vorsorgeeinrichtung muss das volle Deckungskapital mitgeben.

=> Die Staatsgarantie deckt die Differenz zwischen 70% und 100% Deckungsgrad.

2. Tiefe Ausgangsdeckungsgrade (durch Abzug von Wertschwankungsreserven und/oder Umlageschwankungsreserven vom Vorsorgevermögen) vermindern das Risiko, dass Sanierungsmassnahmen gemäss Art. 65d ff. BVG nötig werden.

Der Deckungsgrad gemäss BVV2 muss mindestens 80% betragen (Art. 72a Abs. 1 BVG¹⁹). Wird dieser Mindestdeckungsgrad unterschritten, muss die Vorsorgeeinrichtung mit einem Finanzierungsplan aufzeigen, wie er in längstens 40 Jahren seit Inkrafttreten des Gesetzes erreicht wird (Übergangsbestimmung IIIb zur BVG-Revision).

Tiefe Ausgangsdeckungsgrade tragen dazu bei, dass der Finanzierungsweg zur Mindestdeckung nicht mit zusätzlichen Sanierungsmassnahmen belastet wird. Die Verringerung der Ausgangsdeckungsgrade durch den Abzug von Reserven vom Vorsorgevermögen trägt somit zur Stabilität der Beiträge bei.

Empfehlung ASIP:

Im Regelfall sind die Ausgangsdeckungsgrade tief anzusetzen.²⁰

Die Differenz zwischen den Ausgangsdeckungsgraden und dem innert 40 Jahren zu erreichenden Deckungsgrad von 80% vergrössert sich jedoch damit und erfordert demzufolge einen grösseren finanziellen Aufwand für die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer.

¹⁹ Der Mindestdeckungsgrad von 80% hat keinen Zusammenhang mit dem Teilkapitalisierungssystem der "differenzierten Zieldeckungsgrade bzw. Ausgangsdeckungsgrade" (Differenzierung zwischen Gesamtverpflichtungen sowie Verpflichtungen für aktive und pensionsberechtigte Versicherte). Diese Überlegung und der Wortlaut führen zur Annahme, dass der Mindestdeckungsgrad sich auf denjenigen gemäss BVV2 und nicht auf einen allfällig tieferen Ausgangsdeckungsgrad bezieht.

²⁰ Vgl. Empfehlung unter Kapitel 3.4.7.

5 Seiteneffekte der Rücklaufsperr

Das „Zahnradssystem“ oder synonym die „Rücklaufsperr“ stammt von einer Auslegung des sog. Expertensystems durch die eidgenössischen Parlamentarier, d.h. des differenzierten Deckungsgrades, den die vom BSV beauftragten Expertenkommission empfohlen hat.

Dieses teilweise im Rahmen der neuen Art. 72a ff. BVG übernommene Expertenmodell verlangt, dass die Verpflichtungen gegenüber den Rentenbezüglern (CPB) zu 100% gedeckt sind sowie gegenüber den aktiven Versicherten (CPA) soweit gedeckt sind, dass das Total der Verpflichtungen (CPA und CPB) jederzeit mindestens dem Ausgangsdeckungsgrad, d.h. dem Deckungsgrad entspricht, der im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Systems festgelegt wurde.

Das System ist grundsätzlich gut, da eine öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung, deren demografisches Verhältnis sich verschlechtert, einen immer höheren globalen Deckungsgrad erzielen muss.

Eine zusätzliche Sicherheit wurde im neuen Art. 72a BVG eingeführt, gemäss welchem ein globaler Ausgangsdeckungsgrad bestimmt werden muss, der nicht unterschritten werden darf. Diese Beschränkung ist sinnvoll für eine öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung, deren demografisches Verhältnis sich verbessert oder stabil ist.

Es ist darauf hinzuweisen, dass der neue Art. 72a BVG eine Bestimmung ist, die sich auf das langfristige Finanzierungssystem bezieht. Es liegt somit eine modellbezogene Sichtweise vor, was insbesondere aus dem Begriff des Finanzierungsplans in Absatz 1 und 2 dieses Artikels hervorgeht. Das bedeutet somit, dass die öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung ihre Ausgangslage (siehe Punkt 4) ermitteln muss und vor allem zu bestimmen hat, wie und über welchen Weg sie das im neuen Art. 72a BVG vorgegebene Ziel erreichen wird (abhängig von der Ausgangslage im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Art. 72a ff. BVG); dies kann ein Deckungsgrad von 80% per 1.1.2052 aber auch ein höherer Wert zu demselben Datum sein.

Die in Frage stehende BVG-Bestimmung behandelt somit die strukturellen, auf das versicherungstechnische Modell bezogenen Aspekte, nicht aber die konjunkturellen, d.h. die mit der Anlagerendite zusammenhängenden Aspekte der Situation der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung. Die konjunkturellen Aspekte werden im neuen Art. 72e BVG geregelt, welcher auf die Sanierungsbestimmungen von Art. 65c bis 65e BVG verweist.

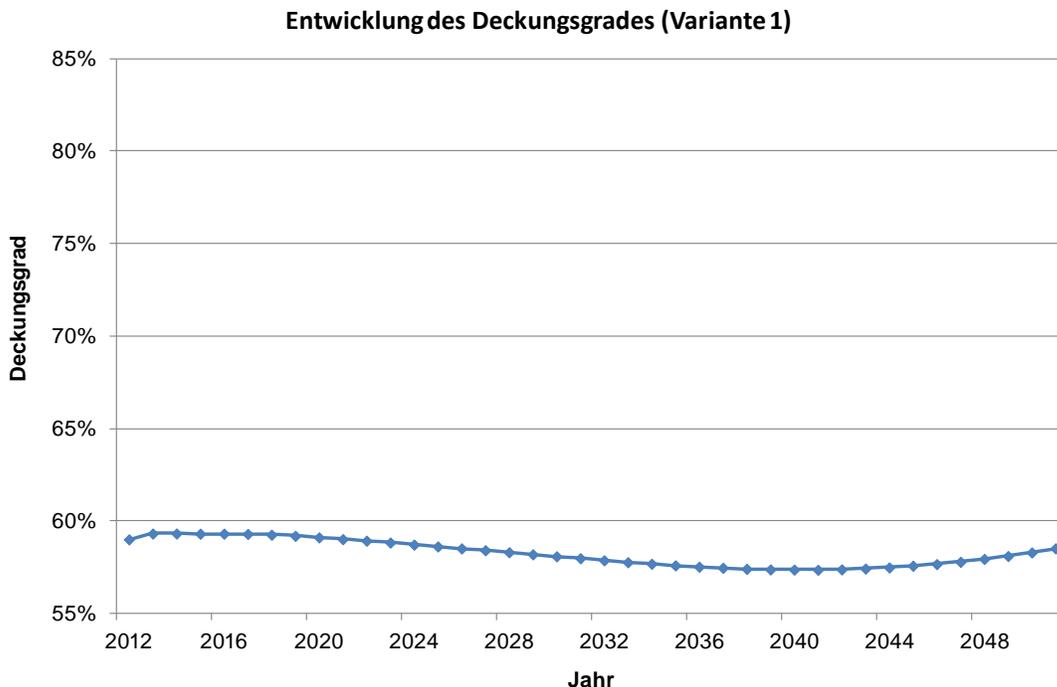
Die neuen Art. 72a ff. BVG sind logisch, denn sie trennen die strukturellen Finanzierungsaspekte von den konjunkturellen. Die oben erwähnte Rücklaufsperr hätte demgegenüber zur Folge, dass die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen in Teilkapitalisierung den per Ende des Jahres erreichten Deckungsgrad beibehalten und nötigenfalls mit Sanierungsmassnahmen wieder erreichen müssten, auch wenn er aufgrund der Anlageerträge sinkt.

Eine solche Interpretation wäre nicht praktikabel. Für eine öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung, die sich in Ausfinanzierung befindet, ist es einerseits kaum möglich, Sanierungsmassnahmen umzusetzen, die innerhalb von 5 bis 7 Jahren eine durch Anlageverluste verursachte Senkung des Deckungsgrades um mehrere Prozentpunkte beheben können; andererseits entspräche diese Interpretation keineswegs dem Ziel der BVG-Revision, die öffentlich-rechtlichen und die privat-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen möglichst weitgehend anzugleichen. Von den privaten Vorsorgeeinrichtungen wird nicht verlangt, dass sie den erzielten Deckungsgrad unbedingt beibehalten. In ihrem Fall wird bereits akzeptiert, dass die Wertschwankungsreserven ihre Ausgleichsfunktion ausüben und Sanierungsmassnahmen erst (und unter Einhaltung gewisser Bedingungen) ergriffen werden müssen, wenn der Deckungsgrad unter 100% liegt.

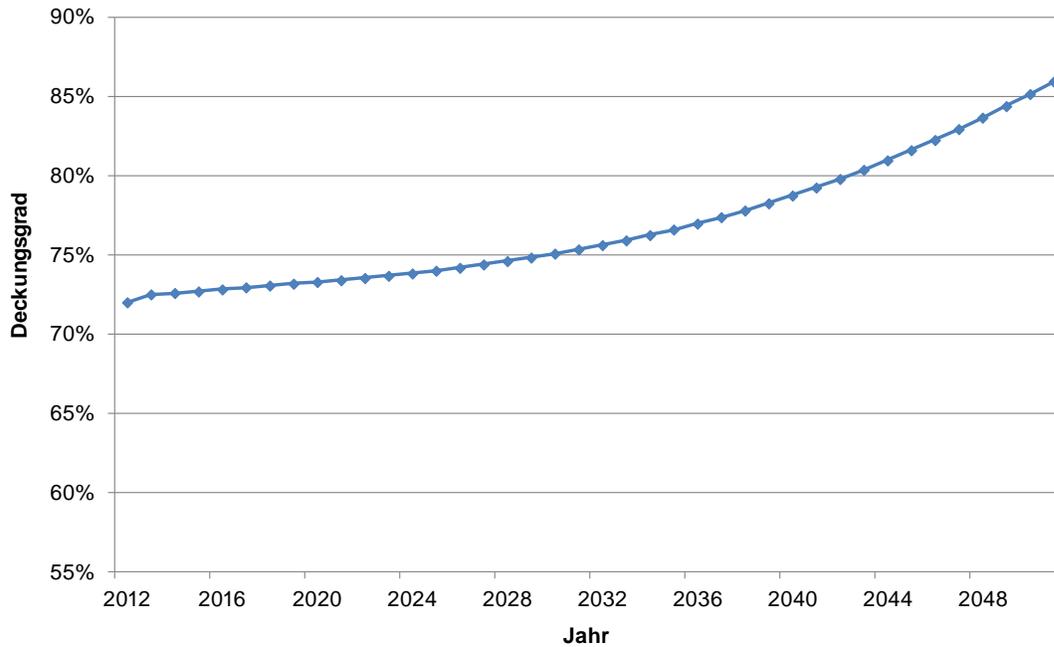
Die folgende Illustration stellt obige Interpretation der gesetzlichen Bestimmungen anhand von zwei Varianten derselben öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung mit zwei unterschiedlichen Ausgangssituationen dar:

- Variante 1, mit einem globalen Ausgangsdeckungsgrad von 59%
- Variante 2, mit einem globalen Ausgangsdeckungsgrad von 72%

Die vom Experten über 40 Jahre erstellte Projektion zeigt in diesen Fällen folgende erwartete Entwicklung des Deckungsgrades:

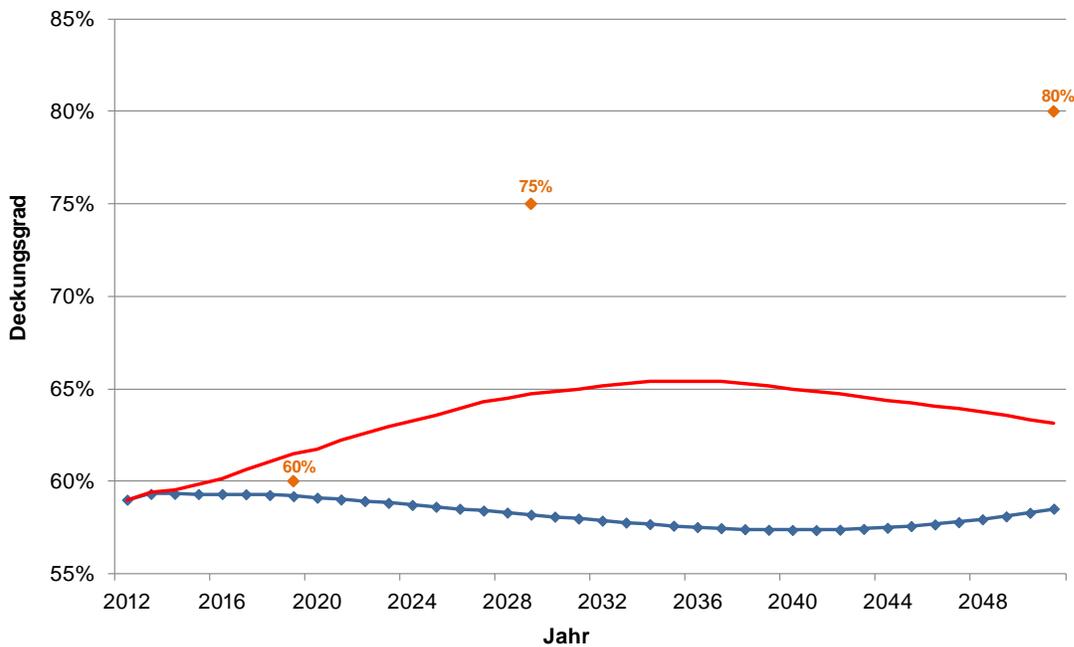


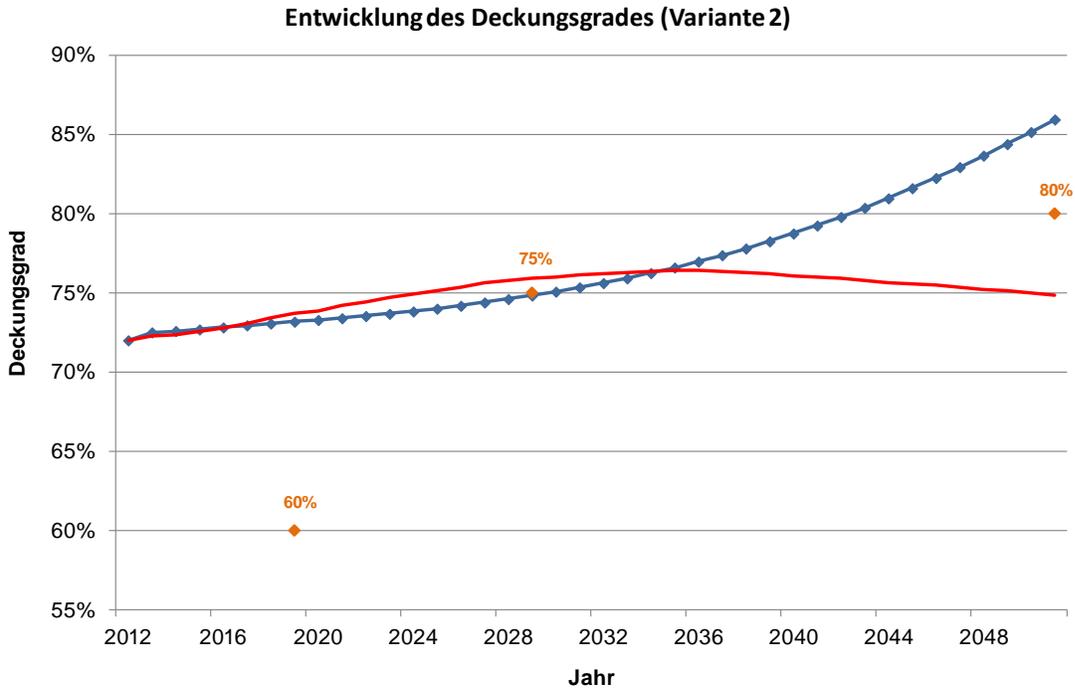
Entwicklung des Deckungsgrades (Variante 2)



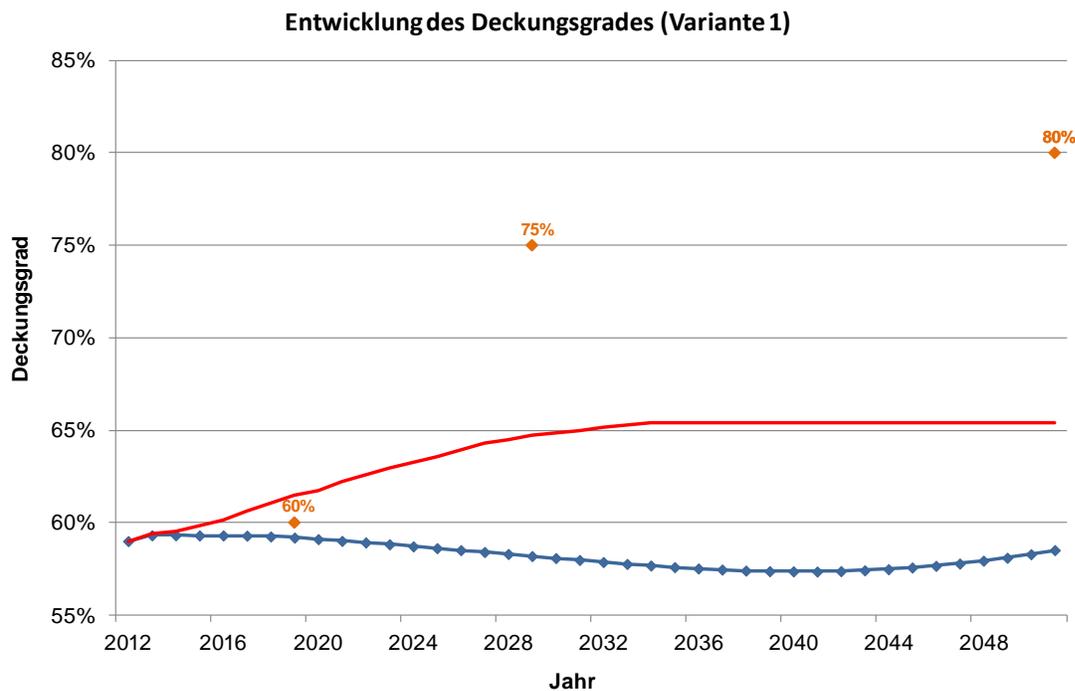
Die vom neuen Art. 72a BVG vorgegebenen Beschränkungen sind in der Grafik rot eingefärbt; die rote Linie entspricht der Übertragung von Art. 72a Abs. 1 lit. a und b; die Punkte bei 60% und 75% entsprechen den in den Übergangsbestimmungen vorgesehenen Stufen (bezüglich des Deckungsgrades nicht zwingend aber mit einer Zinspflicht versehen) und der Punkt bei 80% entspricht Art. 72a Abs. 1 lit. c.

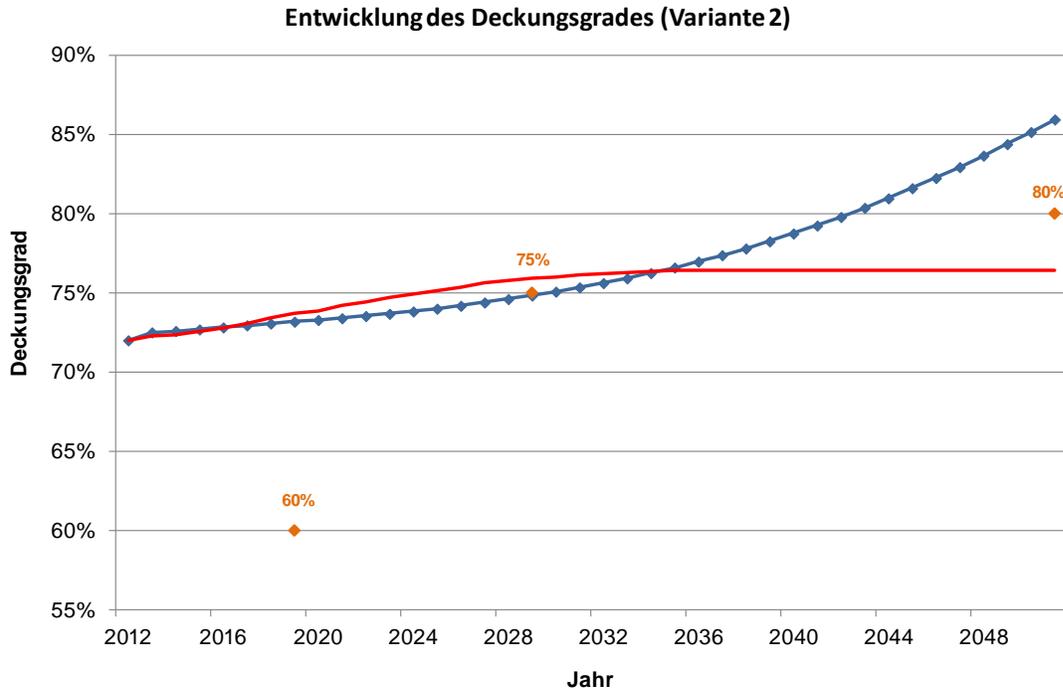
Entwicklung des Deckungsgrades (Variante 1)



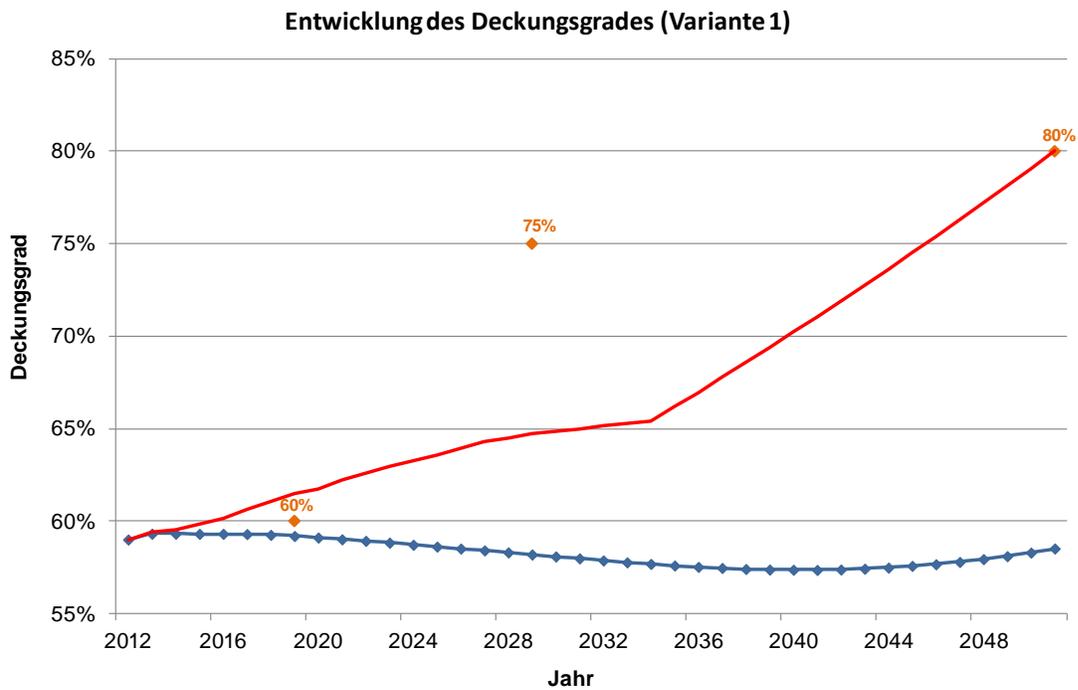


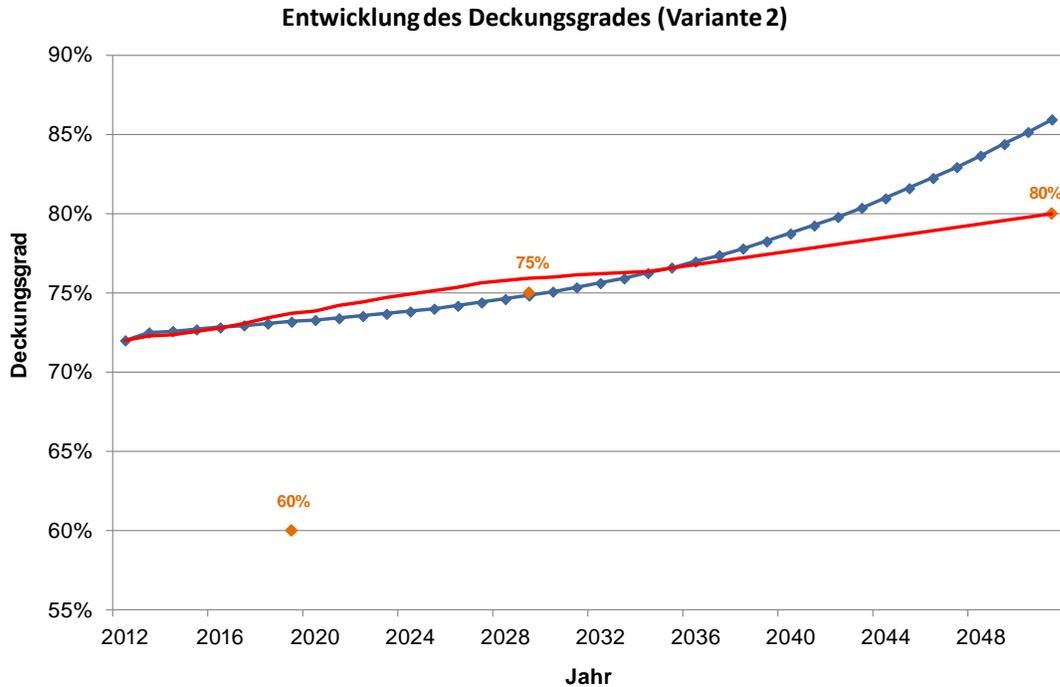
Die von den Buchstaben a und b von Art. 72a Abs. 1 vorgegebenen Auflagen führen zuerst zu steigenden und dann zu fallenden Deckungsgraden; sie garantieren aber, dass der Ausgangsdeckungsgrad nie unterschritten wird. Da der Deckungsgrad sinnvollerweise nie sinken sollte, ist dieser Effekt in den folgenden Grafiken korrigiert.



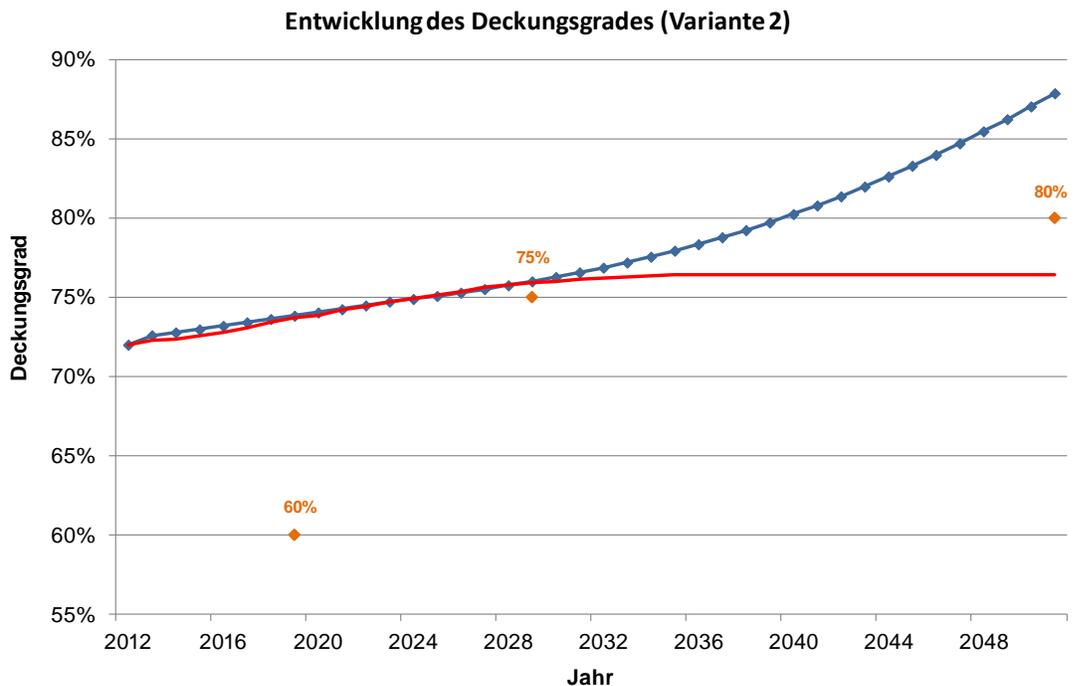
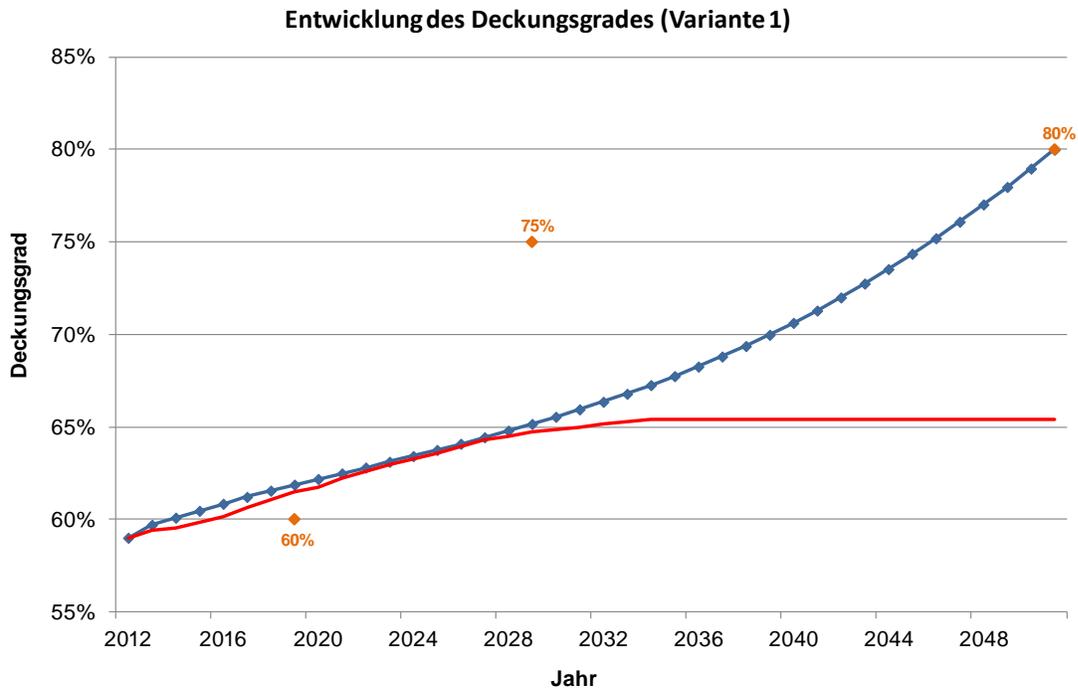


Die von den lit. a und b von Art. 72a Abs. 1 vorgegebenen Auflagen führen nicht zum gesetzlich minimalen Zieldeckungsgrad von 80%. Infolgedessen muss ein "Pfad" festgelegt werden, der zum genannten Ziel führt. Folgende Grafiken zeigen für die beiden untersuchten Varianten die neue Kurve, die zu 80% führt.





Die erwartete Entwicklung des Deckungsgrades der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung in Variante 1 entspricht nicht den Auflagen der lit. a, b und c und in Variante 2 nicht derjenigen der lit. a und b von Art. 72a Abs. 1. Es müssen also Sanierungsmassnahmen ergriffen werden. Diese können zahlreiche Formen aufweisen, wie eine Einmaleinlage, eine Erhöhung der Beiträge oder eine Senkung der Leistungen oder mehrere dieser Lösungen gleichzeitig. In den folgenden Grafiken wird das Ergebnis von Sanierungsmassnahmen in Form einer Erhöhung der Beiträge und einer Senkung der Leistungen gezeigt. Obwohl bei der Variante 2 der Zielwert von 80% nach 40 Jahren eingehalten wird, werden aufgrund der Deckungslücke in der ersten Hälfte der Projektion (Beibehalten des Ausgangsdeckungsgrades) nur temporäre Massnahmen berücksichtigt.

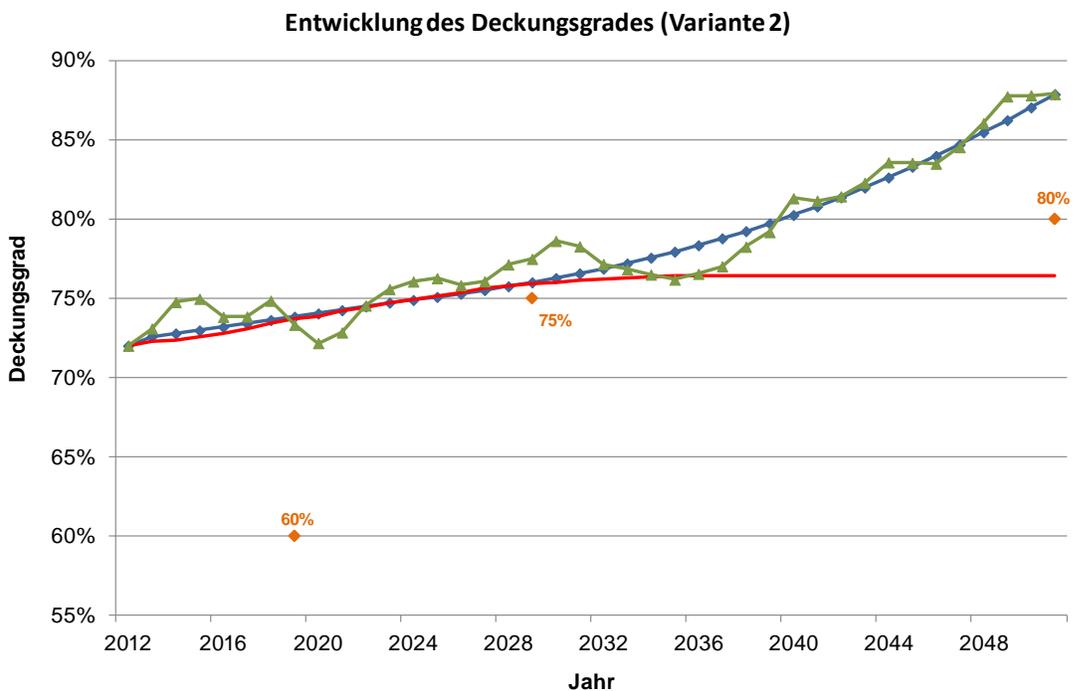
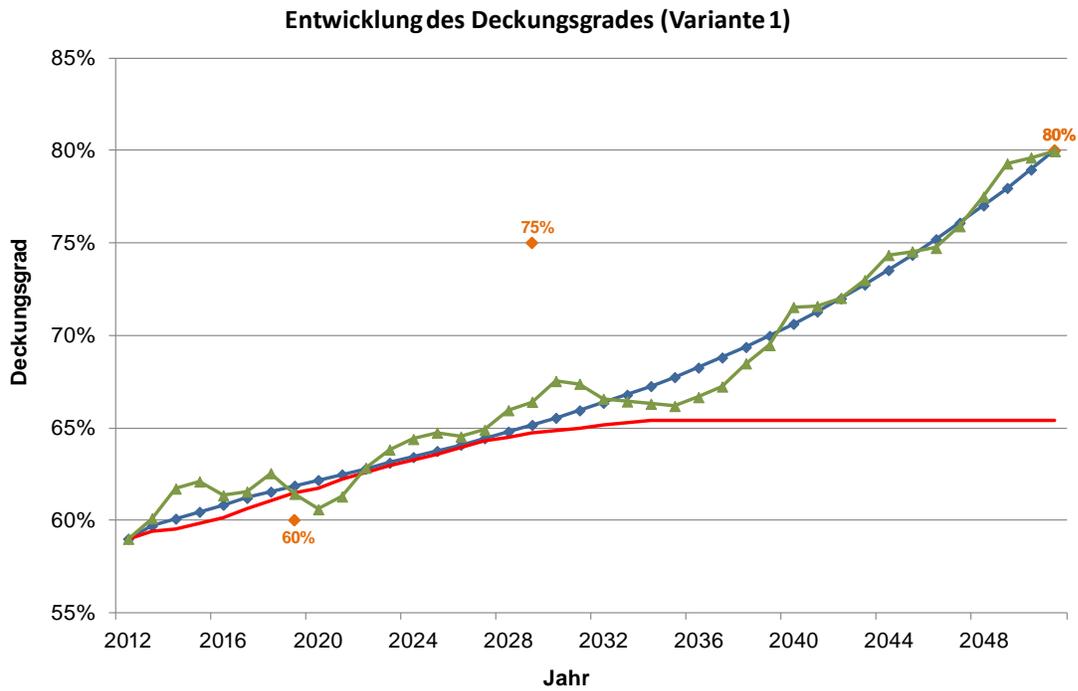


Die vorstehende Grafik zeigt, dass lit. a, b und c von Art. 72a Abs. 1 in beiden Varianten eingehalten werden. Da in Variante 1 gemäss den erstellten Projektionen die Stufe von 75% nicht erreicht wird, sind Zinsen zu zahlen.

Deshalb wurde der Finanzierungspfad ermittelt, den die öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung einhalten und alle 5 Jahre der Aufsichtsbehörde als "Finanzierungsplan" im Sinn des neuen Art. 72a Abs. 2 BVG unterbreiten muss.

Im Rahmen der strukturellen Finanzierung berücksichtigt der Finanzierungspfad ebenfalls die „Beibehaltung des erzielten Deckungsgrades“.

Im Jahr 2053 könnte folgende Entwicklung der vergangenen 40 Jahre beobachtet werden: die öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung ist ohne Wertschwankungsreserven gestartet; ihr Deckungsgrad wird in den folgenden Grafiken durch die grüne Kurve dargestellt:



Der Deckungsgrad liegt während zwei Perioden unter der blauen Linie des von der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung beschlossenen Finanzierungspfades.

Das erste Mal liegt der Deckungsgrad unter den gesetzlichen Mindestvorgaben, welche durch die rote Kurve dargestellt sind. Gemäss dem neuen Art. 72e BVG müssen in diesem Fall Sanierungsmassnahmen ergriffen werden, die erlauben, innerhalb von 5 bis 7 Jahren mit dem Deckungsgrad wieder auf oder über der roten Kurve zu liegen.

Das zweite Mal befindet sich der Deckungsgrad während 7 Jahren unter dem Finanzierungspfad, aber über den Beschränkungen des neuen Art. 72a BVG. Bei strikter Anwendung der Bestimmungen müsste die öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung in diesem Fall gemäss dem neuen Art. 72e BVG keine Sanierungsmassnahmen ergreifen. Die kantonale oder kommunale Gesetzgebung (Gesetz oder Statuten) sollte in einem solchen Fall eine umfassende Analyse der Situation und allfällige Sanierungsmassnahmen vorsehen. Ferner muss die Aufsichtsbehörde gemäss dem neuen Art. 72a Abs. 2 BVG mindestens einmal während dieser Unterdeckungsperiode "die Weiterführung der Vorsorgeeinrichtung nach dem System der Teilkapitalisierung genehmigen". Dies beinhaltet notwendigerweise eine vertiefte Untersuchung, ob die Situation strukturell oder konjunkturell bedingt ist.

Aus den Grafiken ist klar ersichtlich, dass die Auflage, dass der Deckungsgrad des Folgejahres nie unter jenem des Vorjahres liegen darf, nicht praktikabel ist.

Hätte die öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung im Jahr 2012 über Wertschwankungsreserven verfügt, läge die grüne Kurve im Verhältnis zu diesen Reserven höher. Vielleicht wären die beiden Perioden, während denen der Finanzierungsplan unterschritten wurde, in diesem Fall auch gar nicht aufgetreten.

6 Leistungsverbesserungen auf dem Finanzierungspfad

Leistungsverbesserungen auf dem Finanzierungspfad sind grundsätzlich möglich; aufgrund der neuen Vorschriften ist dies aber nur zulässig, wenn die vollständige Finanzierung dazu geregelt ist.

Damit stellt sich die Frage, was in diesem Zusammenhang eine vollständige Finanzierung überhaupt bedeutet. Im Falle der Rentenbeziehenden ist die Frage relativ einfach zu beantworten. Die Renten müssen jederzeit vollständig kapitalisiert sein, und somit müssen auch die Leistungsverbesserungen (beispielsweise Teuerungszulagen) im Zeitpunkt des Inkrafttretens vollständig kapitalisiert werden.

Im Falle der aktiv Versicherten wird das Rentenwertumlageverfahren angewendet. Erst im Falle der Verrentung müssen die Leistungsverbesserungen zu 100% kapitalisiert werden. Wenn also eine Pensionskasse Massnahmen trifft, welche sicherstellen, dass die Leistungsverbesserungen im Zeitpunkt der Realisierung zu 100% finanziert sind, ohne den Deckungsgrad in diesem Zeitpunkt zu verschlechtern, dann ist dem Gebot der 100%-Kapitalisierung sinngemäss nachgelebt.

Eine restriktivere Interpretation mit einer sofortigen Kapitalisierung wäre eigentlich ein Verbot, das Rentenwertumlageverfahren für Produktentwicklungen mit Kostenfolgen anzuwenden. Faktisch bedeutet dies, dass das System der Teilkapitalisierung nur noch historisch oder retrospektiv geduldet ist und für die Weiterentwicklung nicht mehr zur Anwendung kommt. Eine solche Absicht hätte der Gesetzgeber mit Sicherheit explizit und nicht implizit zum Ausdruck gebracht.

Empfehlung des ASIP:

Leistungsverbesserungen während des Finanzierungspfades sind nach Möglichkeit zu vermeiden. Falls sie trotzdem getätigt werden, sind sie aus ökonomischen Gründen im Kapitaldeckungsverfahren zu finanzieren.

7 Zusammenarbeit mit der Aufsichtsbehörde, dem Pensionskassenexperten und dem Revisor

Grundsätzlich hat es sich bei grossen Projekten (Sanierungen, Primatwechsel, Wechsel von einer Gemeinschaftseinrichtung zu einer Sammeleinrichtung, Grundlagenwechsel) bewährt, die wichtigsten externen Partner vorgängig zu kontaktieren.

Beim PK-Experten/in liegt es auf der Hand, dass er/sie solche Arbeiten aktiv begleitet.

Auch der frühzeitige Beizug des externen Revisors ist wertvoll, weil eine nachträgliche Revisionsbemerkung nur mit erheblichem Zusatzaufwand zu bereinigen ist.

Zentral und in einem gewissen Sinne neu ist der stetige Austausch mit der Aufsichtsbehörde. Dies ist nötig, weil die rechtlichen Grundlagen eben unsicher sind und die Aufsichtsbehörde bei der Anwendung des neuen Rechts selbst einen pragmatischen Weg finden muss.

Der Anspruch, dass die Aufsichtsbehörde sämtliche Ansinnen der Pensionskasse vorgängig gutheisst, ginge klar zu weit. Dies kann sich die Aufsichtsbehörde aus Gründen der Unabhängigkeit nicht leisten.

Die strittigen Punkte müssen aber frühzeitig erkannt werden, damit das oberste Organ sich entscheiden kann, ob eine juristische Grundsatzdiskussion mit finaler richterlicher Beurteilung geführt werden soll oder nicht.

Empfehlung des ASIP:

PK-Experte, Revisionsstelle und Aufsichtsbehörden sind bei den Projektarbeiten frühzeitig zu orientieren und sachgerecht einzubinden.