

Beginn einer Diskussion

Öffentlich-rechtliche Vorsorge und ihre Finanzierung

Ein Deckungsgrad unter 100 Prozent macht öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen instabil. Bestandesmutationen und Mittelabflüsse können zu Sanierungsszenarien führen, die von Arbeitnehmern und Steuerzahlern getragen werden müssen.

Der Bundesrat gab Ende März bekannt, neue Richtlinien für öffentlich-rechtliche Pensionskassen erlassen zu wollen. Unabhängig von deren genauen Ausgestaltung drängen sich einige grundsätzliche Überlegungen auf.

Der Gesetzgeber hat öffentlich-rechtlichen Körperschaften zur Sicherung des finanziellen Gleichgewichts ihrer Vorsorgeeinrichtungen eine Sonderstellung zugebilligt. Sie dürfen vom Grundsatz der Finanzierung in geschlossener Kasse abweichen, sofern eine Garantie für die Ausrichtung der Leistungen gemäss BVG (gemeint sind wohl die reglementarischen Leistungen) gewährleistet wird.¹

Damit wird indirekt zum Ausdruck gebracht, dass es für Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften mit einer Garantieklausel zulässig ist, nicht alle Verpflichtungen mit Kapital abzudecken. Im Gegensatz zum privaten Recht entfällt somit die unmittelbare Sanierungspflicht im Falle einer Unterdeckung.

Die Leistungsgarantie greift allerdings erst, wenn die vorhandenen Vorsorgemittel erschöpft sind und die Vorsorgeeinrichtung insolvent geworden ist. Die Wahrscheinlichkeit, dass aus der Garantiehinterlegung tatsächlich Gelder fließen sollten, ist damit sehr klein. Entgegen einer oft geäusserten Meinung kann aus der Garantierklärung keine einseitige Pflicht für den Arbeitgeber zur Sanierung im Falle einer Unterdeckung abgeleitet werden.

Die Sonderstellung für öffentlich-rechtliche Körperschaften ist einseitig auf den Arbeitgeber ausgerichtet. Für die Destinatäre solcher Einrichtungen resultiert dagegen keine Sonderstellung, im Gegenteil: Sie sind in einer Einrichtung versichert, die Beiträge an den Sicherheitsfonds bezahlt, obwohl der Arbeitgeber anstelle des Sicherheitsfonds die Garantie übernimmt.

Öffentlich legitimierte Unterdeckung

Die privilegierte Stellung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen wird neben der Garantierklärung durch die sogenannte Perennität begründet. Man spricht von Perennität, wenn für die Körperschaft ewiger Fortbestand unterstellt werden darf, oder wenn gewährleistet ist, dass bei den beitragszahlenden Versicherten die Abgänge in Zukunft grundsätzlich durch Neuzugänge ersetzt werden.

In einer Vorsorgeeinrichtung mit einem Deckungsgrad unter 100 Prozent beziehen Destinatäre trotz des Finanzierungs-

defizits eine ungekürzte Rente. Die Frage lautet, ob dieser Umstand für öffentlich-rechtliche Kassen legitim ist.

Die Befürworter argumentieren, dass der «gedeckte» Teil der Vorsorge nach den Vorgaben der Kapitaldeckung, der nicht gedeckte Teil nach den Vorgaben eines Umlageverfahrens finanziert würde. Die Umlagekomponente kann veranschaulicht werden, indem für jeden Neurentner die

In Kürze

- > Öffentlich-rechtliche Kassen mit einem Deckungsgrad unter 100 Prozent führen aus verschiedenen Gründen zu einer Ungleichbehandlung der Versicherten
- > Die Autoren regen daher eine vollständige Ausfinanzierung vorwiegend durch den Arbeitgeber an

Deckungslücke unmittelbar durch die Beitragszahler aufgefüllt würde. Eine solche «Mischfinanzierung» erhöhe die Finanzierungssicherheit, indem dem Grundsatz der Äquivalenz von Leistungen und Beiträgen nachgekommen werde. Damit die finanzielle Lage der Kasse nicht zu tief fällt, wird

Autoren

Alex Keel
Prof. Dr.,
Pensions-
versicherungs-
experte,
Aktuar SAV,
c-alm AG,
St. Gallen



Roger Baumann
Dr., Lehrbeauftragter
Universität St. Gallen,
c-alm AG,
St. Gallen

¹ Art. 69 BVG und Art. 45 BVV 2.

zuweilen ein sogenannter Minimaldeckungsgrad vorgeschrieben, beispielsweise 80 Prozent. Bei Unterschreitung dieser Untergrenze müssten Sanierungsmassnahmen ergriffen werden, bis das Defizit zum Minimaldeckungsgrad wieder behoben ist.

Tatsächlich bewirkt eine Schranke bei 80 Prozent keine veränderte Finanzierung. Die absoluten Kosten eines Rentenfrankens sind unabhängig vom Primat wie auch unabhängig vom Deckungsgrad der jeweiligen Vorsorgeeinrichtung. Einzig jene Arbeitgeber- und Arbeitnehmergeneration, welche die Deckungslücke verursacht hat, ist stärker fremdfinanziert als alle darauf folgenden Generationen. Letztere finanzieren sich dagegen identisch wie in einer ausfinanzierten Vorsorgeeinrichtung.

Der Unterschied besteht folglich alleine darin, dass das Deckungsgradniveau bei 80 Prozent statt bei 100 Prozent liegt und daher eine latente Schuld besteht. Um diese Schuld nicht weiter wachsen zu lassen, gelten letztlich wieder dieselben Finanzierungsgrundsätze wie bei einer 100-prozentigen Deckung.

Allgemeine Perennität greift zu kurz

Wird der Perennitäts-Begriff im Zusammenhang mit der Umlagefinanzierung verwendet, so bedarf er zusätzlicher Voraussetzungen. Neben dem gesicherten Fortbestand müssen ein konstanter Bestand, eine konstante Bestandesverteilung sowie die Bonität des Schuldners vorausgesetzt werden, damit das System im Gleichgewicht bleibt. Das Umlageverfahren führt bei Verletzung dieser Voraussetzungen zwangsläufig zu Ungleichheiten und längerfristig zu unerwünschten Generationensolidaritäten. Neben anderen Einflüssen ist vor allem das kurzfristige Mutationsverhalten für die Stabilität von entscheidender Bedeutung.

Austritte

Welches Verhalten zeigt der Deckungsgrad einer Vorsorgeeinrichtung in Unterdeckung im Falle eines Austritts? Das FZG schreibt vor, dass öffentlich rechtliche Körperschaften versicherungstechnische Fehlbeträge bei der Berechnung von Austrittsleistungen nicht berücksichtigen dürfen (Art. 19 FZG).

Rein technisch findet demnach eine Bilanzkürzung im Umfange der Austritts-

leistungen statt. Der Anteil der Austrittsleistung am vorhandenen Vermögen ist in einer Unterdeckung jedoch grösser als jener am technisch notwendigen Vermögen, weshalb sich der Deckungsgrad bei jedem Austritt aus der Kasse verschlechtert. Von dieser Verschlechterung sind alle verbleibenden Versicherten betroffen, obschon sich ihre persönliche versicherungstechnische Situation in keiner Art und Weise verändert hat. Ein Absinken des Deckungsgrades unter eine untere Grenze zieht jedoch Sanierungsmassnahmen nach sich. Es stellt sich die Frage, wer dafür in die Pflicht genommen werden darf oder muss.

Die Unterdeckung der Kasse ist in der Vergangenheit entstanden. Profitiert haben die damals betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Von den Profiteuren ist nur noch der Arbeitgeber vorhanden, obschon sich der Bestand der Steuerzahler ebenfalls verändert hat. Mit Sicherheit können aber nicht die heutigen Arbeitnehmer zur Kasse gebeten werden, zumal sie ihren vollen Obolus entrichtet haben. Somit verbleibt als Letztverantwortlicher nur noch der Arbeitgeber, respektive die hinter ihm stehenden Steuerzahler. Die Höhe der notwendigen Einmaleinlagen seitens des Arbeitgebers bei jedem Austritt bemisst sich nach der Höhe der Austrittsleistung, multipliziert mit dem Anteil der Unterdeckung, will man den Deckungsgrad beibehalten.

Eintritte

Wie steht es im Falle eines Eintritts in eine Kasse in Unterdeckung? Dieselbe Argumentation, wie sie beim Austritt geführt wurde, gilt auch beim Eintritt. Versicherte bringen ihre bisherigen Austrittsleistungen in die neue Vorsorgeeinrichtung ein und erwerben damit technisch äquivalente Leistungen. Mit ihrer Vollfinanzierung tragen sie zur Verbesserung des Deckungsgrades bei, ohne dafür entschädigt zu werden. Sie übernehmen damit die Funktion eines stillen Sanierers und sind die Leidtragenden für Fehler, die vor ihnen und ohne ihr Zutun begangen wurden. Konsequenterweise müssten sie im gleichen Umfang entschädigt werden, wie der Arbeitnehmer beim Austritt zur Kasse gebeten wird.

Mittelabflüsse

Im öffentlich-rechtlichen Bereich stehen stagnierenden Arbeitnehmerzahlen

nicht selten wachsenden Rentnerbeständen gegenüber. Die meisten öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen sehen sich daher in den nächsten Dekaden mit einem Geldabfluss konfrontiert.

Befindet sich eine Vorsorgeeinrichtung in einer Unterdeckung, sind diese Mittelabflüsse schwieriger zu finanzieren, als im ausfinanzierten Zustand. So muss eine Pensionskasse mit 80 statt 100 Prozent Deckung exakt dieselben absoluten Mittelabflüsse mit 20 Prozent weniger Vermögen auf dem Kapitalmarkt erwirtschaften. Die Sollrendite steigt daher beträchtlich. Vorsorgeeinrichtungen mit negativem Netto-Cash-Flow, die keine Ausfinanzierung anvisieren, werden gegenüber anderen Vorsorgeeinrichtungen mit Sicherheit ihre Leistungen reduzieren oder den Steuerzahler zusätzlich belasten müssen, nur um den tieferen Deckungsgrad überhaupt halten zu können.

Kurzfristig wachsende Mittelabflüsse, etwa im Falle von vermehrten Vorbezügen zu Wohneigentum oder zunehmenden Aufteilungen durch Scheidung können diese Problematik kurzfristig nur noch verschärfen.

Fazit

Im Lichte von Postulaten wie etwa der Entschlackung des Staates oder der Privatisierung staatlicher Aktivitäten kann davon ausgegangen werden, dass im öffentlich-rechtlichen Bereich die Bestandesverteilungen nicht konstant bleiben. Es ist mit Mutationen und Mittelabflüssen zu rechnen, die eine Vorsorgeeinrichtung in Unterdeckung belasten. Auch öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen sollten daher den Minimaldeckungsgrad auf 100 Prozent festlegen. Im Falle einer Unterdeckung bedeutet dies Sanierungsmassnahmen. Orientiert man sich dabei am Verursacherprinzip, so sollte diese Sanierung primär der Arbeitgeber tragen. ■

Die Juli-Ausgabe der «Schweizer Personalvorsorge» beschäftigt sich mit dem Thema öffentlich-rechtliche Pensionskassen. Die genaue Funktionsweise der Mischfinanzierung kommt dabei ebenso zur Sprache wie Pro und Contra einer vollständigen Ausfinanzierung aller öffentlich-rechtlicher Kassen.