

Sicherheit und Unsicherheit in der Zweiten Säule



Groupe de Reflexion
des Amtes für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons Zürich (BVS)

Mai 2005

Vorwort



Per 1. Januar 2004 hat sich das Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons Zürich (BVS) eine neue Struktur gegeben. Die Arbeitsprozesse und das Risikomanagement-System sind der neuen Struktur angepasst worden. Merkmale des neuen Systems sind unter anderem die Dossierverantwortung der Mitarbeiter, das Vier-Augen-Prinzip und die Bezeichnung von Fachführungsverantwortlichen für die Bereiche Revision und Recht. Per 1. Juli 2004 wurde das System von der Schweizerischen Vereinigung der Qualitäts- und Management-Systeme (SQS) nach ISO 9001:2000 zertifiziert. Ein weiteres Merkmal der neuen Struktur ist die Groupe de Reflexion. Es handelt sich dabei um einen Think Tank, dem verschiedene Experten aus Wissenschaft und Praxis angehören. Diese Gruppe, die in die operative Tätigkeit des BVS, d.h. in die zu behandelnden Geschäfte, nicht involviert ist, trifft sich regelmässig, um Entwicklungen in der zweiten Säule zu analysieren und zu diskutieren.

Die Groupe de Reflexion setzt sich aus folgenden Mitgliedern zusammen: Dominique Ammann, Dr. rer. pol., Partner PPCmetrics AG, Experte des Ausschusses Anlagefragen der BVG-Kommission und Mitglied der Fachkommission Vermögensanlagen des Schweizerischen Pensionskassenverbandes ASIP; Olivier Deprez, Dr. ès sc. act., dipl. math. ETH Zürich, Mitglied der Schweizerischen Kammer der Pensionskassenexperten und der eidg. BVG-Kommission; Hans-Ulrich Gerber, Prof. Dr. math., Dr. hc., ordentlicher Professor für Mathematik an der Universität Lausanne mit den Forschungsschwerpunkten Versicherungsmathematik, Risikotheorie und Finanzmathematik; Bernd Schips, Prof. Dr. rer. pol., Leiter der KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich, ordentlicher Professor für Nationalökonomie an der ETH Zürich mit den Forschungsschwerpunkten Wirtschaftstheorie, Methoden der Ökonometrie und Empirische Wirtschaftsforschung; und Hermann Walser, Dr. iur., Rechtsanwalt, Richter am Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich und Rechtskonsulent bei Hewitt Associates; Erich Peter, Dr. iur., Rechtsanwalt, LL.M. Taxation, Certificate in International Taxation, Chef Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons Zürich (BVS).

Im vorliegenden Bericht «Sicherheit und Unsicherheit in der Zweiten Säule» hat es sich die Groupe de Reflexion des BVS zur Aufgabe gemacht, diejenigen Faktoren darzustellen, welche im sehr gut funktionierenden System der beruflichen Vorsorge immer mehr zur Verunsicherung von Versicherten, Vorsorgeeinrichtungen, aber auch der Politik führen. Es ist wünschenswert, dass dieser Bericht die Meinungsbildung in der beruflichen Vorsorge bereichert, die Diskussion zwischen den Vorsorgeeinrichtungen, der Politik und einer breiten Öffentlichkeit intensiviert und die Politik im Bereich der zweiten Säule kohärenter werden lässt. Der Bericht soll aufzeigen, aus welchen Gründen zurzeit ein gewisses Unbehagen betreffend die Sicherheit der beruflichen Vorsorge besteht, und wie im bestehenden System mehr Sicherheit erzielt werden kann. Gleichzeitig soll er aber auch dazu führen, dass das System der zweiten Säule (als Teil des schweizerischen Drei-Säulen-Systems) trotz erkanntem Verbesserungspotential als einzigartig und wertvoll verstanden und wahrgenommen wird.

Dr. iur. Erich Peter, LL.M.
Amtschef BVS

Groupe de Reflexion,

Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons Zürich (BVS)¹

Dominique Ammann, Dr. rer. pol., Partner PPCmetrics AG, Experte des Ausschusses Anlagefragen der BVG-Kommission und Mitglied der Fachkommission Vermögensanlagen des Schweizerischen Pensionskassenverbandes ASIP

Olivier Deprez, Dr. ès sc. act., dipl. math. ETH Zürich, Mitglied der Schweizerischen Kammer der Pensionskassenexperten und der eidg. BVG-Kommission

Hans-Ulrich Gerber, Prof. Dr. math., Dr. hc., ordentlicher Professor für Mathematik an der Universität Lausanne mit den Forschungsschwerpunkten Versicherungsmathematik, Risikothorie und Finanzmathematik;

Bernd Schips, Prof. Dr. rer. pol., Leiter der KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich, ordentlicher Professor für Nationalökonomie an der ETH Zürich mit den Forschungsschwerpunkten Wirtschaftstheorie, Methoden der Ökonometrie und Empirische Wirtschaftsforschung

Hermann Walser, Dr. iur., Rechtsanwalt, Richter am Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich und Rechtskonsulent bei Hewitt Associates.

Erich Peter, Dr. iur., Rechtsanwalt, LL.M. Taxation, Certificate in International Taxation, Chef Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons Zürich (BVS)

¹Die Grundlagen für die Ziff. II.1 wurden von Bernd Schips, für die Ziff. II.2 von Olivier Deprez und Ulrich Gerber, für die Ziff. II.3 von Dominique Ammann und für die Ziff. III. von Hermann Walser erarbeitet. Der Gesamtbericht gibt die persönliche Meinung der Mitglieder der Groupe de Reflexion wieder.

Inhalt

I.	Einleitung	6
II.	Darlegung der wesentlichen Parameter in der zweiten Säule	7
1.	Demographie, Produktivitätsentwicklung und Altersvorsorgesysteme	7
1.1	Aktuelle Demographieszenarien des BFS	7
1.2	Bevölkerungsentwicklung und Finanzierung von Altersvorsorgesystemen	8
1.3	Auswirkungen der erwartenden Bevölkerungsentwicklung auf das Arbeitsangebot	8
1.4	Bevölkerungsentwicklung und Produktivitätswachstum	9
1.5	Erwerbspotenzials und zur Verfügung stehendes Arbeitsvolumen	9
1.6	Demographische Alterung, Konsumnachfrage und Kapitalmarkt	10
1.7	Fazit	12
2.	Sterblichkeit und Invalidität	13
2.1	Sterblichkeit	14
2.2	Invalidität	18
2.3	Fazit	22
3.	Finanzierung der 2. Säule und Anlageerträge	22
3.1	Bedeutung des Kapitalertrages für die 2. Säule	22
3.2	Technischer Zins und BVG-Zins	23
3.3	Risikoloser Zinssatz als Orientierungsgrösse für den technischen Zins	24
3.4	Fazit	27
III.	Regulierungsdichte	29
1.	Einleitung	29
2.	Geschichte der 2. Säule	29
3.	Ausblick	32
IV.	Fazit	34

I. Einleitung

Die Zweite Säule ist in Bewegung. Unzählige Gesetzesrevisionen, welche die Tätigkeit der Vorsorgeeinrichtungen und damit auch die Situation der Versicherten nachhaltig beeinflussen werden, sind im Gange oder bereits abgeschlossen. Die 1. BVG-Revision brachte unter anderem die Transparenzbestimmungen, veränderte Leistungen und Destinatärkreise, neue Teilliquidationsbestimmungen und eine Regelung der Rückstellungen und Schwankungsreserven. Auch die Sanierung von Vorsorgeeinrichtungen in Unterdeckung wurde im BVG neu geregelt. Das Fusionsgesetz hat auf Vorsorgeeinrichtungen ebenso Einfluss wie das neue Stiftungsrecht. Schliesslich regelt das Versicherungsaufsichtsgesetz die Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen neu.

Die Expertenkommission «Strukturreform in der beruflichen Vorsorge» hat zudem den Auftrag erhalten, dem Bundesrat sowohl betreffend der Struktur der Aufsicht als auch der Rechtsform von Vorsorgeeinrichtungen Vorschläge zu einer Reform zu unterbreiten. Die vorgesehenen strukturellen Reformen sollen in drei nach Prioritäten gestaffelten Teilen vorbereitet werden. Resultat der Arbeiten sollen folgende Vernehmlassungsentwürfe sein: (i) Projekt «Aufsicht» bis Ende 2005; (ii) Projekt «Sanierung öffentlichrechtliche Kassen» bis Ende 2006 und (iii) Projekt «Rechtsform für Vorsorgeeinrichtungen» bis Ende 2007.

Die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen hat sich im Jahre 2003 zwar verbessert, wodurch sich die Anzahl der Vorsorgeeinrichtungen, welche sich in Unterdeckung befinden, gegenüber dem Vorjahr halbiert hat. Die volle Risikofähigkeit haben viele Vorsorgeeinrichtungen aber immer noch nicht erreichen können. Auch die Meldungen über Probleme bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen reissen nicht ab.

Durch all die Gesetzesrevisionen mit ihren Vernehmlassungen und parlamentarischen Beratungen und die Debatte über die finanzielle Situation der Vorsorgeeinrichtungen ist die Zweite Säule auch zu einem beliebten Thema in den Medien geworden. Vieles wurde geschrieben und diskutiert. Doch immer wieder entsteht der Eindruck, dass wesentliche Fragen nicht wirklich gestellt werden. Dies ist umso erstaunlicher, als gerade dieses Umschiffen heikler Probleme zu einer grossen Verunsicherung bei den Versicherten und den Vorsorgeeinrichtungen führt.

Die Groupe de Reflexion des BVS hat es sich daher im vergangenen Jahr zur Aufgabe gemacht, diese Unsicherheit aufzunehmen und mit dem nachfolgenden Bericht «Sicherheit und Unsicherheit in der Zweiten Säule» einen Beitrag zur laufenden Diskussion zu leisten. Nach einer Darstellung der systemimmanenten Risiken der Demographie, der Sterblichkeit und Invalidität und der Finanzierung und Kapitalmärkte (Ziff. II), geht der Bericht auf die Problematik der zunehmenden Regulierungsdichte ein (Ziff. III), bevor ein Fazit zur heutigen rechtlichen Situation in der zweiten Säule gezogen wird (Ziff. IV).

II. Darlegung der wesentlichen Parameter in der zweiten Säule

1. Demographie, Produktivitätsentwicklung und Altersvorsorgesysteme

1.1 Aktuelle Demographieszenarien des BFS

Die sich – zumindest für die nächsten zwei oder drei Jahrzehnte – immer deutlicher abzeichnende demographische Entwicklung lässt eine rasche und drastische Veränderung des Verhältnisses zwischen der Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter und der Zahl der Altersrentner erwarten.² Mit Nachdruck sei jedoch daran erinnert, dass auch Bevölkerungsprognosen immer auf ganz bestimmten Annahmen basieren, die sich dann einige Zeit später als mehr oder weniger zutreffend erweisen. So ist es z.B. alles andere als sicher, dass die in den gegenwärtig aktuellen Demographieszenarien des Bundesamtes für Statistik (BFS) unterstellte Abschwächung der Zunahme der Lebenserwartungen ab dem Jahre 2000 auch tatsächlich eintreten wird. Die schon früher immer wieder geäußerte Vermutung, dass sich die Zunahme der Lebenserwartungen bald einmal abschwächen müsste, ist zwar nicht ganz unplausibel, wurde aber in der Vergangenheit durch die tatsächliche Entwicklung stets widerlegt.

Für sehr lange Zeiträume sind also auch Bevölkerungsprognosen nichts anderes als mögliche Szenarien, über deren Eintrittswahrscheinlichkeit nur sehr wenig ausgesagt werden kann. Ende der dreissiger Jahre des letzten Jahrhunderts beherrschten z.B. Publikationen mit dem Tenor «Die Schweiz stirbt aus» die öffentliche Diskussion und rund zwei Jahrzehnte später durfte man mit guten Argumenten schon wieder von einer Baby-Boom-Epoche sprechen.

1.2 Bevölkerungsentwicklung und Finanzierung von Altersvorsorgesystemen

Thematisiert wurden die aus dieser Veränderung der Bevölkerungs- bzw. Altersstruktur resultierenden gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen bisher überwiegend unter dem Aspekt einer künftigen Finanzierung der auf einer Umlagefinanzierung basierenden Altersvorsorgesysteme, wie z.B. der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV). Aber eigentlich erst seit den in den letzten Jahren beobachteten massiven Korrekturen der Kursentwicklungen auf den Aktienmärkten scheint man sich auch etwas mehr Gedanken über den Einfluss der Demographie auf kapitaldeckungs-basierte Altersvorsorgesysteme zu machen, obwohl an sich hinlänglich bekannt sein dürfte, dass unabhängig vom jeweils gewählten Finanzierungsverfahren die Ausrichtung von Altersrenten immer einen entsprechenden Konsumverzicht der Erwerbstätigen voraussetzt (Mackenroth These).

² Dieses «Problem» betrifft nicht nur die Schweiz, sondern praktisch alle industrialisierten Volkswirtschaften – nach 2030 wird im OECD-Raum der Anteil der sich im Rentenalter befindlichen Personen an der Wohnbevölkerung bereits mehr als 30% betragen, – aber auch bereits eine ganze Reihe der so genannten Schwellenländer, die zum Teil noch rascher «altern» werden als die Industrieländer (z.B. die Volksrepublik China).

Sowohl bei einer Umlagefinanzierung als auch bei einem Kapitaldeckungsverfahren können die «Versicherten» stets nur Ansprüche auf Anteile am künftigen Bruttoinlandprodukt bzw. Bruttonationaleinkommen erwerben. Über den tatsächlichen «Wert» der akkumulierten Ansprüche entscheiden dann erst die späteren Marktverhältnisse. Eine Verbriefung des künftigen Wertes solcher Ansprüche kann es nicht geben und sollte deshalb auch nicht versprochen werden.

1.3 Auswirkungen der erwartenden Bevölkerungsentwicklung auf das Arbeitsangebot

Eine alternde Gesellschaft wird nun aber eine ganze Reihe gesamtwirtschaftlich relevanter Veränderungen mit sich bringen. Das Arbeitsangebot wird sukzessive zurückgehen, wenn man die Möglichkeit massiver Zuwanderungen aus gesellschaftspolitischer Sicht für unrealistisch hält und wenn man davon ausgeht, dass die in der Schweiz bereits hohe Erwerbsquote der sich im erwerbsfähigen Alter befindlichen Personen nicht mehr nennenswert ansteigen dürfte.

Aber das Arbeitsangebot nimmt nicht nur ab, sondern auch die Altersstruktur der Erwerbstätigen wird sich deutlich ändern. Ältere Arbeitskräfte verfügen in der Regel zwar über mehr Erfahrung, aber das akkumulierte Wissen wird durch den technischen Fortschritt zumindest teilweise auch entwertet. Viele ältere Erwerbstätige werden nicht in der Lage sein, sich die – aufgrund des technischen Fortschritts – erforderlichen Fähigkeiten und Kenntnisse rasch anzueignen bzw. sich überhaupt auf neue Techniken und Arbeitsweisen einzustellen.

Die angebotenen und die auf dem Arbeitsmarkt nachgefragten Qualifikationen dürften zunehmend voneinander abweichen. Eine aus Finanzierungsüberlegungen erwünschte Anhebung des effektiven bzw. des gesetzlichen Rentenalters könnte diese spezifische Arbeitsmarktproblematik unter Umständen noch zusätzlich verschärfen. Ältere Arbeitnehmer gelten als nicht gleich leistungsfähig wie jüngere Arbeitskräfte, sondern als anders leistungsfähig. Unterschiedlich sind vor allem die physische und psychische Belastbarkeit, die Kreativität und das vorhandene theoretische Wissen. Das Alter ist daher ein relevantes Selektionskriterium bei der Einstellung von Arbeitskräften und wird es auch in Zukunft bleiben.

Eine wirkungsvolle Politik zur Beschäftigung älterer Arbeitskräfte und deren Integration in den Arbeitsmarkt muss deshalb die ökonomischen Anreize, die sich aus den rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen, d.h. den gesetzlichen Regelungen und den Vereinbarungen der Tarifpartner, ergeben, zunächst einmal kritisch hinterfragen. Statt z.B. die Frühpensionierung, d.h. ein Ausscheiden aus dem Erwerbsleben vor Erreichen des gesetzlichen Regelrentenalters, zu begünstigen, sollten die Anreize so gesetzt werden, dass die Weiter- und Wiederbeschäftigung älterer Arbeitnehmer gefördert wird. Dazu gehört z.B. aber auch die Auseinandersetzung mit der Frage, ob und inwieweit durch die mit dem Lebensalter ansteigenden Altersgutschriften (das sind die Beitragssätze) in der beruflichen Vorsorge (BV) nicht die Beschäftigungschancen älterer Erwerbspersonen beeinträchtigt werden. Die ursprünglich für mit dem Lebensalter steigende Beiträge vorgebrachten Argumente (Erleichter-

rung des Stellenwechsels, Teuerungsentwicklung) spielen heute praktisch keine nennenswerte Rolle mehr (Freizügigkeitsgesetz, Eindämmung des ständigen Teuerungsanstiegs).

Insbesondere sind aber alle denkbaren Massnahmen zu ergreifen, die dazu beitragen, die Qualifikation, Gesundheit und Motivation der älteren Arbeitskräfte zu erhalten und nach Möglichkeit noch zu verbessern. Dazu gehört auch eine Überprüfung des Stellenwertes und der Finanzierung der beruflichen Weiterbildung, die nicht zuletzt aufgrund der damit verbundenen positiven externen Effekte und angesichts der demographischen Entwicklung zunehmend den Charakter eines öffentlichen Gutes erhält und sich dadurch in Bezug auf die gesamtwirtschaftliche Bedeutung kaum mehr von der Erstausbildung unterscheidet.

Der entscheidende Impuls für die Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Erwerbspersonen wird jedoch aus den sich schon heute abzeichnenden demographischen Veränderungen selbst kommen. Mit der zu erwartenden Knappheit an Arbeitskräften wird es für die Unternehmen – trotz der altersbedingt relativ höheren Löhne – wieder attraktiver, auch ältere Arbeitskräfte zu beschäftigen.

1.4 Bevölkerungsentwicklung und Produktivitätswachstum

Möglicherweise wird aber das Tempo des technischen Fortschritts trotz aller Weiterbildungsanstrengungen etwas abnehmen. Ältere Menschen sind erfahrungsgemäss weniger risikofreudig und werden sich daher bei der Einführung neuer Produkte oder neuer Produktionsverfahren eher zurückhalten. Die für die weiteren Produktivitätsfortschritte notwendige Innovationsfähigkeit und -tätigkeit könnte dadurch beeinträchtigt werden.

Die Wachstumsrate der Produktivität entscheidet bei einem abnehmenden Erwerbspersonenpotenzial und einem dadurch rückläufigen Arbeitsangebot jedoch massgeblich über die Höhe des gesamtwirtschaftlichen Wachstums und damit über den Umfang des zwischen Erwerbstätigen und Altersrentnern aufzuteilenden «Kuchens». Es sollte daher alles getan werden, um trotz der genannten Auswirkungen des unvermeidlichen Alterungsprozesses ausreichend hohe Produktivitätsfortschritte zu ermöglichen.

1.5 Erwerbspotenzials und zur Verfügung stehendes Arbeitsvolumen

Nicht nur das Erwerbspersonenpotenzial wird zurückgehen, auch das zur Verfügung stehende Arbeitsvolumen nimmt aus anderen Gründen noch zusätzlich ab. Nicht nur die demographische Entwicklung, sondern auch der – aufgrund des bereits erreichten Wohlstands und der anstehenden Vermögensübertragungen – mit grosser Wahrscheinlichkeit noch länger anhaltende Trend zur Teilzeitbeschäftigung begrenzen das zur Verfügung stehende Arbeitsvolumen zusätzlich. Die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung, d.h. eine Entscheidung für mehr Freizeit und weniger Arbeitszeit, entspricht offensichtlich den Präferenzen der Arbeitnehmer und ist nicht nur von den Arbeitsmarktverhältnissen erzwungen. Auch in ausgesprochenen Boomphasen ohne nennenswerte Arbeitslosigkeit war dieser Trend zu beobachten und dürfte deshalb weiter anhalten. Das hohe Wohlstandsniveau und demographisch bedingte Knappheitsrenten dürften diese Tendenz eventuell sogar noch verstärken.

Die von einem Erwerbstätigen im Durchschnitt pro Jahr geleistete Anzahl von Arbeitsstunden ging von noch 1850 im Jahr 1980 auf etwa 1580 im Jahr 2002 zurück. Eine eventuelle weitere Zunahme der bereits im internationalen Vergleich recht hohen Frauenerwerbsquote, flexible Arbeitszeitregelungen für ältere Erwerbstätige usw. könnten den zu beobachtenden Trend sogar noch verstärken, wenn es nicht gelingt, in breiten Bevölkerungskreisen wieder Verständnis für die Notwendigkeit «längerer» Arbeitszeiten zu finden. Ein früherer Schulbeginn, eine Verkürzung der Erstausbildungszeit und ein späteres Ausscheiden aus dem Erwerbsleben sind deshalb neben der Zuwanderung die – realistisch gesehen – allein zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen zur Abschwächung des demographisch bedingten Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials und des Arbeitsvolumens.

Ein möglicher früherer Beginn der Erstausbildung und die Verkürzung der Dauer der Erstausbildung werden sich aber erst längerfristig auswirken können, und eine Anhebung des Regelrentenalters bringt erst dann eine finanzielle Entlastung und dämpft den Rückgang des zur Verfügung stehenden Arbeitsvolumens, wenn die älteren Erwerbstätigen auch Beschäftigungsmöglichkeiten finden. Kurzfristig muss daher zunächst versucht werden, das effektive Rentenalter wieder mehr an das gesetzliche Rentenalter anzunähern.

1.6 Demographische Alterung, Konsumnachfrage und Kapitalmarkt

Die demographischen Veränderungen dürften sich mit einiger Sicherheit in einer tendenziell geringeren Rendite des Produktionsfaktors «Kapital» niederschlagen. Für eine abnehmende Bevölkerungszahl ist der insgesamt vorhandene Kapitalstock möglicherweise überdimensioniert und vermutlich teilweise sogar obsolet, weil die gesamtwirtschaftliche Nachfrage sich strukturell verändert. Die Konsumgüternachfrage wird sich entsprechend den Bedürfnissen der älteren Menschen verändern und Dienstleistungen aus den Bereichen Gesundheit, Freizeit und Tourismus werden noch weiter an Bedeutung gewinnen. Es wird also durchaus auch neue Investitionsmöglichkeiten geben. Die künftig verstärkt nachgefragten Güter werden aber in der Regel arbeitsintensiv und weniger kapitalintensiv produziert. Wegen der insgesamt schwächeren Nachfrage dürften die Investitionschancen daher per Saldo geringer sein. Im Vergleich mit dem aufgrund des Alterungsprozesses knapper werdenden Arbeitsangebot wird also ausreichend Kapital zur Verfügung stehen. Wenn Arbeit knapp und Kapital damit relativ reichlich vorhanden ist, nimmt die Kapitalrendite ab. Zu dem «Kapitalüberangebot» kommt hinzu, dass der Verkaufsdruck auf den Kapitalmärkten ansteigen wird, sobald die Altersrentner beginnen, zumindest einen Teil ihrer Ersparnisse zu konsumieren. Ein Verfall der Preise für Vermögenswerte – Finanzaktiva und Immobilienanlagen – ist dann unausweichlich. Tendenziell fallende Kapitalrenditen sind – so gesehen – ein charakteristisches Merkmal alternder Gesellschaften.

Gegen diese an sich plausiblen Überlegungen lassen sich allerdings einige Einwände erheben. Der knapper werdende Produktionsfaktor «Arbeit» führt nämlich auch zu einer Änderung des Faktorpreisverhältnisses, d.h. zu relativ stärker steigenden (Brutto)Löhnen. Die Substitution von Arbeit durch Kapital wird daher – soweit es die Prozesse zur Produktion der von der alternden Bevölkerung gewünschten Güter gestatten – noch weiter zunehmen. Diese

zusätzliche Erhöhung der Kapitalintensität durch den alterungsbedingten relativen Anstieg der Löhne gegenüber den Kapitalzinsen könnte nicht nur zu einer Erhöhung des Produktivitätsfortschritts, sondern auch wieder zu einer gewissen Mehrnachfrage nach Kapital führen.

Es ist auch alles andere als sicher, dass nach einer Beendigung der Erwerbstätigkeit die Ersparnisse «aufgezehrt» werden und die gesamtwirtschaftliche Sparquote dadurch deutlich absinkt (Sparverhalten aufgrund der so genannten Lebenszyklushypothese). Der gelegentlich befürchtete «Meltdown» mit dramatischen Renditeeinbrüchen durch den «Vermögensverzehr» der in die Rentenphase eintretenden «Babyboom»-Jahrgänge muss daher nicht zwangsläufig eintreten. Die empirischen Befunde deuten zwar auf mit zunehmendem Alter abnehmende Sparquoten hin, aber die Sparquoten der Altersrentner sind bisher nach wie vor positiv, d.h. der Vermögensaufbau setzt sich vermutlich fort, wenn auch in geringerem Ausmass. Der gesamtwirtschaftliche Kapitalbestand ist zwar demographisch bedingten Veränderungen unterworfen, solange aber die erwerbstätige Bevölkerung mehr spart als die Altersrentner entsparen, findet nach wie vor ein Kapitalaufbau statt. Subjektive Unsicherheiten in Bezug auf die Einschätzung der Lebenserwartungen, Erbschaftsmotive u.ä.m. können als mögliche Erklärung für positive Vermögensbestände am Lebensende und damit für die beobachtete Abweichung des tatsächlichen von dem mit der Lebenszyklushypothese unterstellten Sparverhalten herangezogen werden.

Bei internationalen Vergleichen zeigt sich jedoch, dass diese Abweichungen von der an sich ökonomisch recht plausiblen Lebenszyklushypothese stark vom Vorhandensein und den Leistungen eines umlagefinanzierten Altersvorsorgesystems geprägt sind. Rentnergenerationen mit einer aufgrund anderer wirtschaftlicher Lebenserfahrungen höheren Konsumneigung und/oder Gewichtsverschiebungen zwischen den umlagefinanzierten und kapitaldeckungsfinanzierten Säulen in der Altersvorsorge könnten daher in den nächsten Jahren durchaus noch zu einer Änderung des bisher beobachteten Sparverhaltens führen.

Die gelegentlich geäusserten Hoffnungen, dass eine zunehmende Kapitalisierung des Aktienmarktes durch das Altersvorsorgespargen zu Effizienzsteigerungen führen könnte, insbesondere dann, wenn die Altersvorsorgeeinrichtungen ein höheres Gewicht auf den Märkten bekommen und versuchen sollten, «Fehlentwicklungen» zu verhindern, erscheinen jedoch nicht besonders realistisch. Die bisherigen Erfahrungen – z.B. in den USA – stützen dieses Argument nicht besonders.

Eine grössere Bedeutung kommt sicherlich der internationalen Kapitalmobilität zu. Obwohl der demographische Alterungsprozess ein globales Phänomen ist – man denke nur an den bereits sehr hohen Anteil der mehr als 60 Jahre alten Menschen in der Volksrepublik China – weisen einige der noch weniger entwickelten Länder (z.B. Indien) diesbezüglich immer noch einen gewissen Vorteil auf. Die Kapitalintensität ist zudem in den sich entwickelnden Märkten geringer als in den industrialisierten Volkswirtschaften. Wegen der relativen Kapitalknappheit sind deshalb in diesen Ländern auch noch höhere Kapitalmarktrenditen möglich. Investitionen des Altersvorsorgekapitals in Ländern mit höheren Zinsen könnten daher dazu

beitragen, den demographisch bedingten Renditeverfall abzumildern und eine ausgewogenere Risikoverteilung zu ermöglichen.

Eine derartige Portfoliodiversifikation ist jedoch noch keine «sichere» Lösung des Anlageproblems der Altersvorsorgesysteme. Die Kapitalmärkte in den dafür in Betracht kommenden Ländern müssen dazu erst gewisse Voraussetzungen erfüllen, bevor überhaupt solche Investitionen in einem nennenswerten Umfang vorgenommen werden können, insbesondere sollten stabile politische Verhältnisse in den betreffenden Volkswirtschaften eine hohe Rückzahlungswahrscheinlichkeit versprechen. In diesem Kontext ist auch unsere Einstellung bezüglich einer konsequenten Öffnung der heimischen Märkte zu überdenken, da viele der Länder mit einer vergleichsweise «günstigeren» Bevölkerungsstruktur in einigen Bereichen über komparative Vorteile verfügen, die es diesen Ländern ermöglichen könnten, sich so zu entwickeln dass sie als künftige Nachfrager des reichlich vorhandenen Altersvorsorgekapitals überhaupt in Frage kommen.

Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Kapitalmärkte sind deshalb heute noch kaum zuverlässig abschätzbar. Eine Vielzahl von Einflussfaktoren müssen dazu beobachtet und analysiert werden. Die Risiken sollten aber gesehen und es sollte nicht mehr «blind» auf die angeblich sichere Kapitaldeckung von Altersvorsorgesystemen vertraut werden.

Umso verwunderlicher ist daher der bisherige Verlauf der Diskussion um die Höhe der Mindestverzinsung für die Altersguthaben in der beruflichen Vorsorge. Für die Ansparphase ist es doch relativ einfach, eine flexible und den jeweiligen Marktverhältnissen Rechnung tragende Lösung zu finden. Aber bisher noch kaum thematisiert wurde das an sich gravierende Problem bei der Umwandlung der Altersguthaben in Renten. Der dafür zu wählende Umwandlungssatz hängt nicht nur von den Annahmen über die Entwicklung der Lebenserwartungen der in die Rentenphase eintretenden Personen ab, sondern ganz wesentlich auch vom technischen Zinssatz. Es ist erstaunlich, dass über die Höhe eines schon heute für rund zwei Jahrzehnte im Voraus zu bestimmenden technischen Zinssatzes für die Umwandlung der Altersguthaben in Renten – der an sich der Verzinsung einer praktisch risikolosen Anlagemöglichkeit entsprechen sollte – angesichts der zu erwartenden demographischen Rückwirkungen auf die Kapitalmarktrendite weiterhin politisch entschieden wird.

1.7 Fazit

Die Rückwirkungen der zu erwartenden Änderungen in der Bevölkerungsstruktur auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung sind gravierend und berühren viele Politikbereiche. Eine Beschränkung der Analyse auf die künftige Finanzierung der Altersvorsorgesysteme greift daher zu kurz. Ohne ein ausreichendes gesamtwirtschaftliches Wachstum ist deren Finanzierung in einem hohen Masse gefährdet. Die Ausnutzung des zur Verfügung stehenden, aber tendenziell abnehmenden Erwerbersonnenpotenzials und Massnahmen zur Sicherung kontinuierlicher Produktivitätsfortschritte sind deshalb die entscheidenden Faktoren für das künftige Wirtschaftswachstum als Voraussetzung für die Sicherung der Altersvorsorgesysteme.

Wachstum allein wird aber zur Lösung der anstehenden Probleme nicht ausreichen. Der Leistungskatalog der Vorsorgeeinrichtungen muss daher überprüft werden (Regelrentenalter, Rentenanpassung, Umwandlungssatz, Leistungsversprechen ohne Berücksichtigung der Kapitalanlage- und Bewertungsrisiken usw.). Der Lastenverteilung zwischen den Generationen (Erwerbstätige und Altersrentner) muss vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt und über «Wünschbares» sollte stets mit Blick und unter Beachtung der damit verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten entschieden werden. Die erforderlichen politischen Entscheide setzen daher eine sorgfältige Analyse der vielfältigen Beziehungen zwischen der Bevölkerungsentwicklung, den Produktivitätsfortschritten und einer Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme voraus.

2. Sterblichkeit und Invalidität

Der Zweck der beruflichen Vorsorge besteht bekanntlich darin, die Risiken Alter, Tod und Invalidität zu versichern. Die Kosten der Versicherung der Risiken Alter und Invalidität werden dabei massgeblich durch zwei biometrische Parameter bestimmt:

- die Sterblichkeit
- die Häufigkeit von Invaliditätsfällen

Bei der Versicherung des Todesfallrisikos (u.a. Ehegattenrenten, Waisenrenten) spielen weitere Faktoren eine Rolle wie z.B. die Häufigkeit verheiratet zu sein, das Alter des überlebenden Ehegatten, die Anzahl der waisenrentenberechtigten Kinder usw.

Die Schwierigkeit der Kostenermittlung für eine Vorsorgeeinrichtung besteht darin, dass heute ein Preis für eine künftige Versicherungsleistung bestimmt werden muss, bei welcher man nicht weiss, wann (wenn überhaupt) und wie lange sie ausgerichtet werden muss. Man muss also für eine künftige Grösse, welche vom Zufall abhängt, heute einen fixen Preis bestimmen. Durch den Versicherungsabschluss wird etwas Zufälliges gegen etwas Festes eingetauscht. Für die Preisbestimmung müssen Prognosen angestellt werden. Die wichtigsten Annahmen (neben dem technischen Zinsfuss) sind diejenigen über die Sterblichkeit (die Sterbewahrscheinlichkeiten) und das Eintreten von Invaliditätsfällen³ (die Invalidierungswahrscheinlichkeiten).

Nachfolgend möchten wir allgemeine Entwicklungen dieser beiden Grössen aufzeigen und damit die Schwierigkeit und die Unsicherheit von Prognosen sichtbar machen.

³Eine wichtige Grösse ist zudem die Wahrscheinlichkeit, invalid zu bleiben

2.1 Sterblichkeit⁴

Die Sterblichkeit ist eine dynamische Grösse, welche sich mit der Zeit ändert. Trotz dieser Tatsache verwendet man in der Praxis bei autonomen Vorsorgeeinrichtungen sog. Periodensterbetafeln. Bei einer Periodensterbetafel wird die Sterblichkeit innerhalb einer Periode – zum Beispiel zwischen 1982 und 1987 – gemessen und es werden für jedes Alter entsprechende Werte festgehalten. Anhand dieser Werte können dann Barwerte⁵ berechnet werden. In der Regel versucht der Experte durch Bildung von Reserven bzw. durch ein Zuschlagsystem auf den Barwerten, die so erhöhten Barwerte möglichst «glatt» in die nächste Periodensterbetafel überzuführen.

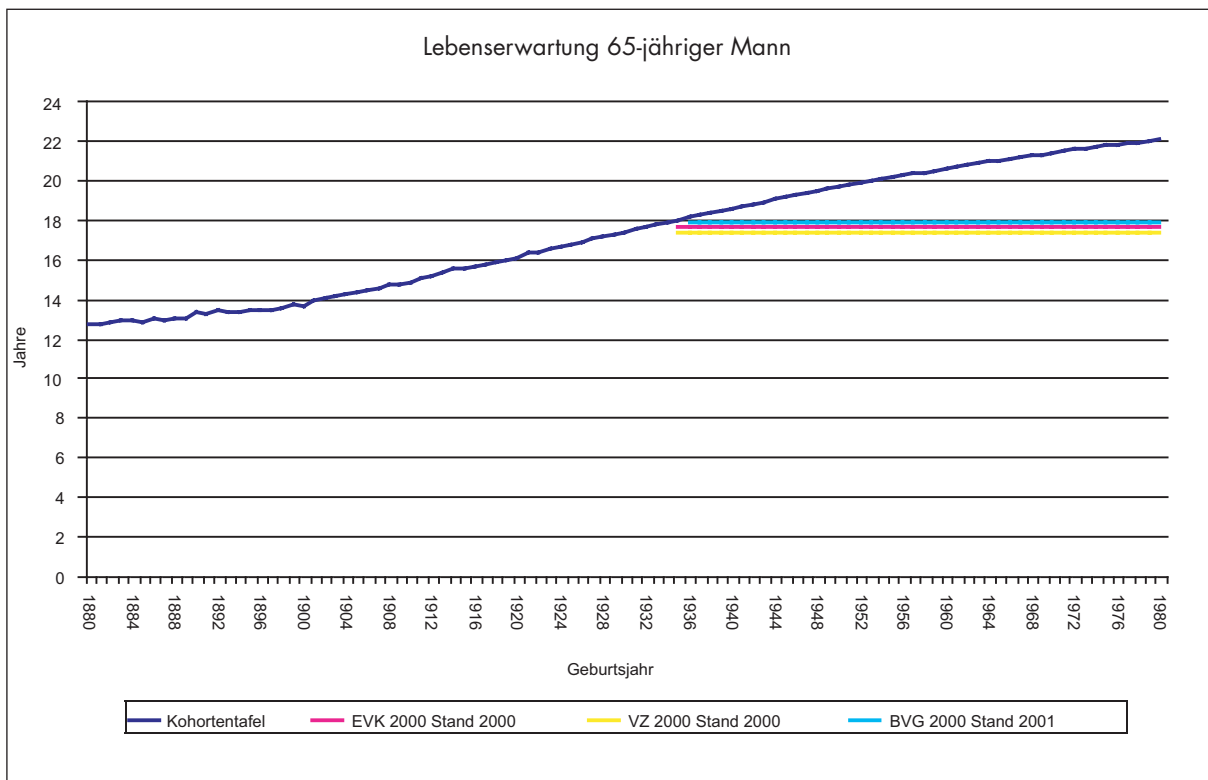
Die sog. Generationensterbetafeln (auch «Kohortensterbetafeln» genannt) gehen von einem Ansatz aus, welcher in den publizierten Werten eine künftige Änderung der Sterblichkeit berücksichtigt. Es wird demnach angenommen, dass die Sterblichkeit nicht nur vom Geschlecht und vom Alter, sondern auch noch vom Geburtsjahr abhängt. Diese Sterbetafeln können der Tatsache Rechnung tragen, dass zum Beispiel gemäss den Sterbetafeln der Schweiz (Beobachtungsperioden 1929/1932 und 1988/1993) die einjährige Sterbewahrscheinlichkeit eines 80-jährigen Mannes (sagen wir der Grossvater) mit Jahrgang zwischen 1849 und 1852 bei 0.148 lag (seine künftige Lebenserwartung gemäss den Sterbetafeln 1929/1932 war 4.6 Jahre), diejenige eines 80-jährigen Mannes mit Jahrgang zwischen 1908 und 1913 (sein Enkel) bei 0.083 lag (44 % tiefer als sein gleichaltriger Grossvater). Die künftige Lebenserwartung des 80-jährigen Enkels beträgt gemäss den Sterbetafeln 1988/1993 6.8 Jahre.

Das Bundesamt für Statistik hat im Jahre 1998 «Kohortensterbetafeln für die Schweiz, Geburtsjahrgänge 1880–1980» veröffentlicht. Demnach hat ein im Jahre 2005 65-jähriger Mann (er hat Geburtsjahr 1940) eine Lebenserwartung von noch 18.5 Jahren. Hingegen beträgt die Lebenserwartung eines 65-jährigen Mannes mit Geburtsjahr 1980 22.0 Jahre.

Nachfolgend ist die Lebenserwartung aus diesen Kohortensterbetafeln für einen 65-jährigen Mann aufgezeichnet. Zum Vergleich sind die Lebenserwartungen aus den drei von autonomen Vorsorgeeinrichtungen mehrheitlich verwendeten Grundlagen EVK 2000, VZ 2000 und BVG 2000 (allesamt «Periodensterbetafeln») angegeben.

⁴Wir möchten an dieser Stelle ganz herzlich Herrn Stéphane Cotter vom Bundesamt für Statistik danken, welcher uns bezüglich der Sterblichkeit wertvolle Unterlagen zur Verfügung gestellt hat.

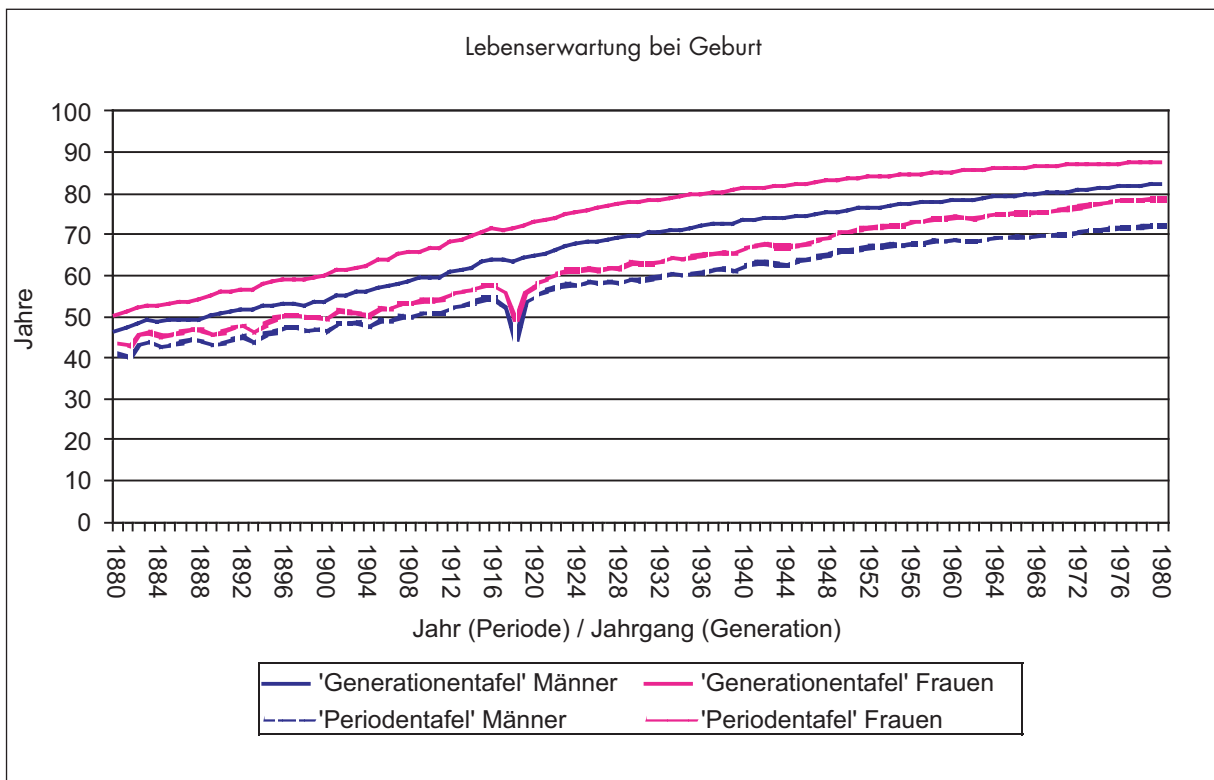
⁵Barwerte von Zahlungen, welche vom Zufall abhängen, sind mathematisch gesprochen «Erwartungswerte».



Die Graphik zeigt, dass die heutigen Jahrgänge, welche in Pension gehen, die Lebenserwartung der drei verwendeten Grundlagen EVK 2000, VZ 2000 und BVG 2000 bereits über-treffen.

Kohortentafeln setzen bezüglich der weiteren Sterblichkeitsentwicklung Annahmen voraus. Diese Annahmen können mathematisch in eine Änderung der Sterblichkeit umgesetzt werden.

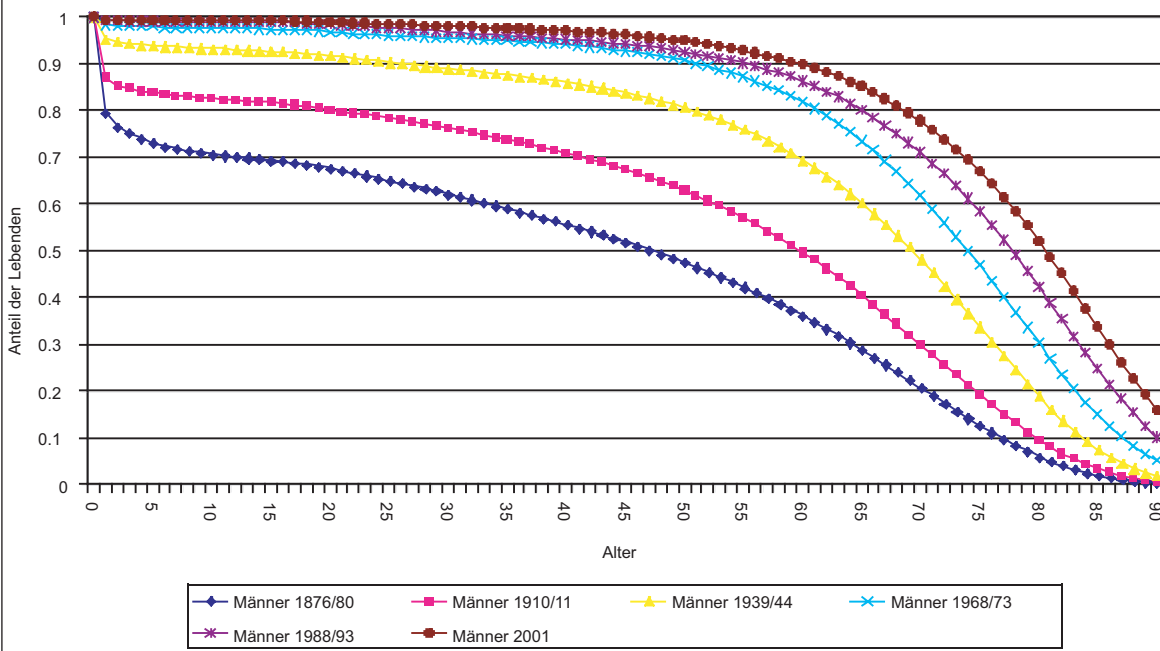
Nachfolgend ist die Entwicklung der Lebenserwartung bei Geburt aus den «Sterbetafeln für die Schweiz» (das sind Periodensterbetafeln) und aufgrund der «Kohortensterbetafeln für die Schweiz, Geburtsjahrgänge 1880–1980» aufgezeichnet:



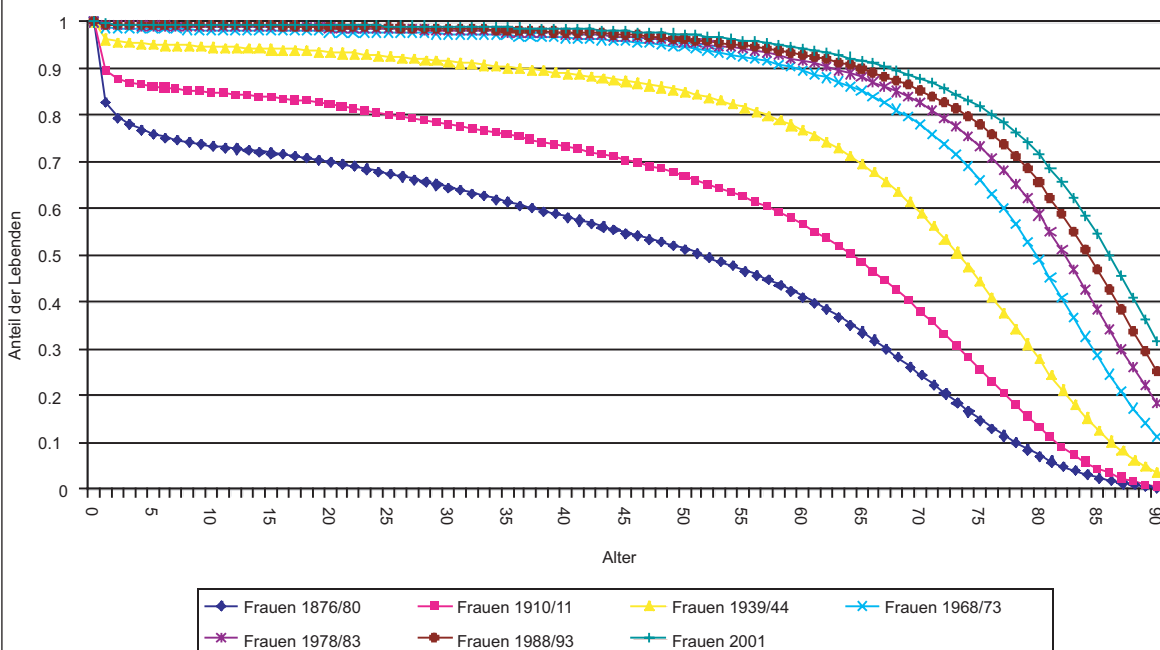
Der regelrechte Einbruch der Lebenserwartung in der Periodentafel im Jahre 1918 ist auf die Spanische Grippe zurückzuführen. Dieser Einbruch zeigt auch deutlich den Unterschied zwischen einer Perioden- und einer Generationensterbetafel.

Nachfolgende Graphiken zeigen die sog. Überlebenskurven nach Alter seit 1976/80 für Männer und für Frauen aus den Sterbetafeln für die Schweiz:

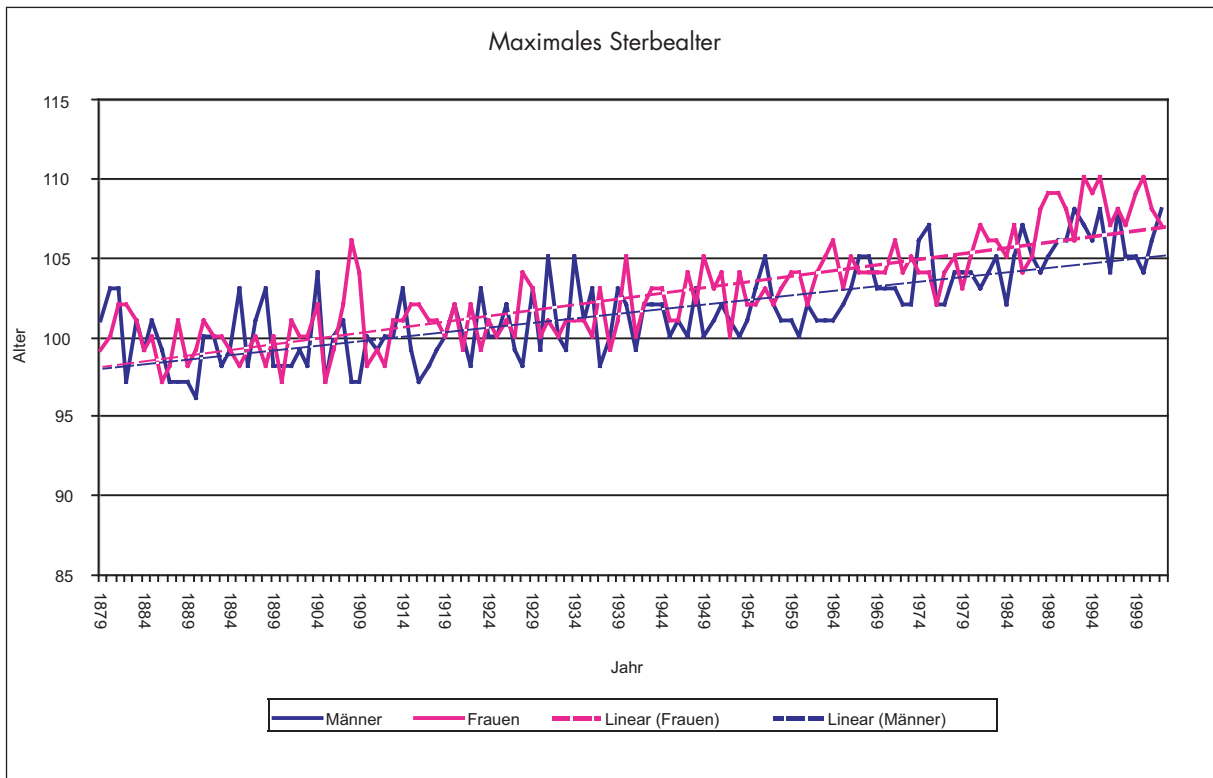
Überlebenskurve Männer



Überlebenskurve Frauen



Das höchste beobachtete Sterbealter in der Schweiz ist in der nachfolgenden Graphik aufgezeichnet:



Bezüglich der zu erwartenden Veränderung des Höchstalters sind sich die Wissenschaftler nicht einig. Einige gehen davon aus, dass das absolute Höchstalter des Menschen biologisch vorgegeben ist, wogegen andere davon ausgehen, dass es mit Hilfe der Wissenschaft möglich sein wird, diese Limite immer weiter nach oben zu verschieben. Falls es für das menschliche Leben eine obere Alterslimite geben sollte, wird die Überlebenskurve sich immer mehr einem stabilen Rechteck nähern.

Wir haben uns bei den obigen Darlegungen auf die Entwicklung der Sterblichkeit der Bevölkerung in der Schweiz gestützt. Die Sterblichkeit der gesamten Bevölkerung kann nicht direkt für Personengruppen, wie sie für eine Vorsorgeeinrichtung massgebend sind, verwendet werden. Es darf aber angenommen werden, dass der Trend in der Sterblichkeitsentwicklung der gesamten Bevölkerung auch für die Sterblichkeitsentwicklung von Versicherten und Rentnern einer Vorsorgeeinrichtung gilt.

2.2 Invaliddität

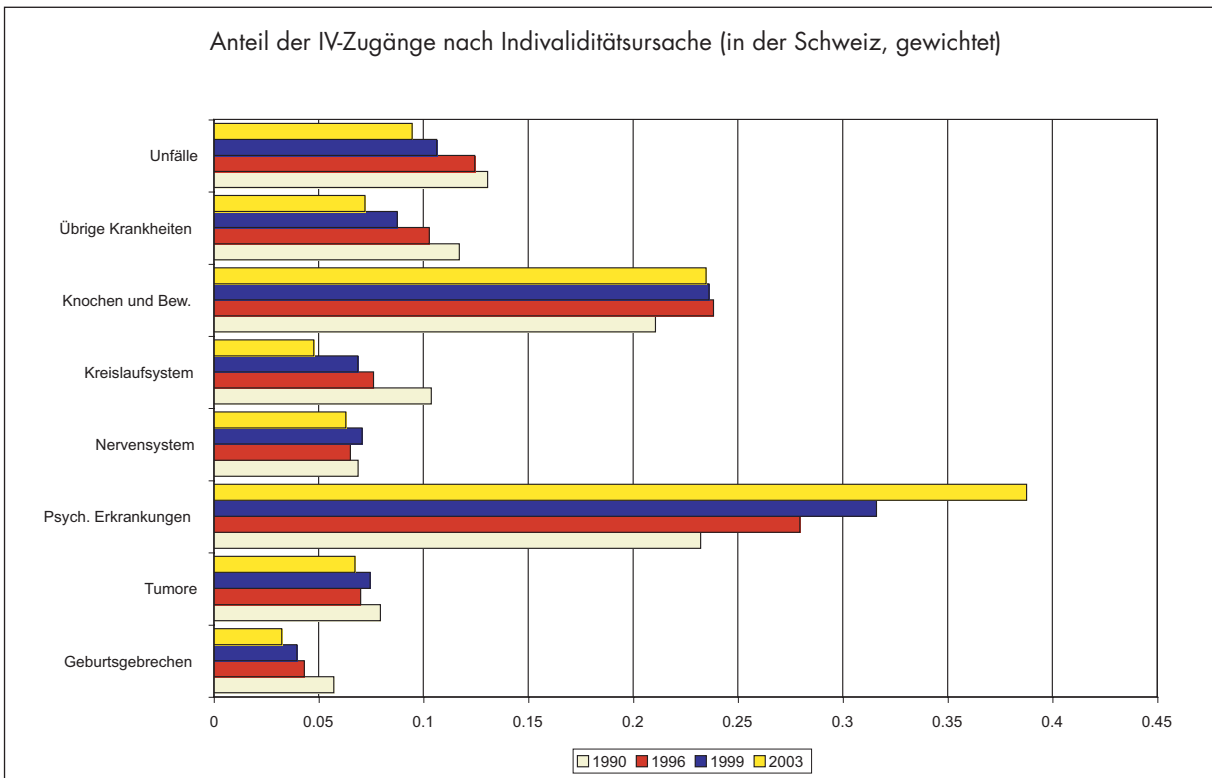
Es ist bekannt, dass in den letzten Jahren die Fälle, in denen eine Invalidenrente ausbezahlt werden musste, allgemein bedeutend zugenommen haben. Die Zunahme der Invalidierungswahrscheinlichkeiten ist in Anbetracht des konjunkturellen Umfelds an und für sich nicht überraschend. Was überraschend ist, ist das Ausmass der Zunahme und vor allem auch die Tatsache, dass die Zunahme speziell bei jüngeren Personen gross ist.

Gemäss der «IV-Statistik 2004» betrug bei der staatlichen IV das jährliche Wachstum der Anzahl der IV-Leistungsbezüger in der Schweiz in den letzten elf Jahren durchschnittlich 4.2 % (was einer Zunahme von 153'000 Personen entspricht). Bei den Frauen lag dieser Wert höher. Die Wahrscheinlichkeit eine IV-Leistung zu beziehen, stieg von 4.6 % auf 6.9 % der versicherten Bevölkerung. Diese Differenz von 2.2 Prozentpunkten entspricht einem Anstieg von 57 %. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Anzahl Bezüger (in der Schweiz) und die Wahrscheinlichkeit, eine IV-Leistung zu beziehen, für die Jahre 1992 und 2003.

Jahr	Männer	Frauen	Total
Anzahl Personen			
1992	155'000	111'000	266'000
2003	237'000	182'000	419'000
Mittlere jährliche Zunahme	3.9 %	4.6 %	4.2 %
In Prozent der Versicherten			
1992	5.2 %	4.0 %	4.6 %
2003	7.6 %	6.1 %	6.9 %
Differenz (in Punkten)	2.4	2.1	2.2

Als Kommentar zur Tabelle steht in der erwähnten Publikation: «Dieses Wachstum kann weder nur auf das Phänomen der Alterung der versicherten Bevölkerung zurückgeführt werden, noch als eine direkte Folge der schwachen Wirtschaftskonjunktur betrachtet werden: Die Wahrscheinlichkeit, invalid zu werden, ist seit 1992 ausnahmslos in allen Altersklassen gestiegen.»

In der IV wurden in den Jahren 1990 bis 2003 die neuen Rentenentscheide mit folgenden gesundheitlichen Ursachen begründet.



Ursache für den Anstieg sind somit zu einem grossen Teil psychische Leiden. Diese Entwicklung kann nicht allein mit dem wirtschaftlichen Umfeld begründet werden, sondern ist Ausdruck eines gesellschaftlichen Wandels.

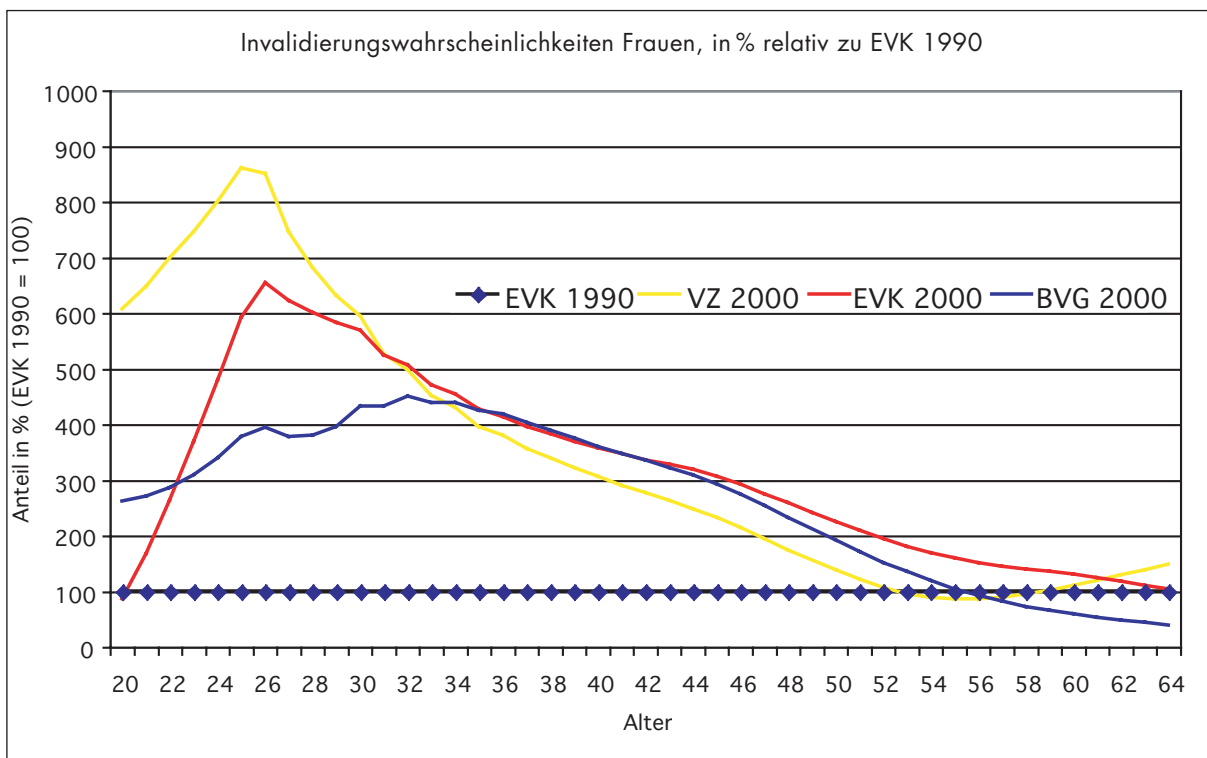
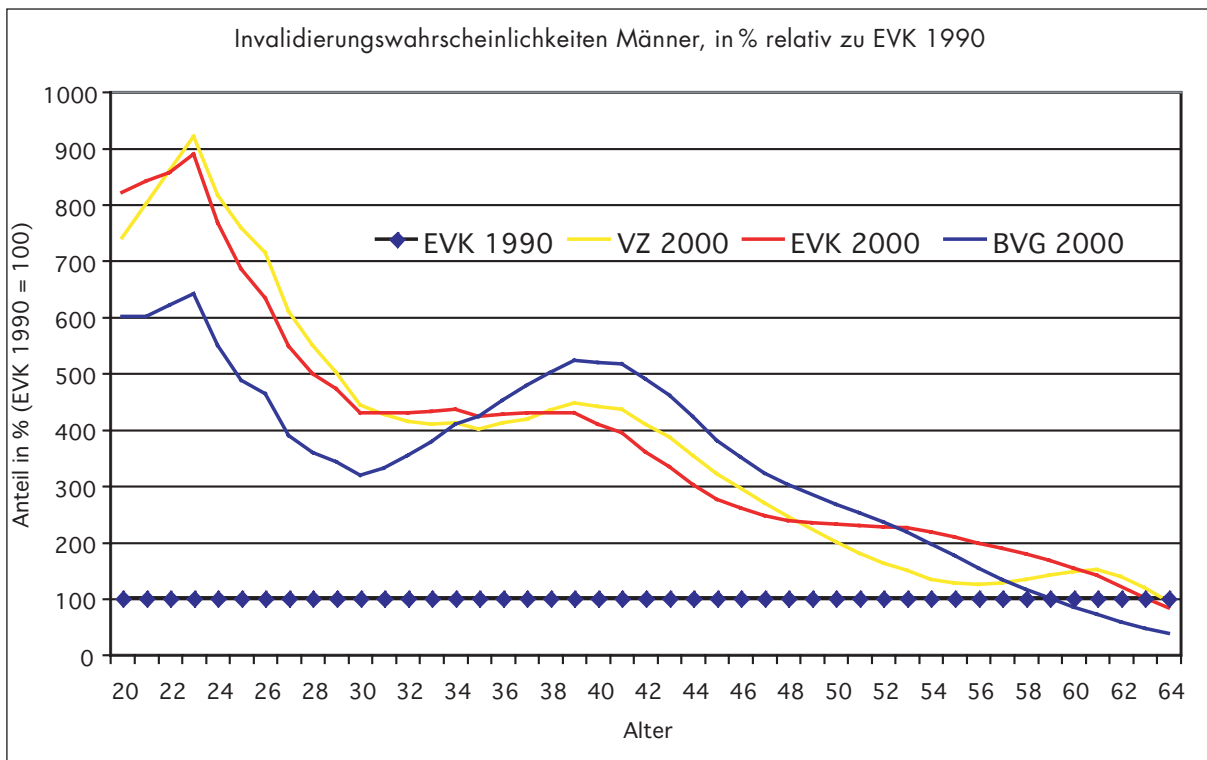
Die Vorsorgeeinrichtungen stehen diesem Phänomen ziemlich machtlos gegenüber; sie können eigentlich nur reagieren und haben auf die Ursachen keinen direkten Einfluss. Reagieren können sie entweder durch die Erhöhung der Beiträge oder durch die Senkung der versicherten Risikoleistungen. Agieren können sie nur bedingt, indem sie z.B. Systeme zur Früherkennung und Begleitung von krankheitsbedingt arbeitsunfähigen Personen in Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern unterstützen.

Nachfolgend sind die Ursachen, getrennt nach Geschlecht, für die Neurenten in der Schweiz im Jahre 2003 bei der IV aufgelistet⁶:

Ursache	Frauen	Männer
Unfälle	31 %	69 %
Übrige Krankheiten	36 %	64 %
Knochen und Bewegungsorgane	43 %	57 %
Kreislaufsystem	20 %	80 %
Nervensystem	43 %	57 %
Psychische Erkrankungen	48 %	52 %
Tumore	49 %	51 %
Geburtsgebrechen	43 %	57 %
Alle	43 %	57 %

⁶ Aus «Entwurf und erläuternder Bericht für die Vernehmlassung zur 5. IV-Revision, Bern, im September 2004»

Der in den letzten Jahren festgestellt Anstieg der Invalidierungswahrscheinlichkeiten bei den Vorsorgeeinrichtungen soll nachfolgend durch einen Vergleich der entsprechenden Wahrscheinlichkeiten aus den neusten, von autonomen Vorsorgeeinrichtungen verwendeten, technischen Grundlagen EVK 2000, VZ 2000 und BVG 2000 zu den Werten aus den Grundlagen EVK 1990, illustriert werden. Relativ zu den Werten EVK 1990 sieht das Bild folgendermassen aus:



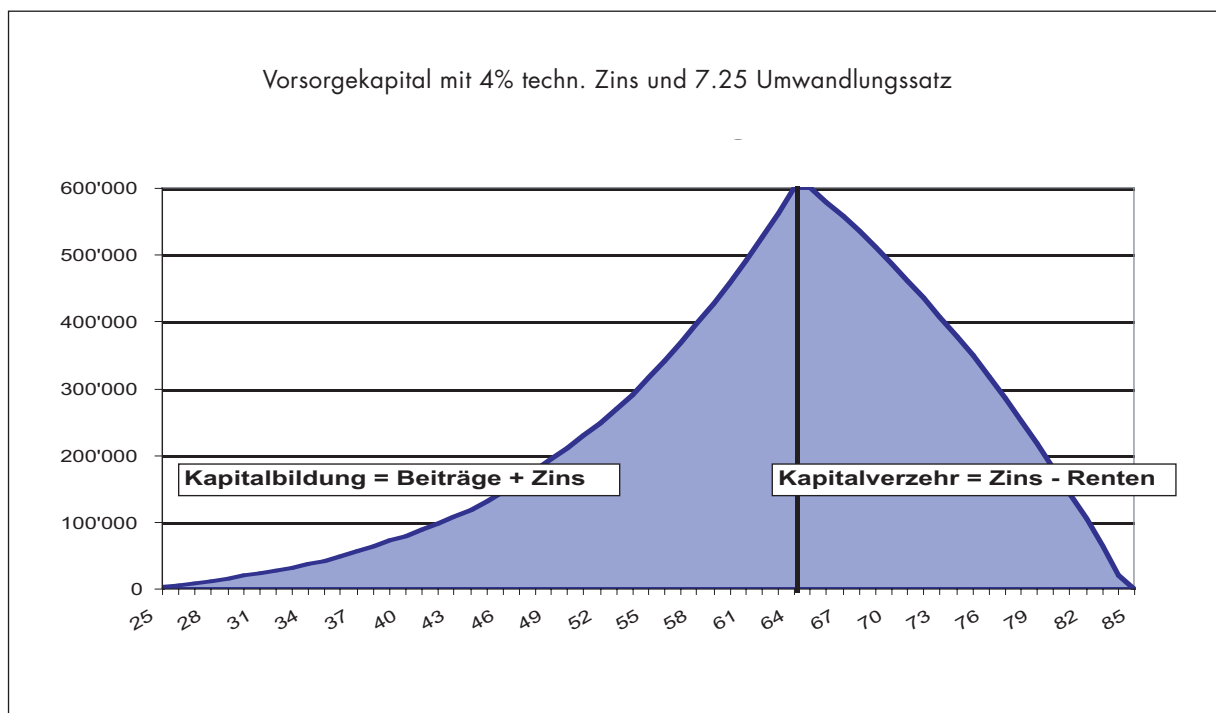
2.3 Fazit

Im 20. Jahrhundert konnte eine spektakuläre Abnahme der Sterblichkeit festgestellt werden; vorerst in jüngeren Lebensjahren, später speziell bei den älteren Personen. Wie diese Entwicklung weitergehen wird, ist offen. Insbesondere ist eine Voraussage bezüglich der Sterblichkeitsveränderung in höheren Altern äusserst unsicher. Die Invalidierungswahrscheinlichkeiten andererseits hat in den letzten Jahren massiv zugenommen. Gleichzeitig hat die Wahrscheinlichkeit, aus dem Invalidenbestand auszusteigen, abgenommen. Diese beiden Effekte führen zu einer massiven Erhöhung der Kosten zur Deckung des Invaliditätsrisikos.

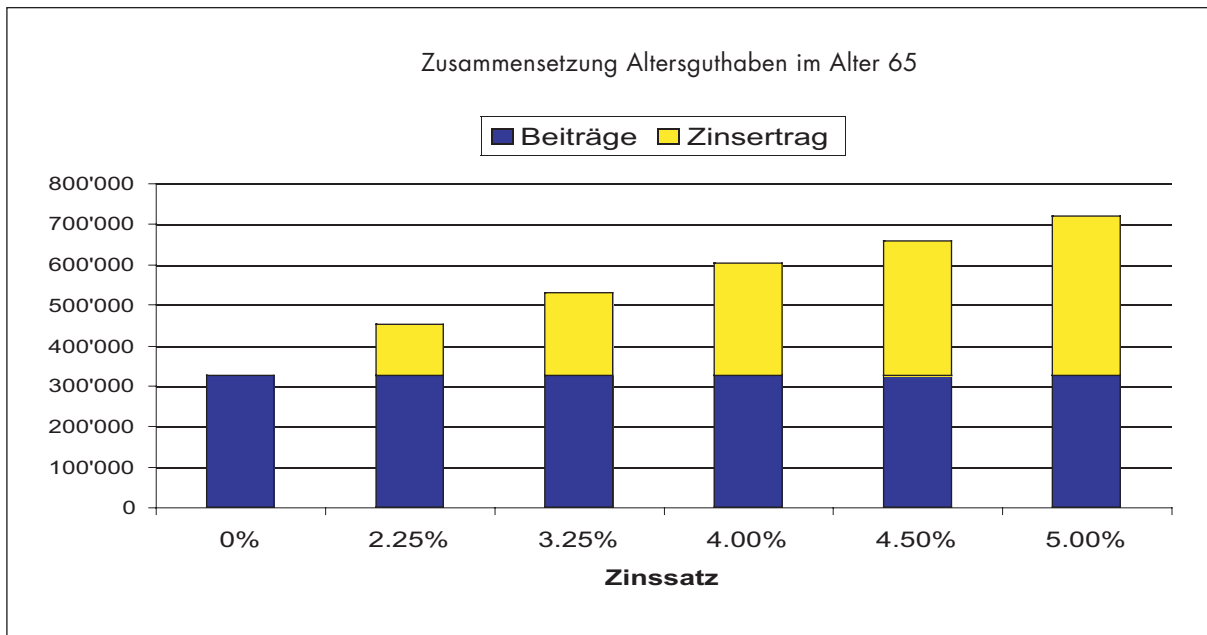
3. Finanzierung der 2. Säule und Anlageerträge

3.1 Bedeutung des Kapitalertrages für die 2. Säule

Eine Pensionskasse ist grundsätzlich ein einfaches System. In der Ansparphase werden Beiträge erhoben und investiert. In der Rentenphase wird das vorhandene Kapital aufgelöst. Die Höhe der Beiträge und Leistungen basiert auf versicherungstechnischen Annahmen und Berechnungen. Dabei wird auch eine Modellannahme über den langfristigen Kapitalertrag getroffen. Dieser so genannte technische Zins liegt in der Regel zwischen 3.5 % und 4.5 % p.a. und beträgt heute in den meisten Fällen 4 %. Die folgende Graphik illustriert den Aufbau und den Verzehr des Vorsorgekapitals an einem einfachen Beispiel basierend auf den Altersgutschriften des BVG, 2 % Lohnwachstum, 7.2 % Rentenumwandlungssatz und 4 % technischem Zins.



Die Bildung des Vorsorgekapitals ist infolge des langdauernden Finanzierungsprozesses und des Zinseszinseseffektes sehr stark von der Verzinsung abhängig. Dies illustriert die nachfolgende Abbildung:



Bei einem Zinssatz von 4 % sind nach 40 Beitragsjahren rund CHF 600'000.– Altersguthaben vorhanden. Davon wurden 45 % über den Kapitalertrag finanziert. Bei einem Zinssatz von 2.25 % sind es nur noch rund CHF 450'000.– und davon stammen weniger als 30 % vom Kapitalertrag. Bei einem Zinssatz von 5 % würde das Altersguthaben auf über CHF 700'000.– ansteigen und der Kapitalertrag hätte davon über 55 % finanziert. Dies verdeutlicht den Einfluss der Kapitalerträge auf die Finanzierung der 2. Säule und damit auf das Leistungs- und Beitragsniveau. Die damit verbundenen Chancen (hohe Renditen) und Risiken (tiefe Renditen) sind ein zentrales Systemrisiko der 2. Säule.

Es stellt sich die Frage, mit welchem Kapitalertrag in Zukunft gerechnet werden kann. Damit verbunden ist auch die Frage, welches das «richtige» Niveau des technischen Zinsfußes, aber auch des BVG-Zinssatzes ist.

3.2 Technischer Zins und BVG-Zins

In der Praxis und in der Politik werden der BVG-Zins und der technische Zinssatz oft miteinander vermischt. Dies rührt vermutlich daher, dass diese beiden Grössen bis ins Jahr 2002 bei 4 % lagen und als fixe Grössen wahrgenommen wurden. Der technische Zinssatz ist eine Modellannahme über den künftigen Kapitalertrag. Er dient dem Versicherungsmathematiker für die Berechnung von Barwerten künftiger Leistungen und Beiträge und soll den langfristig möglichen Kapitalertrag widerspiegeln. Der technische Zinssatz wird in einer Leistungsprimatkasse für die Berechnung der Deckungskapitalien der Aktiven und der Rentenbezüger verwendet. In einer Beitragsprimatkasse werden die Deckungskapitalien der Rentenbezüger mit dem technischen Zinssatz kalkuliert. Der BVG-Mindestzins ist somit nur eine Vorgabe für die Verzinsung der BVG-Altersguthaben der aktiven Versicherten in einer Beitragsprimatkasse.

se. Der BVG-Zins kann vom Bundesrat periodisch an die aktuelle Kapitalmarktsituation angepasst werden. Diesen Zusammenhang verdeutlicht die nachfolgende Abbildung.

	Aktive	Rentner
Beitragsprimat	BVG-Mindestzins (variabel)	Technischer Zins (fix)
Leistungsprimat	Technischer Zins (fix)	Technischer Zins (fix)

Bisher wurde der BVG-Zins erstmals im Jahre 2003 angepasst. Seitdem wurde er jährlich der aktuellen Situation angepasst. Die Diskussionen um eine zweckmässige und verbindliche Formel für die Festlegung des BVG-Zinssatzes sind nach wie vor im Gange. Der technische Zinssatz galt lange Zeit als fixe Grösse. In jüngster Zeit wird aber auch der Ruf lauter, auch den technischen Zins zu flexibilisieren. In den Niederlanden wird dies ab dem Jahr 2006 der Fall sein. In Grossbritannien sind ähnliche Diskussionen am laufen. Welches ist nun die richtige Orientierungsgrösse für das Festlegen des technischen Zinssatzes oder auch des BVG-Mindestzinssatzes? Die Antwort auf die Frage ist verbunden nach der Art der Finanzierung der Vorsorgeleistungen im Kapitaldeckungsverfahren.

3.3 Risikoloser Zinssatz als Orientierungsgrösse für den technischen Zins

Bei den Modellberechnungen für die Finanzierung der 2. Säule stellt sich die Frage nach der richtigen Höhe für den technischen Zinssatz. Wenn bei der Finanzierung der Vorsorgeleistungen ganz auf den Kapitalertrag verzichtet würde, wäre der technische Zinssatz 0%. Jede künftige Leistung müsste vollumfänglich über Beiträge finanziert werden. Dies würde im Widerspruch zur Idee des Kapitaldeckungsverfahrens stehen, das explizit die Vorsorge zu einem wesentlichen Teil über Kapitalerträge finanzieren will.

Ausgangspunkt für das Festlegen des technischen Zinssatzes und des BVG-Mindestzinses sollte ein risikoloser Zinssatz sein. Dies ist typischerweise der Zins einer Staatsobligation mit einer Laufzeit von fünf bis zehn Jahren. Die Eidgenossenschaft verfügt über die beste Bonität. Zins- und Rückzahlung sind nicht gefährdet. Zwischenzeitlich schwankt der Wert in Abhängigkeit der aktuellen Zinsentwicklung, aber am Ende der Laufzeit erhält der Investor den investierten Betrag zurück.

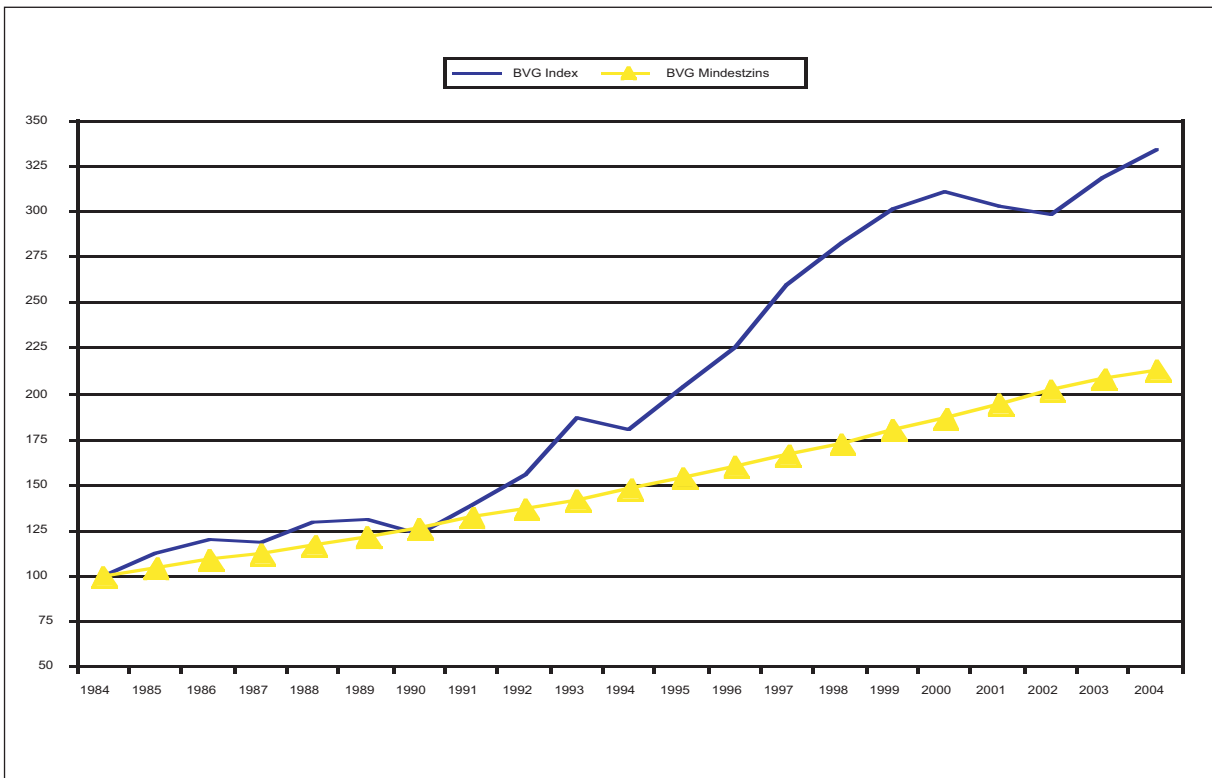
Der kassenspezifische risikolose Zinssatz ergibt sich aufgrund der aktuellen Zinssituation am Kapitalmarkt und der barwertgewichteten Laufzeit der heutigen und künftigen Leistungen. Entsprechende Berechnungen bei Pensionskassen zeigen, dass, je nach Altersstruktur und aufgrund der heutigen Zinssituation, ein technischer Zinssatz von 2.5 % bis 3 % angebracht wäre. Dann könnten die Pensionskassen ihre Vorsorgeleistungen mit einer risikoarmen Anlagestrategie, bestehend aus Bundesobligationen, deren Laufzeit derjenigen ihrer Leistungen entspricht, finanzieren.

Es ist zu beachten, dass in diesen 2.5 % bis 3 % noch keine Kosten für die Vermögensverwaltung, keine Marge für die Anpassung der Leistungen an die Teuerung geschweige denn für die Finanzierung der Zunahme der Lebenserwartung enthalten sind. Unter Einbezug dieser Grössen dürfte der technische Zinssatz, je nach Annahme, nur noch bei rund 1.5 % bis 2 % liegen.

Diese Variante entspricht der EU-Regelung, die besagt, dass eine Mindestzinsvorgabe höchstens 60 % der Rendite langfristiger Staatsanleihen betragen dürfe. Bezogen auf das heutige Zinsniveau von zehnjährigen Bundesobligationen in der Schweiz wären das rund 1.5 %. Diese Lösung wird auch in der Schweiz in Fachkreisen vermehrt favorisiert. Sie hat den Vorteil, dass eine Pensionskasse den notwendigen Vermögensertrag mit risikoarmen Anlagen finanzieren kann. Sie muss dabei nicht notwendigerweise ihr ganzes Vermögen in Bundesobligationen investieren, um die Mindestverzinsung bzw. den technischen Zinssatz zu erzielen. Je tiefer der Mindestzins bzw. der technische Zinssatz angesetzt werden, umso höher ist die Risikofähigkeit der Pensionskasse, weil sie dann mehr Vermögenswerte in andere Anlagekategorien anlegen kann. Mit Investitionen in Immobilien, Aktien oder alternative Anlagen kann eine Zusatzrendite erwirtschaftet werden, was sich positiv auf das finanzielle Gleichgewicht der Pensionskasse auswirken kann. Im Falle negativer Perspektiven an den Anlagemärkten und / oder einer Verschlechterung der finanziellen Lage kann sich die Pensionskasse aus den risikobehafteten Anlagen zurückziehen und ausschliesslich in Staatsanleihen investieren. Die Erzielung des Mindestzinssatzes wäre damit gesichert.

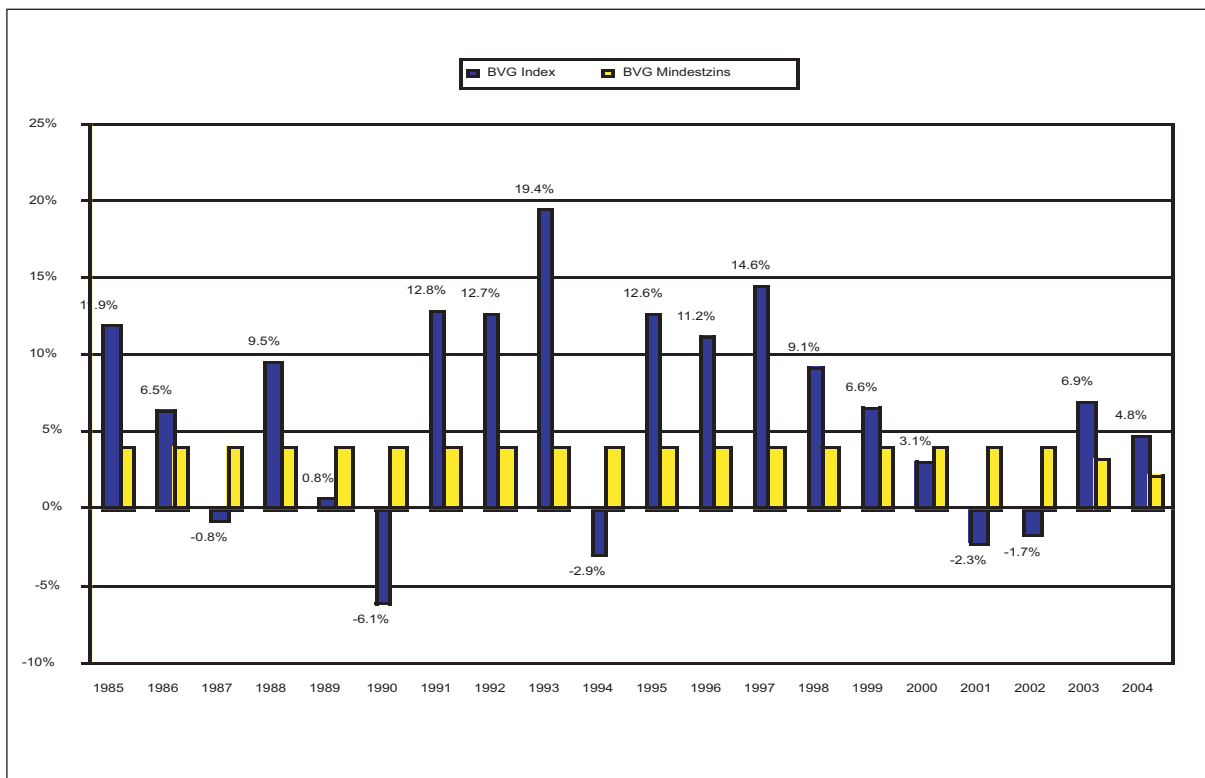
Wenn jedoch der technische Zinssatz – so wie heute – über der risikolos erzielbaren Rendite liegt, muss die Pensionskasse zusätzliche Anlagerisiken eingehen. Nur dann hat sie ein Renditepotential, das die Zinsvorgabe im Erwartungswert erfüllt. Aus der Optik der risikoarmen Finanzierung der Vorsorgeleistungen mit Bundesobligationen, deren Laufzeit sich am Fälligkeitsprofil der Rentenleistungen orientiert, ist jede andere Anlagestrategie mit Risiken behaftet. Sobald Risiken im Bezug auf die Finanzierung der Vorsorgeleistungen eingegangen werden, stellt sich die Frage nach dem Risikoträger. Im Falle der Pensionskasse sind das die Destinatäre und die Beitragszahler.

Seit der Einführung des BVG im Jahre 1985 bis zum September 2004 konnten die Pensionskassen mit einer diversifizierten, aber risikobehafteten Anlagestrategie eine Rendite erzielen, die deutlich über dem BVG-Zins und auch über dem technischen Zinssatz lag. Diesen Zusammenhang zeigt die nachfolgende Abbildung. Dargestellt sind die indexierte Entwicklung (1.1.1985 = 100) des bekannten Pictet BVG Index 93 und die indexierte Entwicklung des BVG-Mindestzinses bis Ende September 2004.



Aus der Abbildung ist ersichtlich, dass infolge des Börsenbooms der neunziger Jahre die kumulierten Kapitalerträge – gemessen am BVG Index 93 – deutlich über dem kumulierten BVG liegen. Die annualisierte Rendite des BVG Index lag in der Beobachtungsperiode bei rund 6.2 % und somit deutlich über dem BVG-Zins von 4 %. Die risikobehaftete Finanzierung hat somit über die gesamte Periode sehr gut funktioniert. Ende der Neunziger Jahre waren die Überschüsse bei vielen Pensionskassen so hoch, dass damit Leistungen verbessert, Beiträge reduziert und Wertschwankungsreserven gebildet wurden. Allerdings ist zu beachten, dass in insgesamt sieben Jahren die Renditen unter dem BVG-Zins und dem technischen Zinssatz lagen. Dies gilt insbesondere für die jüngste Vergangenheit. Die Börsenbaisse hat dazu geführt, dass viele Pensionskassen eine Unterdeckung ausweisen mussten. Aus diesem Grund wurde der BVG-Zins im Jahre 2003 erstmals seit 1985 vom Bundesrat angepasst (von 4 % auf 3.25 %). Im Jahre 2004 wurde er auf 2.25 % gesenkt. Ab dem 1. Januar 2005 beträgt der BVG-Zins 2.5 %.

Die folgende Abbildung zeigt die jährliche Rendite des BVG Index und den BVG-Zins von 1985 bis September 2004:



Die Anlagerenditen der letzten Jahre haben vielerorts Zweifel aufkommen lassen, ob die Modellannahme für den technischen Zinssatz von 4 % für die Zukunft noch zweckmässig sei. Welche Renditen in Zukunft erzielt werden können weiss niemand. Jedes Modell ist mit Unsicherheit verbunden und kann die Realität nur annähernd abbilden. Aus diesem Grund ist eine Orientierung des BVG-Zinssatzes und des technischen Zinssatzes an die Rendite von Bundesobligationen zweckmässig. Aufgrund der aktuellen Zinsstruktur kann direkt abgelesen werden, welche Rendite für eine jeweilige Laufzeit erwartet werden kann. Wenn sich der BVG-Zins und der technische Zins an der effektiven Zinsstruktur orientieren, basiert die Finanzierung der 2. Säule nicht mehr auf dem «Prinzip Hoffnung auf hohe Kapitalerträge», sondern auf Zinserträgen, die mit hoher Sicherheit erwirtschaftet werden können. Damit hat jede Pensionskasse die Möglichkeit ihr Vermögen risikoarm, entsprechend der Laufzeit der Verpflichtungen, anzulegen. Das bedeutet nicht, dass dann alle Pensionskassen nur noch in Bundesobligationen investieren. Denn wenn entsprechende Reserven vorhanden sind oder – wie im Falle der Staatsgarantie bei einer öffentlich-rechtlichen Pensionskasse – ein Risikoträger vorhanden ist, kann und soll nach wie vor auch in risikobehaftete Anlagen investiert werden.

3.4 Fazit

Das Schweizerische Vorsorgesystem basiert auf den bekannten drei Säulen. Die 2. Säule wird mit dem Kapitaldeckungsverfahren finanziert. Naturgemäss kommt dabei dem Kapitalertrag eine zentrale Bedeutung zu. Die Krise an den Finanzmärkten hat allen Akteuren in Politik und Praxis gezeigt, dass ein wesentliches Systemrisiko der 2. Säule die Entwicklung der Finanzmärkte ist. Wenn sich die Finanzmärkte und insbesondere die Aktienmärkte nicht wieder deutlich erholen, können die heute versprochenen Leistungen mit den dafür vorgesehenen Beiträgen nicht mehr finanziert werden. Die Zunahme der Lebenserwartung erhöht den Druck auf die 2. Säule. Die Politik ist gefordert, die für die 2. Säule relevanten Parame-

ter wie z.B. den technische Zins und den Umwandlungssatz aufgrund realistischer biometrischer und ökonomischer Grundlagen festzulegen. Als Orientierungsgrösse für die Verzinsungsannahme in der 2. Säule soll ein risikoloser Zinssatz dienen. Die Vorgabe höherer Mindestrenditen zwingt die Pensionskassen zum Eingehen von Anlagerisiken, die sie aufgrund der finanziellen Lage und ohne zusätzliche Risikoträger nicht übernehmen können.

Abschliessend lassen sich folgende Schlussfolgerungen für die Praxis ableiten:

(i) Es ist dringend notwendig, dass die Parameter der 2. Säule auf realistischen Grundlagen basieren. Das gilt sowohl für die biometrischen Annahmen wie auch für die Annahmen über die technische Verzinsung und den BVG-Mindestzinssatz.

(ii) Der BVG-Zins und der technische Zins sollen sich an dem risikolosen Zins für Bundesobligationen orientieren. Mit Vorteil wird eine transparente und verbindliche Formel definiert, die analog zum EU-Modell, einen angemessenen Abschlag gegenüber dem aktuellen Zinsniveau vorsieht. Damit hätten die Pensionskassen die Möglichkeit, ihr Vermögen in Bezug auf die Zinsvorgabe für die Finanzierung der Vorsorgeleistungen risikoarm zu investieren.

(iii) Die Finanzierung der Vorsorgeleistungen ist ein langfristiger Prozess der naturgemäss mit Unsicherheit behaftet ist. Es können nicht zum Vornherein alle Risiken ausgeschlossen werden. Die Risikoträger der 2. Säule sind die Beitragszahler und die Destinatäre.

(iv) In der Vergangenheit wurden vielerorts Leistungen versprochen, die nur mit überdurchschnittlichen Anlageerträgen und entsprechenden Anlagerisiken finanziert werden können. Damit wurden unrealistische Erwartungen geweckt. Nun gilt es, die Erwartungen an die Realität anzupassen. Dazu ist eine offene und faire Kommunikation notwendig.

III. Regulierungsdichte

1. Einleitung

Im Rahmen der Durchführung der 2. Säule werden die verschiedensten Rechtsbeziehungen begründet, insbesondere zwischen den Vorsorgeeinrichtungen und den versicherten Personen. Dazu stellt sich die Frage der Kontrolle und der Aufsicht des Systems der beruflichen Vorsorge sowie die Frage des Rechtsschutzes. Dies führt zur Fragestellung, ob und inwieweit der Staat diese Verhältnisse auf dem Wege der Gesetzgebung regulieren soll und im Interesse des ordnungsgemässen Funktionierens der 2. Säule auch muss. Und wer so fragt, steht schon mitten im Spannungsfeld zwischen der als nötig beurteilten Regulierung und dem wünschbaren Gestaltungsspielraum, der den diese Rechtsverhältnisse prägenden Personen belassen werden soll. Um den heutigen Stand der Regulierung der 2. Säule und die daraus resultierende Regulierungsdichte beurteilen zu können, ist ein Blick in deren Historie aufschlussreich.

2. Geschichte der 2. Säule

Die Wurzeln der schweizerischen beruflichen Vorsorge reichen ins 19. Jahrhundert zurück. Unterstützt durch steuerliche Vergünstigungen begann dann nach dem ersten Weltkrieg ein eigentlicher Aufbau der reglementarischen Vorsorge. Bis in die fünfziger Jahre des 20. Jahrhundert existierten indessen keine speziellen materiellrechtlichen Vorschriften über die Organisation des hauptsächlichsten Rechtsträgers (Personalvorsorgestiftung) oder den Inhalt der Vorsorgeverhältnisse. Erst 1955 wurde dem Stiftungsrecht Art. 89 bis ZGB beigefügt, also jene Bestimmung, die die rechtliche Grundlage für die Organisation von Personalvorsorgestiftungen darstellt. Zum gleichen Zeitpunkt wurde das Arbeitsvertragsrecht mit einem Art. 343 bis OR ergänzt, der ersten Gesetzesbestimmung über einen gesetzlichen vorsorgerechtlichen Leistungsanspruch überhaupt. Dies in Form einer noch völlig rudimentären Freizügigkeitsregelung durch die Verpflichtung der Vorsorgeeinrichtungen, einer vor Eintritt eines Vorsorgefalls ausscheidenden versicherten Person die eigenen unverzinsten Beiträge mitzugeben, und zwar stets durch Barzahlung.

Ein nächster gesetzgeberischer Schritt wurde im Zusammenhang mit der Revision des Arbeitsvertragsrechts 1972 getan. Damals fanden die Art. 331 sowie 331 a – c OR Eingang ins Arbeitsvertragsrecht. Schwergewichtig ging es dabei um eine Freizügigkeitsregelung, die diesen Namen einigermaßen verdiente, auch wenn sie aus heutiger Sicht noch ungenügend war. Zwei Elemente, die damals teilweise noch fast als revolutionär gewertet wurden, kennzeichneten den neuen Lösungsansatz. Zum einen das grundsätzliche Barauszahlungsverbot und zum andern die Verpflichtung der Vorsorgeeinrichtungen, einer vorzeitig ausscheidenden versicherten Person nach mindestens fünf Beitragsjahren auch einen mit der Anzahl der Beitragsjahre steigenden Anteil an dem vom Arbeitgeber finanzierten Teil des

Vorsorgekapitals mitzugeben. Nach wie vor sah der eidgenössische Gesetzgeber aber davon ab, Vorschriften über Leistungen in den eigentlichen Vorsorgefällen (Alter, Tod und Invalidität) zu erlassen.

Der nächste und gewichtigste Ausbauschritt bei der beruflichen Vorsorge erfolgte 1985 mit dem Inkrafttreten des BVG und der damit verbundenen Einführung des Obligatoriums im Bereich der 2. Säule. Das BVG umfasst über hundert Gesetzesartikel. Dazu kommen weitere 60 Artikel der wichtigsten Ausführungsverordnung (BVV2) sowie die Bestimmungen weiterer Verordnungen zu verschiedenen durchführungstechnischen Aspekten. Die Regelungsdichte in der beruflichen Vorsorge machte somit 1985 einen Quantensprung. 47 Artikel des BVG und 32 Artikel der BVV2 befassen sich mit den Bedingungen des Obligatoriums und den dabei festgelegten Mindestleistungen. Im Übrigen behandelt das BVG die Organisation der Vorsorgeeinrichtungen, deren Kontrolle, Organisation und Aufgaben der Aufsicht, die Rechtspflege und die steuerliche Behandlung der Vorsorgeeinrichtungen und der in diese geleisteten Beiträge und Zuwendungen, sowie schliesslich die beiden Einrichtungen mit Sonderaufgaben, Auffangeinrichtung und Sicherheitsfonds. Die BVV2 enthält neben den Präzisierungen bezüglich der obligatorischen Mindestleistungen vor allem Konkretisierungen hinsichtlich der Rechnungslegung, der Vermögensanlage und der Vermögensverwaltung.

Einen weiteren Normierungsschritt mit klarer Anhebung der Normendichte brachten 1995 das Freizügigkeitsgesetz (FZG) sowie die Regelung über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge. Während bis zu diesem Zeitpunkt vier Bestimmungen des BVG (Art. 27 – 30) und – für den ausserobligatorischen Bereich – drei Bestimmungen des Arbeitsvertragsrechts (Art. 331 a – c aOR) das Thema Freizügigkeit behandelten, umfasst das FZG für die Regelung der gleichen Materie 28 Artikel, wozu dann noch 24 Artikel der Ausführungsverordnung (FZG) kommen. Der Gesetzgeber begnügte sich nicht mehr mit der Festlegung der Austrittsleistungen, sondern ging die Thematik der Ein- und Austritte systematisch an, unter Regelung aller möglicher Detailfragen.

Die erste BVG-Revision, verbunden mit den ebenfalls ins BVG eingefügten Bestimmungen bezüglich der Sanierungsmassnahmen bei Unterdeckung, brachten den bisher letzten und jüngsten Schub neuer und, vor allem im organisatorischen Bereich wie der Transparenz, auch zusätzlicher gesetzlicher Vorschriften, wieder flankiert durch ergänzende Verordnungsbestimmungen, namentlich in der BVV2.

Eine weitere Regulierungsebene liegt im Bereich der steuerlichen Rahmenbedingungen, in deren Rahmen der Bund und die Kantone in Verordnungen, Kreisschreiben und Weisungen den Begriff der beruflichen Vorsorge näher bestimmen. Dabei wurden verschiedene Prinzipien entwickelt, denen ein Vorsorgesystem zu genügen hat, um aus steuerlicher Sicht berufliche Vorsorge zu sein. Es geht hier vor allem um die Grundsätze der Angemessenheit, der Planmässigkeit und der Kollektivität, um die Einhaltung des Versicherungsprinzips sowie um eine Regelung der Begünstigungsordnung für ausserobligatorische freiwillige Hinterlassenenleistungen. Auf dieser Basis hat sich neben der vorsorgerechtlichen auch eine steuerrechtli-

che Normierungsebene entwickelt. Die 1. BVG-Revision sieht nun vor, diese steuerliche Regelungsebene ins Vorsorgerecht zu verschieben, was mit dem dritten Verordnungspaket geschehen soll.

In systematischer Hinsicht ist im Zusammenhang mit der ersten BVG-Revision auf eine weitere Entwicklung hinzuweisen. Dass im BVG-Obligatorium Mindestleistungen definiert und in organisatorischer Hinsicht angemessene Standards festgelegt werden müssen, ist unbestritten. Es stellt sich aber seit der Einführung des Obligatoriums die Frage, inwieweit dessen Vorschriften auch im weitergehenden Bereich anwendbar sein sollen. Art. 49 Abs. 2 BVG enthält einen Katalog jener Bestimmungen, die bei umhüllenden registrierten Vorsorgeeinrichtungen im weitergehenden Vorsorgebereich anwendbar sind. Dieser Katalog umfasste 1985 bei Inkrafttreten des BVG acht Punkte. Ab 1. Januar 2005 sind es als Folge der ersten BVG-Revision 26 Punkte. In gleicher Weise findet sich in Art. 89 bis Abs. 6 ZGB eine Liste jener BVG-Bestimmungen, die für Personalvorsorgestiftungen anwendbar sind, die ausschliesslich im ausserobligatorischen Bereich tätig sind. Diese Liste ist von fünf Punkten im Jahr 1985 auf 23 Punkte angewachsen, ebenfalls als Folge der ersten BVG-Revision.

Schliesslich ist auf einen Regelungsbereich hinzuweisen, der ebenfalls Auswirkungen auf die Vorsorgeeinrichtungen hat. Es betrifft dies die nationalen und internationalen Rechnungslegungsstandards, die im Zusammenhang mit der Rechnungslegung von börsenkotierten Unternehmen entwickelt wurden und neben den ordentlichen gesetzlichen Rechnungslegungsvorschriften zu beachten sind. Soweit sich die im Rahmen dieser Standards entwickelten Fachempfehlungen an die Unternehmen richten, sind deren Vorsorgeeinrichtungen zwar nicht direkt betroffen. Weil aber die Behandlung von Vorsorgeverpflichtungen in den Unternehmensbilanzen oft auch Auswirkungen auf die Rechnungslegung der Vorsorgeeinrichtungen haben, besteht doch eine indirekte Wirkung. Die schweizerische FER-Stiftung, die schon zahlreiche Fachempfehlungen zur Rechnungslegung von schweizerischen Gesellschaften und Unternehmen ausgearbeitet hat, hat nun zusätzlich Fachempfehlungen für Vorsorgeeinrichtungen herausgegeben, die Swiss GAAP FER 26. Der Bundesrat hat an dieses Regelwerk angeknüpft. Durch eine entsprechende Änderung der Art. 47 und 48 BVV2 werden die Vorsorgeeinrichtungen verpflichtet, die Jahresrechnung ab 2005 nach den Fachempfehlungen zur Rechnungslegung Swiss GAAP FER 26 aufzustellen und zu gliedern sowie die Aktiven und Passiven ebenfalls nach Massgabe dieser Fachempfehlungen zu bewerten. Damit gilt für Vorsorgeeinrichtungen seit dem 1. Januar 2005 de facto ein neues Rechnungslegungsrecht. Diese, vorstehend skizzierte Entwicklung der Gesetzgebung auf dem Gebiet der 2. Säule ist eindrücklich, für Viele auch beängstigend. Sie könnte den Eindruck erwecken, die 2. Säule sei recht eigentlich erst mit Erlass des BVG richtig lanciert worden. Dem ist aber keineswegs so. Die reglementarische berufliche Vorsorge hat sich im Verlaufe des 20. Jahrhunderts bereits vor 1985 rasant entwickelt und wurde so auf- und ausgebaut, dass schon über 80 % der Arbeitnehmer/innen in einer Pensionskasse versichert waren, als das BVG kam. Dessen Zielsetzung bestand denn auch lediglich darin, die noch bestehenden Lücken zu schliessen. Grosse Aufbauarbeit an der 2. Säule wurde somit vor dem Inkrafttreten des BVG geleistet, vor einem rechtlichen Hintergrund, der bis 1955 keine, dann bis 1972 zwei und anschlies-

send bis 1985 nur fünf Gesetzesbestimmungen kannte, die sich materiell mit dem reglementarischen Leistungssystem befassten.

3. Ausblick

Die berufliche Vorsorge war schon vor 1985 eine Erfolgsgeschichte, gerade weil der Gesetzgeber den Sozialpartnern wesentlichen Freiraum bei der Ausgestaltung dieses Instruments der betrieblichen Sozialpolitik gelassen hat. Heute hat die gesetzliche Regulierung der 2. Säule einen Grad erreicht, der die Handhabung des Systems nach allgemeiner Auffassung komplex macht und den Gestaltungsspielraum der Vorsorgeeinrichtungen und der Sozialpartner deutlich einschränkt.

Ein Marschhalt im Hinblick auf weitere gesetzgeberische Aktivitäten erscheint deshalb angezeigt. Er sollte dazu dienen, die folgenden Fragen einmal eingehender zu analysieren:

(i) Wirkt die Dichte der Regulierung nicht zunehmend lähmend auf den Gestaltungswillen der Sozialpartner und ganz besonders auch der Arbeitgeber bezüglich der Weiterentwicklung der betrieblichen Vorsorgeeinrichtungen?

(ii) Müsste nicht einmal vorurteilslos gefragt werden, welche Bereiche eigentlich zwingend durch den Gesetzgeber geregelt werden müssen und welche nicht?

(iii) Wo sind eigentliche Überregulierungen anzutreffen? Beispielhaft sei hier auf die Frage verwiesen, ob es notwendig und sinnvoll ist, die gesetzlichen Regelungen des BVG zur Teilliquidation sowie die einlässlichen Rechnungslegungs- und Vermögensanlagevorschriften uneingeschränkt auf reine Wohlfahrtsfonds (ohne jegliche reglementarische Leistungskomponente und ausschliesslich durch freiwillige Zuwendungen des Arbeitgebers finanziert) anzuwenden?

(iv) Der Erlass vieler Bestimmungen wird mit dem Schutz der Destinatäre begründet. Dies ist zweifellos ein wichtiger Gesichtspunkt, der Beachtung verdient. Trotzdem muss die Frage gestellt werden, wo solche Schutzbestimmungen wirklich nötig sind und wo sie sich kontraproduktiv, weil lähmend, auf das Vorsorgesystem auszuwirken beginnen.

(v) Der Gesetzgeber sollte sich auf diesem, aber auch auf vielen anderen Gebieten, mit der Frage auseinandersetzen, wie weit er mit immer engmaschigeren Regulierungen den wünschbaren und notwendigen Gestaltungsspielraum der Sozialpartner einengen und dem ohnehin aussichtslosen Bemühen nachjagen will, alle denkbaren Detailfragen durch das Gesetz regeln zu wollen. Komplizierte Regelungen schrecken ab und sind kaum mehr zu bewältigen.

(vi) Schliesslich ist aber auch an die Vorsorgeeinrichtungen die Frage zu richten, ob nicht zuweilen der Mut fehlt, in einem vom Gesetzgeber nicht geregelten Gebiet selber gute und kreative Lösungen anzustreben und umzusetzen. Sind es zuweilen nicht auch die Vorsorgeeinrichtungen, die dann allzu rasch nach einer Regelung durch den Gesetzgeber rufen?

(vii) Die Sozialpartner sind aufgerufen, die paritätische Verwaltung der Vorsorgeeinrichtungen ernst zu nehmen und sich bewusst zu werden, dass diese nur dann sinnvoll und aktiv gestaltet werden kann, wenn Freiräume bezüglich der Gestaltung der Vorsorgeverhältnisse bestehen bleiben.

IV. Fazit

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass die Entwicklung wichtiger Einflussfaktoren in der zweiten Säule, wie der Demographie, der Biometrie und der Kapitalmärkte, überaus unsicher ist. Während die Sterblichkeit in den letzten Jahren stark abnahm, hat die Invalidierungswahrscheinlichkeiten massiv zugenommen und die Wahrscheinlichkeit, aus dem Invalidenbestand auszuschneiden, abgenommen. Diese Effekte, die für alle Systeme der Vorsorge (also auch für die AHV und die IV) gelten, führen zu einer massiven Erhöhung der Kosten zur Deckung des Invaliditätsrisikos und der Langlebigkeit.

Zudem weist das heutige Modell der beruflichen Vorsorge nicht unerhebliche systemimmanente Risiken auf, die zu einer zusätzlichen Verunsicherung führen.⁷ Der vielerorts angewandte technische Zins von 4% ist heute angesichts der festgestellten Veränderungen auf den Kapitalmärkten zu hoch. Eine Senkung des technischen Zinssatzes wird sich allerdings auf die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen auswirken, indem entweder die volle Risikofähigkeit erst später erreicht wird oder Vorsorgeeinrichtungen in eine Unterdeckung geraten, was Sanierungsmassnahmen auslösen würde. Die Senkung des technischen Zinssatzes hat auch eine Beitragserhöhung zur Folge.

Auch der gesetzliche Umwandlungssatz, der massgeblich vom technischen Zins abhängt, ist heute zu hoch angesetzt. Es ist unverständlich, dass über Leistungen (Mindestzins, Umwandlungssatz und technischer Zinsrahmen von 3,5 – 4,5% für die Austrittsleistung in Art. 8 FZV) politisch entschieden wird, ohne dass gleichzeitig Festlegungen bezüglich der Finanzierung getroffen werden. Die Interdependenz zwischen Leistung und Finanzierung ist zentral für die Sicherheit des Systems und sollte daher auch transparent dargestellt werden. Aus diesem Grunde sollte sich der Gesetzgeber beispielsweise überlegen, ob für die Festlegung des Mindestzinses nicht eine Formel angewendet werden soll, wie dies im Ausland bereits der Fall ist. Sollte sich diese Idee allerdings als politisch nicht durchführbar erweisen, weil der Souverän ganz bewusst weiterhin den Pfad der politisch motivierten Leistungsversprechung beschreiten möchte, muss zumindest gleichzeitig offen über die Finanzierung der hierfür erforderlichen Mittel diskutiert werden.

Auch die erhöhte Komplexität der zweiten Säule, welche durchaus als Folge der zunehmenden Regulierung verstanden werden kann, stellt ein Systemrisiko dar. Sicher verlangt die von der Politik zu Recht geforderte grössere Transparenz auch eine erhöhte Regulierungsdichte. Angesichts der immer komplexeren Normierung eines intakten Systems muss aber heute die Frage gestellt werden, wie viel Transparenz der zweiten Säule noch zugemutet werden kann, und insbesondere ob der Schutz der Destinatäre durch die gestiegene Regulierung tatsächlich erhöht wird. Obwohl das schweizerische Modell der zweiten Säule grundsätzlich sehr

⁷Die allgemeine Verwendung von Periodensterbetafeln impliziert einen um 0,5 Prozentpunkte höheren technischen Zins.

gut funktioniert, und die Transparenz und Sicherheit für den Destinatär bereits heute zu recht sehr hoch ist, führt die Tendenz der erhöhten Regulierungsdichte zu immer höheren Verwaltungskosten. Selbst eine noch höhere Regulierungsdichte kann keine absolute Sicherheit bieten. Gerade die Vorschriften über die Vermögensanlagen wurden immer wieder mit komplexeren Regelungen angereichert, obwohl sich Schadenfälle schwergewichtig im Umfeld von Anlagen beim Arbeitgeber zutrugen.

Die zunehmende Regulierungsdichte und politisch bedingte Leistungsversprechen (Mindestzinssatz und Umwandlungssatz) wecken bei den Versicherten Erwartungen, welche kein System der Altersvorsorge mit Sicherheit erfüllen kann.

Zudem muss sich der Gesetzgeber Rechenschaft darüber ablegen, wer Träger der in der zweiten Säule bestehenden Systemrisiken ist. Vor dem Hintergrund der Gesetzgebung über die Sanierungsmassnahmen sind nach Auffassung des Gesetzgebers die Rentner offenbar nicht Träger der Systemrisiken. Es ist weder sinnvoll, noch dem Grundsatz der Kollektivität oder dem Gedanken der Opfersymmetrie zuträglich, wenn die systemimmanenten Risiken der beruflichen Vorsorge einzig zu Lasten der Beitragszahler, d.h. der aktiven Versicherten und deren Arbeitgeber, gehen. Die Risiken der beruflichen Vorsorge sollen sinnvollerweise auf alle am System Beteiligten (aktive Versicherte, Arbeitgeber und Rentner) verteilt werden. Sollte der Gesetzgeber aus politischen Gründen gewisse Beteiligte vom Trägerkreis der Risiken ausschliessen wollen, muss auch hier offen über die Verteilung der Kosten zulasten der übrigen Beteiligten diskutiert werden.

Die zweite Säule in ihrer heutigen Ausgestaltung trägt nicht unerhebliche systemimmanente Risiken trägt. Die Leistungen aus der beruflichen Vorsorge sind von der Entwicklung der Demographie, der Biometrie und der Kapitalmärkte abhängig. Diese Parameter sind aber keine festen Grössen. Sie sind permanent Änderungen unterworfen. In diesem Sinne birgt das System Risiken und bietet keine absolute Sicherheit. Der Gesetzgeber muss entscheiden, wie mit diesen Risiken umgegangen werden soll. Der Schutz der Destinatärinteressen hat dabei oberste Priorität. Dieser Schutz darf allerdings nicht so weit gehen, dass die Gestaltungsfreiheit der einzelnen Vorsorgeeinrichtung zu stark eingeschränkt oder gar verunmöglicht wird. Denn schliesslich ist der Stiftungsrat der Vorsorgeeinrichtung ein aus den Sozialpartnern paritätisch zusammengesetztes Organ. Gerade die übermässige Einschränkung oder Verunmöglichung der Gestaltungsfreiheit des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung würde in hohem Masse die Interessen der Versicherten und Rentner gefährden.

Nur die Erkenntnis, dass unser System der zweiten Säule keine absolute Sicherheit bieten kann, lässt aus dem Bewusstsein der relativen Unsicherheit wieder Sicherheit und Vertrauen in das einzigartige und gut funktionierende System der zweiten Säule in der Schweiz entstehen.

Die ZKB für Pensionskassen



Eine umfassende Übersicht, fundiertes Wissen und grosses Engagement sind erforderlich, damit eine Pensionskasse ihr wichtigstes Ziel, finanziell stets im Gleichgewicht zu bleiben, erreicht. Diese Voraussetzungen bringt die ZKB mit. Auch in der beruflichen Vorsorge ist sie eine verlässliche Partnerin. Sprechen auch Sie mit unseren Spezialisten: **Telefon 044 292 36 11, E-Mail pkberatung@zkb.ch.** Willkommen bei der ZKB.

Die nahe Bank



**Zürcher
Kantonalbank**