



Bern, 6. September 2017

Vergleichbarkeit von Vorsorgeeinrichtungen

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 13.3109 Vitali vom
19. März 2013

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Ergebnisse der Machbarkeitsstudie	3
3	Folgerungen	4
4	Anhang: Postulat 13.3109 Vitali im Wortlaut	5

1 Ausgangslage

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat Vitali vom 19. März 2013 (13.3109 "BVG-Deckungsgrade vergleichbar machen"). Der Nationalrat hat das Postulat am 8. Mai 2013 angenommen. Es beauftragt den Bundesrat zu prüfen, inwieweit die Vergleichbarkeit der finanziellen Lage von Schweizer Vorsorgeeinrichtungen verbessert werden kann. Die Vorsorgeeinrichtungen sollen einen über verschiedene Einrichtungen hinweg vergleichbaren Kennwert publizieren, welcher deren Fähigkeit ausweist, den eingegangenen Verpflichtungen nachkommen zu können. Als Alternative zu einem Kennwert soll ein Ampelsystem geprüft werden.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 8. Mai 2013 festgehalten, dass der Deckungsgrad (gemäss Art. 44 BVV 2) alleine in der Tat wenig aussagekräftig ist, um die finanzielle Situation von Vorsorgeeinrichtungen darstellen oder vergleichen zu können. Andere Faktoren wie zum Beispiel der technische Zinssatz, das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Pensionierten, der Umwandlungssatz, die überobligatorischen Leistungen oder der Cashflow müssen ebenfalls mitberücksichtigt werden. Darüber hinaus gibt es grosse Unterschiede zwischen verschiedenen Arten von Pensionskassen (autonome versus vollversicherte, Firmenpensionskassen oder Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, privat- oder öffentlich-rechtliche Einrichtungen). Vor dem Hintergrund dieser vielschichtigen Zusammenhänge haben das Bundesamt für Sozialversicherungen und die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge gemeinsam eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben, deren Ziel die Bestandesaufnahme, die Diskussion und die Auswahl geeigneter Methoden und Kennzahlen war. Ausgehend davon sollten vielversprechende Kennzahlen ausgewählt und anhand einer geeigneten Stichprobe von Vorsorgeeinrichtungen getestet werden. Die Machbarkeitsstudie wurde von der PPCmetrics AG erstellt. Deren Ergebnisse und Beurteilung sind Gegenstand des vorliegenden Berichts.

2 Ergebnisse der Machbarkeitsstudie

Ob und welche Kennzahlen zur Beurteilung der Sicherheit geeignet sind, wurde in der Machbarkeitsstudie zunächst anhand von Modell-Vorsorgeeinrichtungen analysiert. Zu diesem Zweck wurden verschiedene Merkmale dieser Modell-Vorsorgeeinrichtungen wie Leistungsparameter, Beiträge oder Bewertungsparameter variiert. Dabei wurde beurteilt, inwiefern die getesteten Kennzahlen die veränderte Sicherheit korrekt messen. Als unzulänglich wurden Kennzahlen erachtet, die bei der Variation eines Merkmals eine falsche Veränderung der Sicherheit der Leistungserbringung anzeigen. Dies ist insbesondere bei Kennzahlen der Fall, bei welchen die Vorsorgeeinrichtungen die Parameter für die Bewertung der Verpflichtungen individuell festlegen, ohne dabei die aktuelle Situation an den Zinsmärkten einzubeziehen.

Schliesslich wurde ein Set aus drei Kennzahlen-Gruppen anhand der Daten von 17 Vorsorgerichtungen, die ein möglichst breites Spektrum der Schweizer Pensionskassenlandschaft abdecken, empirisch getestet. Die Ergebnisse zeigen, dass der Ansatz der risikogerechten Bewertung eine widerspruchsfreie Beurteilung der Sicherheit und ein Vergleich zwischen den Vorsorgeeinrichtungen erlaubt.

Basierend auf ihren Erkenntnissen sind die Autoren der Machbarkeitsstudie der Ansicht, dass es möglich ist, Vorsorgeeinrichtungen vergleichbar zu machen. Dies gilt sowohl für die Perspektive der Vorsorgeeinrichtung als auch für diejenige der aktiven Versicherten. Um eine solche Vergleichbarkeit herzustellen, müssen nicht grundlegend neue Kennzahlen entwickelt werden. Vielmehr müssen Vorsorgeeinrichtungen zur Bewertung der Verpflichtungen bestimmte, einheitliche Grundlagen verwenden (technischer Zins, Sterblichkeitsmodell), die sich an der aktuellen Kapitalmarktsituation orientieren.

Was die Perspektive der aktiven Versicherten betrifft, schlägt die Machbarkeitsstudie vor, die Kennzahlen „Risikotragender Deckungsgrad II“ sowie „Risikotragender Deckungsgrad II at Risk“ zu verwenden. Diese Kennzahlen zeigen auf, wie gut die Leistungen gegenüber den aktiven Versicherten über die nächsten fünf Jahre mit Vermögen gedeckt sind. Je höher der Risikotragende Deckungsgrad II ausfällt, umso besser ist die finanzielle Sicherheit.

Was die Perspektive der Vorsorgeeinrichtung betrifft, empfiehlt die Studie, die Kennzahl „Risikotragender Deckungsgrad III“ zu verwenden. Sie berücksichtigt in Ergänzung zum „Risikotragenden Deckungsgrad II“ die finanzielle Sicherheit über die nächsten fünf Jahre, unter Anrechnung von Sanierungsmassnahmen, die unter anderem zu Lasten der aktiven Versicherten ergriffen werden können.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass diese drei Kennzahlen einen transparenten Vergleich darüber ermöglichen, ob die Leistungen erbracht werden können, sowohl aus der Perspektive der Vorsorgeeinrichtungen als auch aus der Perspektive der aktiven Versicherten. Der Stichprobentest hat zudem bestätigt, dass die Kennzahlen praxistauglich sind.

3 Folgerungen

Die Machbarkeitsstudie hat ergeben, dass eine bessere Vergleichbarkeit der Vorsorgeeinrichtungen durch die Etablierung eines Sets von Kennzahlen grundsätzlich möglich ist. Ein solcher Vergleich ist jedoch nur möglich, wenn alle Vorsorgeeinrichtungen diese Kennzahlen auch tatsächlich systematisch berechnen und die Resultate publizieren.

Der Bundesrat lehnt eine Pflicht zum Ausweis des Kennzahlensets aus folgenden Gründen ab:

- Die Vorsorgeeinrichtungen müssten gesetzlich verpflichtet werden, das Kennzahlenset zu berechnen und die Resultate zu veröffentlichen. Die Vorsorgeeinrichtungen müssten dafür entweder ihre eigenen Führungskennzahlen umstellen oder zusätzlich weitere Kennzahlen berechnen beziehungsweise berechnen lassen. Zudem müssten auch die versicherungstechnischen Gutachten angepasst und die Anforderungen an diese Gutachten durch neue rechtliche Bestimmungen ergänzt werden, wenn, wie von den Autoren der Studie vorgeschlagen, die versicherungstechnischen Risiken in diesen Kennzahlen mitberücksichtigt werden müssen. Eine Kostenfolgenabschätzung war nicht Gegenstand der Machbarkeitsstudie, aber es ist offensichtlich, dass der Arbeits- oder Beratungsaufwand für die Vorsorgeeinrichtungen gegenüber heute deutlich höher ausfallen würde. Festzuhalten ist auch, dass die Vorsorgeeinrichtungen heute zwar ihre Destinatäre jährlich in geeigneter Form über diverse Aspekte informieren müssen, dass sie aber in keiner Weise verpflichtet sind, Informationen zu veröffentlichen. Wie die vom Parlament angenommene Mo. Graber (10.3795 „Administrative Entschlackung des BVG“) zeigt, muss bei der Einführung zusätzlicher Auflagen an die Vorsorgeeinrichtungen generell Zurückhaltung geübt werden und dabei sollte insbesondere auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis beachtet werden.
- Für die Aufsichtsbehörden würde die Pflicht zur Einführung und Berechnung des Kennzahlensets keinen Nutzen bringen: Sie verfügen bereits heute über das nötige Zahlenmaterial, um eine Triage im Sinne eines Ampelsystems vorzunehmen, wie das Beispiel der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge zeigt. Die Aufsichtsbehörden erhalten nicht nur Einsicht in die Jahresrechnungen der Vorsorgeeinrichtungen, sondern auch in die versicherungstechnischen

Vergleichbarkeit von Vorsorgeeinrichtungen

Gutachten des jeweiligen Experten für berufliche Vorsorge. In Bezug auf die Aufsicht besteht demnach heute kein Informationsdefizit.

- Auch für die Versicherten ist ein einrichtungsübergreifender Vergleich kaum relevant, da sie per se in das betriebliche Kollektiv eingebunden sind. Die komplexen Kennzahlen, insbesondere auch im Falle einer Integration versicherungstechnischer Zahlen, wären überdies für das Gros der Versicherten nicht sachgerecht interpretierbar. Ob es in der Praxis möglich ist, die Versicherten für die Kennzahlen zu sensibilisieren, wie das die Studie vorschlägt, ist fraglich. Das Vertrauen in die berufliche Vorsorge kann dadurch jedenfalls wohl nicht gestärkt werden. Für die Versicherten steht die verlässliche finanzielle Führung durch das oberste Organ im Vordergrund. Um diese zu gewährleisten, wurden im Rahmen der 1. BVG-Revision die Bestimmungen zur Transparenz verstärkt und in der Strukturreform neue Bestimmungen zur Integrität und Loyalität der Verantwortlichen eingeführt.
- Des Weiteren müssten die zentralen Parameter des den Kennzahlen zugrunde liegenden Modells periodisch und einheitlich vorgegeben werden (z.B. der technische Zinssatz beziehungsweise die Zinskurve), analog dem Swiss Solvency Test (SST) für Privatversicherer, wo die FINMA die entsprechenden Zahlen bereitstellt. Mit der Vorgabe entsprechender Zahlenwerte würde man tief in die finanzielle Führung der Vorsorgeeinrichtungen und damit in deren Autonomie eingreifen. Diese obliegt jedoch deren obersten Organen. Die zuständigen obersten Führungsorgane sollen weiterhin unabhängig entscheiden können, welche Ansätze und Modelle zur Risikobeurteilung die individuelle Situation ihrer Einrichtungen am besten abbilden, in Zusammenarbeit mit dem zuständigen Experten für berufliche Vorsorge. Damit ist auch den Interessen der Versicherten am besten gedient.

4 Anhang: Postulat 13.3109 Vitali im Wortlaut

Po. Vitali 13.3109 "BVG-Deckungsgrade vergleichbar machen" vom 19. März 2013

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, inwiefern die Vergleichbarkeit der finanziellen Lage von Schweizer Vorsorgeeinrichtungen verbessert werden kann. Um die Fähigkeit einer Vorsorgeeinrichtung auszuweisen, dass sie ihren Verpflichtungen nachkommen kann, sollen Vorsorgeeinrichtungen einen über die verschiedenen Pensionskassen hinweg vergleichbaren Kennwert publizieren. Als Alternative zu einem Kennwert soll auch ein Ampelsystem geprüft werden.

Begründung

Das Vertrauen der Bevölkerung in die berufliche Vorsorge ist in den letzten Jahren geschwunden, und die Pensionskassen stehen in der Kritik, nicht transparent zu sein. Es ist nicht zuletzt auch für den sozialen Frieden unbedingt nötig, dass die Bevölkerung den Pensionskassen und unseren Vorsorgesystemen wieder vertrauen kann. Dafür ist insbesondere dort Transparenz unabdingbar, wenn es um die Fähigkeit einer Vorsorgeeinrichtung geht, die versprochenen Leistungen (Renten, Austrittsleistungen usw.) zu erbringen.

Heute ist es üblich, die finanzielle Lage der verschiedenen Pensionskassen aufgrund des jeweiligen Deckungsgrades zu vergleichen. Der Deckungsgrad allein ist jedoch wenig aussagekräftig. Somit ist nicht früh genug erkennbar, wann sich eine Vorsorgeeinrichtung in Schieflage befindet. Mindestens ebenso wichtig ist der technische Zinssatz. Doch eine Beschränkung auf den ökonomischen

Vergleichbarkeit von Vorsorgeeinrichtungen

Deckungsgrad (Berechnung des Deckungsgrades aufgrund der aktuellen Rendite von Bundesobligationen anstelle des technischen Zinses) greift als Vergleichsmechanismus zu kurz, da die Lebenserwartung (Entwicklung und/oder Sterbetafel(n)), das Verhältnis von Aktiven und Rentnern innerhalb einer Vorsorgeeinrichtung (und die demografische Entwicklung), der Mindestumwandlungssatz und der BVG-Anteil an der Gesamtvorsorge ebenfalls eine zentrale Rolle spielen.

Pensionskassen sollen neben dem "Deckungsgrad" eine weitere Kennzahl publizieren, welche über die verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen hinweg vergleichbar ist und die obenerwähnten Variablen widerspiegelt. Diese Kennzahl soll als einfacher Indikator für möglichst alle Versicherten aussagekräftig sein. Dieser Indikator muss keine Zahl sein - so wäre ein Ampelsystem für Pensionskassen durchaus vorstellbar.

Stellungnahme des Bundesrates vom 8. Mai 2013

Der Deckungsgrad einer Vorsorgeeinrichtung allein ist in der Tat wenig aussagekräftig, um über die finanzielle Situation urteilen zu können. Andere Indikatoren müssen dazu ebenfalls berücksichtigt werden, so z. B. der technische Zinssatz, das Verhältnis Erwerbstätige/Pensionierte, der Umwandlungssatz, die über das gesetzliche Minimum hinausgehenden Leistungen und die damit verbundenen Verpflichtungen, die finanzielle Stabilität des Arbeitgebers oder der Cashflow.

Eine echte Vergleichbarkeit wäre nur möglich, wenn sämtliche Vorsorgeeinrichtungen die gleichen versicherungsmathematischen Parameter verwendeten. Aus versicherungstechnischer Sicht wäre dies aber nicht korrekt, und die Eigenverantwortung der in den Vorsorgeeinrichtungen involvierten Sozialpartner würde entfallen.

Einen Index oder sogar ein Ampelsystem mit den wichtigsten Indikatoren aufzubauen wäre durchaus denkbar, um verschiedene Vorsorgeeinrichtungen miteinander vergleichen zu können. Allerdings wäre dies eine sehr schwierige Aufgabe. Der Index würde auch nicht das Grundproblem lösen, nämlich dass man nicht Dinge vergleichen kann, die angesichts verschiedener Kontexte nicht vergleichbar sind. Hier liegen die Grenzen eines solchen Indexes. Für gewisse Vorsorgeeinrichtungen beziehungsweise in gewissen Situationen würde ein solcher Index zudem zwangsläufig falsche oder gar unlogische Ergebnisse liefern. Dieses Problem zeigt sich beispielsweise auch beim BVG-Mindestzinssatz: Eine Formel wäre zwar wünschenswert, aber sie würde der Situation nur teilweise Rechnung tragen und je nach Jahr inadäquate Ergebnisse liefern. Die Folge davon wäre, dass ein solcher Index ständig infrage gestellt würde, wie dies auch im Zusammenhang mit einer Formel für den BVG-Mindestzinssatz der Fall ist.

Oberste Organe, Arbeitgeber und öffentlich-rechtliche Körperschaften müssen bei Bedarf, was immer auch die Ursache des Problems ist, angemessen handeln können, und dies unabhängig von der Tatsache, ob andere Vorsorgeeinrichtungen Massnahmen treffen oder nicht. Stiftungsräte und interessierte Parteien könnten sich zudem in falscher Sicherheit wähnen, wenn der Index gute Ergebnisse liefert. Ausserdem hätte er bei der Suche nach konkreten Lösungen überhaupt keinen Nutzen. In diesem Sinne würde er auch nicht die Bedürfnisse der Aufsichtsbehörden decken.

Die Einführung eines solchen Indexes wäre für Vorsorgeeinrichtungen eine Zusatzbelastung und hätte somit administrative Mehrkosten zur Folge. Dies liefe den derzeitigen Bemühungen zuwider, die Umsetzung der beruflichen Vorsorge zu vereinfachen oder zumindest nicht noch komplizierter zu gestalten.