



Mitteilung OAK BV	M-05/2012	deutsch
Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen		

Ausgabe vom: 14.12.2012
Letzte Änderung: Erstausgabe

Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen

1	Voraussetzung für das System der Teilkapitalisierung	3
1.1	Beschluss der OAK BV	3
1.2	Begründung	3
1.2.1	Anforderungen der Vollkapitalisierung	3
1.2.2	Staatsgarantie im System der Teilkapitalisierung.....	3
2	Teilliquidation im System der Teilkapitalisierung	4
2.1	Beschluss der OAK BV	4
2.2	Begründung	4
3	Staatsgarantie im System der Vollkapitalisierung	5
3.1	Beschluss der OAK BV	5
3.2	Allgemeine Bemerkungen.....	6
3.3	Differenzierung nach Ausgangslage per Stichtag 1. Januar 2012	6
3.3.1	System der unvollständigen Kapitalisierung (Bilanzierung in offener Kasse) per 31. Dezember 2011	6
3.3.2	System der Vollkapitalisierung (Bilanzierung in geschlossener Kasse) per 31. Dezember 2011	8
3.4	Anhang: Grafik betreffend Vorsorgeeinrichtungen mit Unterdeckung per 1. Januar 2012.....	9

1 Voraussetzung für das System der Teilkapitalisierung

1.1 Beschluss der OAK BV

Die einzige Voraussetzung, die am Stichtag 1. Januar 2012 für den Eintritt in das System der Teilkapitalisierung nach Artikel 72a BVG erfüllt sein muss, ist das Vorliegen einer Unterdeckung. Unerheblich ist, ob die öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften (nachfolgend ör VE) am 1. Januar 2012 eine Staatsgarantie hatte und in welchem System (unvollständige Kapitalisierung nach Artikel 69 Absatz 2 altBVG oder System der Vollkapitalisierung nach Art. 65 ff. BVG) sie sich befand. Mit anderen Worten gilt:

- Liegt der Deckungsgrad am 1. Januar 2012 bei 100 % oder höher, *muss* die ör VE in das System der Vollkapitalisierung.
- Liegt der Deckungsgrad am 1. Januar 2012 unter 100 %, hat die ör VE die *Wahl* zwischen Vollkapitalisierung und Teilkapitalisierung (wobei natürlich für die Teilkapitalisierung im Zeitpunkt der Zustimmung durch die Aufsichtsbehörde die Staatsgarantie nach Art. 72c BVG und der Finanzierungsplan nach Art. 72a BVG vorliegen müssen).

1.2 Begründung

Nach Artikel 72a Absatz 1 BVG können ör VE in das System der Teilkapitalisierung gehen, wenn sie bei Inkrafttreten der Änderung, d.h. am 1. Januar 2012, die Anforderungen der Vollkapitalisierung nicht erfüllen und eine Staatsgarantie nach Artikel 72c BVG besteht.

1.2.1 Anforderungen der Vollkapitalisierung

Es fragt sich, was unter „Anforderungen der Vollkapitalisierung“ zu verstehen ist. Die Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften) vom 19.9.2008 (nachfolgend Botschaft zur Finanzierung von ör VE) führt dazu aus: „Die ÖrVE, die ... einen Deckungsgrad von 100 % oder mehr aufweisen, gelten als vollkapitalisiert im Sinne von Artikel 65 Absatz 1 BVG. Vorsorgeeinrichtungen, die ... einen Deckungsgrad unter 100 % aufweisen, ... können bis zu ihrer vollständigen Ausfinanzierung im System der Teilkapitalisierung ... weitergeführt werden“ (Botschaft zur Finanzierung von ör VE, S. 8438). Die Anforderungen an die Vollkapitalisierung sind also erfüllt, wenn der Deckungsgrad 100 % oder mehr beträgt (erster Satz). In die Teilkapitalisierung kann, wer einen Deckungsgrad unter 100 % ausweist (zweiter Satz).

Dass die Anforderungen der Vollkapitalisierung mit einem Deckungsgrad von 100 % oder mehr definiert werden ist logisch und entspricht dem Grundsatz der jederzeitigen Sicherheit im System der Vollkapitalisierung, d.h. dass sämtliche Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtung durch Vorsorgevermögen gedeckt sind (Art. 65 Abs. 2bis BVG).

1.2.2 Staatsgarantie im System der Teilkapitalisierung

Vom Wortlaut her bezieht sich die Formulierung „bei Inkrafttreten“ in Artikel 72a Absatz 1 BVG nur auf die Anforderungen der Vollkapitalisierung, nicht aber auf die Staatsgarantie. Die Auslegung des französischen Textes lässt denselben Schluss zu. Dies muss auch so sein, da man nicht verlangen kann, dass die Gemeinwesen ihre Garantien schon vor Inkrafttreten der neuen Bestimmungen Artikel 72c BVG angepasst haben. Entscheidend ist somit, dass im Zeitpunkt des Gesuches bzw. der Zustimmung der Aufsichtsbehörde eine Staatsgarantie nach Artikel 72c BVG vorliegt. Ob und in welchem Umfang am 1. Januar 2012 eine Staatsgarantie bestand, ist unerheblich.

2 Teilliquidation im System der Teilkapitalisierung

2.1 Beschluss der OAK BV

Für die Berechnung des Fehlbetrages, den das Gemeinwesen im Falle einer Teilliquidation den austretenden aktiven Versicherten ausgleichen muss (s. Art. 19 Abs. 2 FZG i.V.m. Art. 72c Abs. 1 lit. b und c BVG), ist der Deckungsgrad der aktiven Versicherten und nicht der globale Deckungsgrad massgebend (s. Art. 72a Abs. 1 lit. b BVG). Nur so kann gewährleistet werden, dass durch eine Teilliquidation einer ör VE im System der Teilkapitalisierung weder der globale Deckungsgrad noch der Deckungsgrad der aktiven Versicherten sinkt. Als Prinzip kann festgehalten werden, dass weder der globale Deckungsgrad noch der Deckungsgrad der aktiven Versicherten durch eine Teilliquidation sinken darf.

2.2 Begründung

Bei ör VE im System der Teilkapitalisierung dürfen im Fall von Teil- oder Gesamtliquidationen versicherungstechnische Fehlbeträge nur soweit abgezogen werden, als sie einen Ausgangsdeckungsgrad nach Artikel 72a Absatz 1 Buchstabe b BVG unterschreiten (Art. 19 Abs. 2 FZG). Mit anderen Worten dürfen nur neu entstehende Fehlbeträge abgezogen werden, während für die am Stichtag 1. Januar 2012 bestehenden Fehlbeträge die Staatsgarantie zum Tragen kommt. Nach Artikel 72a Absatz 1 Buchstabe b BVG gibt es zwei Deckungsgrade, den globalen Deckungsgrad und jenen der aktiven Versicherten.

Es stellt sich die Frage, welcher Deckungsgrad massgebend ist für die Berechnung des Fehlbetrages, den das Gemeinwesen im Falle einer Teilliquidation ausgleichen muss. Die Lösung soll an einem Fallbeispiel erläutert werden. Der Einfachheit halber geht das Beispiel von zwei Annahmen aus: Die Rentner verbleiben in der bisherigen Vorsorgeeinrichtung und die Ausgangsdeckungsgrade sind tiefer als die Deckungsgrade im Zeitpunkt der Teilliquidation (wie dies nach dem Zahnradsystem im System der Teilkapitalisierung auch sein sollte, vgl. Art. 72a Abs. 2 und Art. 72e BVG). Der globale Deckungsgrad ist immer höher als derjenige der aktiven Versicherten, weil im globalen Deckungsgrad die Verpflichtungen gegenüber den Rentnern enthalten sind, die immer vollumfänglich gedeckt sein müssen (Art. 72a Abs. 1 Bst. a BVG).

Beispiel:

Globaler Deckungsgrad im Zeitpunkt Teilliquidation 70 %, Ausgangsdeckungsgrad 60 %

Deckungsgrad aktiv Versicherte im Zeitpunkt Teilliquidation 40 %, Ausgangsdeckungsgrad 30 %

Grundsätzlich sind zwei Varianten denkbar, um die Beteiligung des Gemeinwesens zu berechnen:

1. Der globale Deckungsgrad ist massgebend
2. Der Deckungsgrad der aktiven Versicherten ist massgebend.

Auf das Beispiel bezogen ergeben diese zwei Varianten folgende Ergebnisse:

Variante	Austrittsleistung	Zu Lasten der Vorsorgeeinrichtung	Zu Lasten des Garantiegebers
1	100	70	30
2	100	40	60

Erläuterung

- Da die Ausgangsdeckungsgrade tiefer sind als die Deckungsgrade im Zeitpunkt der Teilliquidation, kann gemäss Artikel 19 Absatz 2 FZG kein versicherungstechnischer Fehlbetrag abgezogen werden. Die Austrittsleistung beträgt somit in beiden Varianten 100 %.
- Bei Variante 1 muss die Vorsorgeeinrichtung 70 % der Austrittsleistung bezahlen (entspricht dem globalen Deckungsgrad im Zeitpunkt der Teilliquidation), das Gemeinwesen die Differenz von 30 %.
- Bei Variante 2 muss die Vorsorgeeinrichtung 40 % der Austrittsleistung bezahlen (entspricht dem Deckungsgrad der aktiven Versicherten im Zeitpunkt der Teilliquidation), das Gemeinwesen die Differenz von 60 %.

Man sieht, dass zwischen Variante 1 und 2 ein erheblicher Unterschied in der Aufteilung der Lasten zwischen Vorsorgeeinrichtung und Gemeinwesen besteht. Variante 1 führt dazu, dass der Deckungsgrad der aktiven Versicherten sinkt. Den austretenden aktiven Versicherten muss die Vorsorgeeinrichtung 70 % der Austrittsleistung mitgeben, obwohl deren Deckungsgrad nur 40 % beträgt. Die nicht vorhandenen 30 % müssen ausschliesslich den verbleibenden aktiven Versicherten belastet werden, weil der Deckungsgrad der Rentner stets bei 100 % liegen muss. Damit wird die Situation der verbleibenden aktiven Versicherten trotz Staatsgarantie verschlechtert. Dies widerspricht Artikel 72c Absatz 1 Buchstabe c BVG, wonach das Gemeinwesen die versicherungstechnischen Fehlbeträge, die als Folge einer Teilliquidation beim verbleibenden Versichertenbestand entstehen, voll finanzieren muss. Korrekt ist Variante 2, weil nur in diesem Fall die beiden Deckungsgrade nach Vollzug der Teilliquidation gehalten werden können. Als Prinzip kann festgehalten werden, dass weder der globale Deckungsgrad noch der Deckungsgrad der aktiven Versicherten durch eine Teilliquidation sinken darf.

Der Vollständigkeit halber sei der Sonderfall erwähnt, wonach jene Fälle von der Pflicht zur Ausfinanzierung der austretenden Bestände ausgenommen sind, in denen ein Vorsorgewerk von einer ör VE mit Staatsgarantie zu einer anderen ör VE mit Staatsgarantie wechselt und beide Einrichtungen einen tieferen Ausfinanzierungsgrad vereinbaren, weil das übertretende Vorsorgewerk vollumfänglich von der Staatsgarantie der aufnehmenden Vorsorgeeinrichtung profitiert und so die Ansprüche der Versicherten durch eine tiefere Freizügigkeitsleistung nicht geschmälert werden (Botschaft zur Finanzierung von ör VE, S. 8454).

3 Staatsgarantie im System der Vollkapitalisierung

3.1 Beschluss der OAK BV

Wenn eine ör VE nicht in das System der Teilkapitalisierung nach Artikel 72a ff. BVG wechselt, gilt Folgendes:

- Wenn die ör VE am 1. Januar 2012 einen Deckungsgrad von mindestens 100 % hat *oder* bereits im System der Vollkapitalisierung nach Artikel 65 ff. BVG war, muss sie keine Staatsgarantie haben.
- Wenn die ör VE am 1. Januar 2012 einen Deckungsgrad unter 100 % hat *und* nach dem altrechtlichen System vom Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse abgewichen ist (Art. 69 Abs. 2 altBVG), muss sie eine Staatsgarantie haben, die den Anforderungen von Artikel 72c BVG genügt und analog Artikel 72f Absatz 2 BVG erst aufgehoben werden darf, wenn sie genügende Wertschwankungsreserven besitzt.

3.2 Allgemeine Bemerkungen

Nach Artikel 72a Absatz 1 BVG müssen ör VE im System der Teilkapitalisierung eine Staatsgarantie nach Artikel 72c BVG aufweisen. Ob und wenn ja in welchem Umfang eine ör VE, die in das System der Vollkapitalisierung wechselt, eine Staatsgarantie haben muss, wird im Gesetz nicht erwähnt. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass vollkapitalisierte Vorsorgeeinrichtungen ausfinanziert sind und deshalb keine Staatsgarantie haben. Diese Überlegung verkennt die Situation der ör VE, die nach bisherigem Recht im System der unvollständigen Kapitalisierung geführt wurden. Diese Kassen sind im Zeitpunkt des Entscheides, in die Vollkapitalisierung zu gehen, in einer Unterdeckung, die zuerst behoben werden muss.

In der Tat entspricht es dem Grundsatz der Vollkapitalisierung, dass die Vorsorgeeinrichtung einen Deckungsgrad von mindestens 100 % hat (Art. 65 Abs. 2bis BVG). Die ör VE sind jedoch mit Zustimmung des Gesetzgebers vom Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse abgewichen (Art. 69 Abs. 2 altBVG) und weisen entsprechende Unterdeckungen auf. Sie mussten kein finanzielles Gleichgewicht aufweisen und keine Sanierungsmassnahmen ergreifen. Bedingung für die Zulässigkeit des fehlenden finanziellen Gleichgewichts war, dass das Gemeinwesen die Leistungen gemäss Artikel 45 Absatz 1 altBVV 2 garantiert. Folglich kann man diese Bedingung nicht aufheben, bevor das finanzielle Gleichgewicht (wieder) hergestellt ist.

Allein mit dem Entscheid, vom altrechtlichen System (Art. 69 Abs. 2 altBVG) in das System der Vollkapitalisierung (Artikel 65 ff. BVG) statt in das System der Teilkapitalisierung (Artikel 72a ff. BVG) zu gehen, ist die Kasse nicht ausfinanziert. Dieser Übergang vom alten System mit beabsichtigter und gesetzeskonformer Deckungslücke zur ausfinanzierten VE im System der Vollkapitalisierung wurde vom Gesetzgeber ausser Acht gelassen. Die Idee ist nicht, dass man die Staatsgarantie aufhebt und dann die Kasse ausfinanziert, sondern die Kasse ausfinanziert und dann die Staatsgarantie aufhebt.

3.3 Differenzierung nach Ausgangslage per Stichtag 1. Januar 2012

Es gibt verschiedene Konstellationen, wie sie am Stichtag des Inkrafttretens der neuen Bestimmungen vorliegen können. Wenn der Deckungsgrad einer ör VE am 1. Januar 2012 bei 100 % oder höher liegt, ist die Situation klar. Eine solche Kasse muss in die Vollkapitalisierung, unabhängig davon, in welchem System sie am 31. Dezember 2011 war und ob sie eine Staatsgarantie hatte oder nicht. Der Weg in die Teilkapitalisierung nach Artikel 72a BVG ist verwehrt, weil die Anforderungen der Vollkapitalisierung beim Inkrafttreten der Änderung erfüllt sind. Es ist auch klar, dass eine solche Kasse ab dem 1. Januar 2012 keine Staatsgarantie haben muss. Interessant sind hingegen die Fälle, in denen der Deckungsgrad der Kasse per Stichtag unter 100 % liegt (s. Anhang). In diesen Fällen muss man berücksichtigen, in welchem System sich die ör VE am 31. Dezember 2011 befand.

3.3.1 System der unvollständigen Kapitalisierung (Bilanzierung in offener Kasse) per 31. Dezember 2011

Für ör VE, die vom altrechtlichen System der unvollständigen Kapitalisierung in das System der *Teilkapitalisierung* gehen wollen, gelten die Artikel 72a ff. BVG (Anhang **Fall 1**).

Für ör VE, die vom altrechtlichen System der unvollständigen Kapitalisierung in das System der *Vollkapitalisierung* gehen wollen (Anhang **Fall 2**), gilt Folgendes:

a) Bestand der Staatsgarantie

Wenn eine ör VE bis am 31. Dezember 2011 nach altem Recht vom Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse abgewichen ist (Art. 69 Abs. 2 altBVG) und sich für das System der Vollkapitalisierung entscheidet, muss sie wie unter Ziffer 3.2 dargelegt eine Staatsgarantie haben. Die Staatsgarantie war die Rechtfertigung für die Zulässigkeit der Deckungslücke. Bei dieser Ausgangslage ist es nicht haltbar, diese Staatsgarantie aufzuheben, bevor die Kasse ausfinanziert ist. Deshalb muss die Staatsgarantie während der Übergangsphase bis zur vollständigen Ausfinanzierung aufrechterhalten bleiben. Es stellt sich die Frage, in welchem Umfang die Garantie bestehen muss und wann sie aufgehoben werden kann.

b) Umfang der Staatsgarantie

Nach neuem Recht gibt es nur noch eine Staatsgarantie, die nach Artikel 72c BVG. Diese Vorschrift bezieht sich zwar auf die ör VE im System der Teilkapitalisierung nach Artikel 72a BVG, kann aber sinngemäss auf die ör VE angewendet werden, die sich für das System der Vollkapitalisierung entscheiden. Eine Rechtsgrundlage für die Weiterführung der bisherigen, von Gemeinwesen zu Gemeinwesen unterschiedlich ausgestalteten Staatsgarantien besteht nicht mehr, da die entsprechenden Artikel 69 BVG und Artikel 45 BVV 2 per 1. Januar 2012 aufgehoben wurden.

Auch wenn mit der sinngemässen Anwendung von Artikel 72c BVG eine gewisse Ausdehnung der Staatsgarantie gegenüber der bisherigen Lösung verbunden sein sollte, entspricht dies den neuen Anforderungen an eine Staatsgarantie. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb für diejenigen Kassen, die nach altrechtlichem System unterfinanziert sind und sich für die Vollkapitalisierung entscheiden, andere Anforderungen an die Staatsgarantie gelten sollen als für jene, die sich für die Teilkapitalisierung entscheiden. Artikel 72c BVG ist daher - mangels anderslautender Übergangsregelung im Gesetz - sinngemäss auf die ör VE anwendbar, die sich für das System der Vollkapitalisierung entscheiden. Für den Fall der Teilliquidation hat dies die OAK BV bereits festgelegt, ohne Artikel 72c BVG ausdrücklich zu erwähnen (s. Mitteilung OAK BV vom 10.9.2012, M-04/2012, Ziff. 2.3.2 d).

c) Aufhebung der Staatsgarantie

Das Gesetz enthält für den Übergang vom altrechtlichen System der unvollständigen Kapitalisierung in das System der Vollkapitalisierung keine Regel betreffend die Aufhebung der Staatsgarantie. Dies entspricht der Logik des Gesetzgebers, der wie unter Ziffer 3.2 erwähnt davon ausgeht, dass Vorsorgeeinrichtungen im System der Vollkapitalisierung ausfinanziert sind und daher keine Staatsgarantie haben, weshalb es auch keine Regelung für die Aufhebung der Staatsgarantie braucht.

Artikel 72f BVG trägt die Überschrift „Übergang zum System der Vollkapitalisierung“, was auch bei den ör VE zutrifft, die direkt vom altrechtlichen System in das System der Vollkapitalisierung gehen. Ob dieser Übergang direkt oder über den Umweg der Teilkapitalisierung nach Artikel 72a BVG erfolgt, kann nicht massgebend sein. Es gibt sachlich keinen Grund, diese beiden Sachverhalte unterschiedlich zu behandeln. Die bestehende Regelung im System der Teilkapitalisierung nach Artikel 72f Absatz 2 BVG ist daher analog anzuwenden und die Staatsgarantie darf erst bei Erreichen genügender Wertschwankungsreserven aufgehoben werden.

Die Botschaft zu Artikel 72f BVG sah noch vor, dass die Staatsgarantie aufgehoben werden kann, wenn die Anforderungen an die Vollkapitalisierung erfüllt sind (Botschaft zur Finanzierung von ör VE, S. 8487). Der Gesetzgeber hat die Bestimmung verschärft und das Erreichen der vollen Risikofähigkeit als Bedingung für den Wegfall der Staatsgarantie festgelegt, weil in der Praxis Ausfinanzierungen ohne Bildung von Wertschwankungsreserven zu Abstürzen und erneuten Unterdeckungen geführt hatten. Massgebendes Kriterium für die Aufhebung der Staatsgarantie ist somit die Sicherheit in Form genügender Wertschwankungsreserven und nicht der Umstand, ob eine Kasse direkt in das System der Vollkapitalisierung wechselt oder über den Umweg nach Artikel 72a BVG.

Artikel 72f Absatz 2 BVG ist somit analog auf ör VE anzuwenden, die direkt vom altrechtlichen System der unvollständigen Kapitalisierung (Art. 69 Abs. 2 altBVG) in das System der Vollkapitalisierung (Art. 65 ff. BVG) gehen.

3.3.2 System der Vollkapitalisierung (Bilanzierung in geschlossener Kasse) per 31. Dezember 2011

Nicht alle ör VE waren per 31. Dezember 2011 noch im altrechtlichen System der Bilanzierung in offener Kasse. Es gibt auch Kassen, die vorher ausfinanziert wurden und seither im System der Vollkapitalisierung nach Artikel 65 ff. BVG geführt werden, die aber aufgrund der Börsenentwicklung wieder in Unterdeckung geraten sind. Nicht zuletzt deswegen, weil bei der Ausfinanzierung die Wertschwankungsreserven nicht Bestandteil waren.

Für ör VE, die vom System der Vollkapitalisierung in das System der Teilkapitalisierung gehen wollen (Anhang **Fall 3**), gelten wie bei Ziffer 3.3.1 die Artikel 72a ff. BVG.

Für ör VE, die im System der Vollkapitalisierung bleiben (Anhang **Fall 4**), besteht hingegen ein erheblicher Unterschied zur Ausgangslage nach Ziffer 3.3.1. Vorliegend ist die ör VE am 31. Dezember 2011 bereits im System der Vollkapitalisierung und hatte zumindest einmal einen Deckungsgrad von 100 %. Das unter Ziffer 3.3.1 angeführte Argument, dass die Kasse systematisch und gesetzeskonform unterfinanziert war und sein durfte, sofern sie eine Staatsgarantie hatte, und darum die Staatsgarantie bis zur vollständigen Ausfinanzierung bestehen muss, greift hier nicht. Der Übergang in das System der Vollkapitalisierung erfolgte bereits vor Inkrafttreten der neuen Vorschriften über die Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften. Es gibt daher keine Grundlage, eine Staatsgarantie zu verlangen, und zwar unabhängig davon, ob am 31. Dezember 2011 eine Staatsgarantie bestand oder nicht. Massgebend sind in diesem Fall einzig die Bestimmungen des jeweiligen Gemeinwesens, ob und in welchem Rahmen allenfalls Garantien bestehen.

3.4 Anhang: Grafik betreffend Vorsorgeeinrichtungen mit Unterdeckung per 1. Januar 2012

