

Gestern: Ziele und „Kinderkrankheiten“ der BVG-Gesetzgebung

Dieter Stohler, Direktor PUBLICA

Jubiläumstagung 25 Jahre PPCmetrics AG
Zürich, 1. Dezember 2016

Agenda

- 1. Weshalb eine BVG-Gesetzgebung?**
- 2. Wurden die Ziele erreicht?**
- 3. Die Sache mit den BVG-Parametern**
- 4. Weitere „Kinderkrankheiten“**
- 5. Fazit**

Weshalb eine BVG-Gesetzgebung? (I)

- Vorsorgeeinrichtungen bestehen seit über 150 Jahren
- Staatlicher Einfluss vor dem Vorsorge-Obligatorium:
 - 1877 Fabrikgesetz
 - 1918 Regelung über Fabrikkassen
 - 1937 Grundlagen Personalvorsorge im OR
 - 1958 Trennung zwischen Vorsorge und Firma (OR)
 - 1971 Erste Freizügigkeitsregelung (OR)
 - 1972 Dreisäulenkonzept in der Bundesverfassung
- Zweck der Gesetzgebung:
 - Steuerliche Massnahmen
 - Sozialer Schutz

Weshalb eine BVG-Gesetzgebung? (II)

Vor dem BVG-Obligatorium:

- über 17'000 Vorsorgeeinrichtungen (VE)
- ca. 1.5 Mio. Versicherte
- ca. 80% der BVG-Versicherten waren bereits in einer VE versichert (z.T. nicht für alle Vorsorgefälle)
- ab 1985 viele Doppelzahlungen

Jahr	Vorsorgeeinrichtungen	Versicherte
1973	17'003	1.5 Mio.
1987	15'179	3.2 Mio.
2014	1866	4.0 Mio.

Weshalb eine BVG-Gesetzgebung? (III)

- 23.09.1968: Postulat des NR beauftragt den Bundesrat «zu prüfen, wie die zweite Säule innert nützlicher Frist **verstärkt** und **allgemein zum Tragen** gebracht werden kann.»
- Botschaft zum BVG (19.02.1975)
 - > Schliessung von drei sozialen Lücken:
 1. Erfassung der «fehlenden» 20% (0.4 Mio. Vers.)
 2. Bisherige «schlecht» Versicherte besser stellen
 3. Versicherung aller drei Vorsorgefälle für alle
 - > keine Verminderung des sozialen Schutzes
 - > Leistungsziel 60 Prozent des letzten Bruttolohnes (als Gesamrente inkl. AHV)

Weshalb eine BVG-Gesetzgebung? (IV)

- Botschaft zum BVG (Fortsetzung)
 - > Vorschriften bezüglich Mindestleistungen, sowie Finanzierung und Organisation
 - > Freiheit in der Gestaltung der weitergehenden Leistungen
 - > Individuelle Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung, Versicherungsgedanke
 - > Deckungskapitalverfahren
 - > umlagemässiger Lastenausgleich nur für Teuerungszulagen und für Eintrittsgeneration

Weshalb eine BVG-Gesetzgebung (V)

Die Weiterentwicklung in der Übersicht ab 1985

- 1985 Obligatorium gemäss BVG
- 1995 Freizügigkeitsgesetz (FZG)
- 1995 Wohneigentumsförderung (WEF)
- 2000 Teilung der Vorsorge bei Scheidung
- 2004/06 1. BVG-Revision, Sanierungsbestimmungen
- 2011/12 Strukturreform BVG
- 2012/14 Finanzierung öff.-rechtl. VE
- 2017 Teilung der Vorsorge bei Scheidung erweitert

Wurden die Ziele erreicht? (I)

- Verfassungs- bzw. Vorsorgeziel bisher erreicht
- Obligatorischer Mindestvorsorgeschutz macht Sinn
- Für Vorsorgelücken besteht gutes Auffangnetz
- Die dezentrale, eigenverantwortliche Durchführung bewährt sich
- Sozialpartner als zentrale Träger der Vorsorge
- Einführung der vollen Freizügigkeit war wichtig
- Die Transparenz wurde erhöht

Wurden die Ziele erreicht? (II)

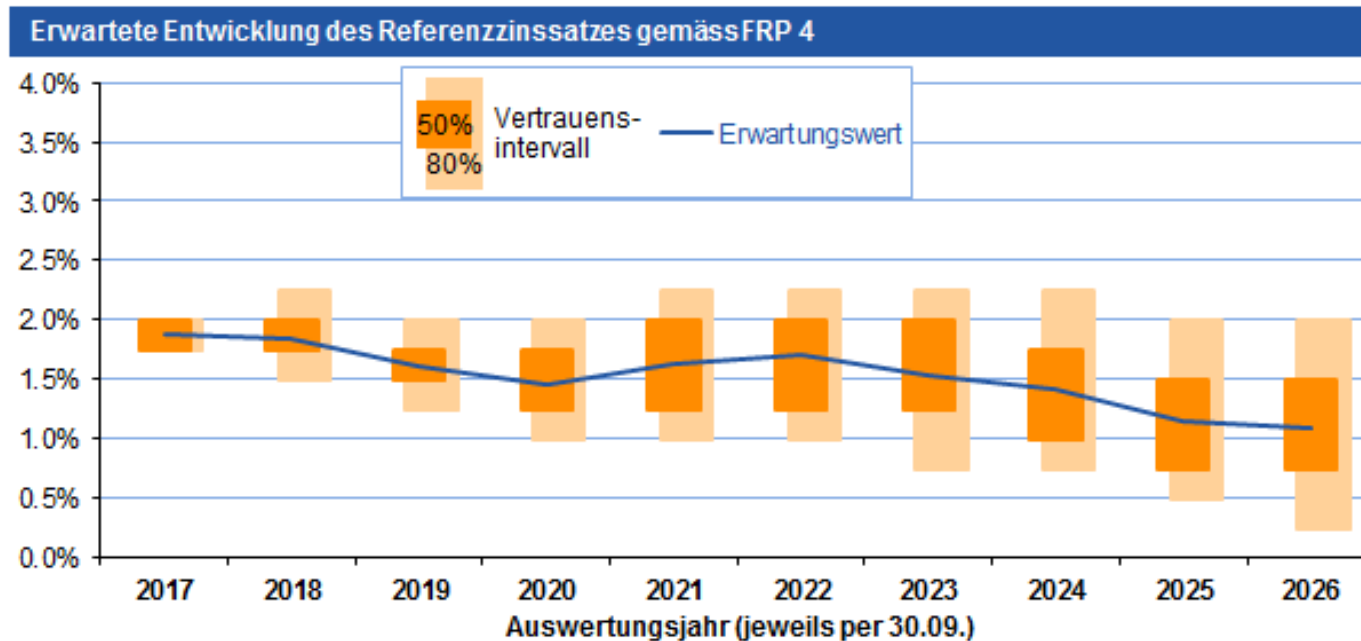
- Der anhaltende Konzentrationsprozess hat die Professionalität und die Effizienz der Durchführung gesteigert
- (Finanz-)Krisen mit temporären Unterdeckungen haben die Vorsorgeeinrichtungen insgesamt gestärkt
- Das System hat insgesamt gut funktioniert, jedoch zunehmendes Spannungsfeld zwischen



Die Sache mit den BVG-Parametern (I)

- Seit 20 Jahren sinkende Zinsen in CH
- Technische Zinsen sinken auf breiter Front; Vorsorgeverpflichtungen steigen
- Technischer Referenzzinssatz der PK-Experten sinkt
- Tiefere erwartete Vermögenserträge verlangen Massnahmen (auch) beim Umwandlungssatz
- Höheres Deckungskapital senkt Deckungsgrad bzw. erfordert Nachfinanzierung
- Kein Mechanismus für sinkende Zinsen vorhanden

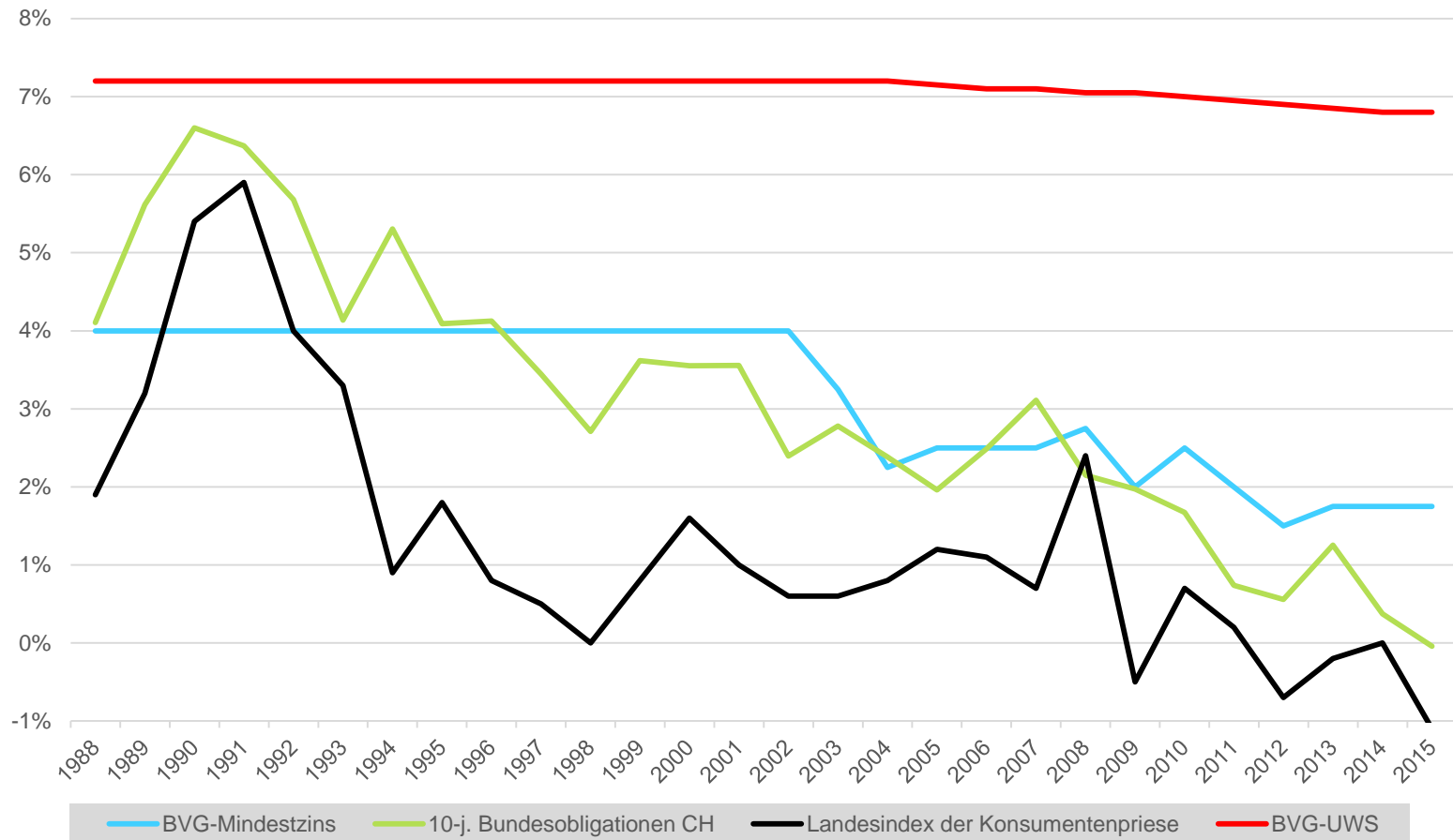
Die Sache mit den BVG-Parametern (II)



Berechnungen: PPCmetrics; Datenquellen: SNB, Pictet BVG-Indizes; Stand: 31.10.2016

Die Sache mit den BVG-Parametern (III)

BVG-Zins, 10-jährige Bundesobligationen, Teuerung, BVG-UWS



Die Sache mit den BVG-Parametern (IV)

- BVG will Leistungsziel von 60% erreichen, und legt *gleichzeitig* Parameter zur Finanzierung fest (Beginn und Ende des Sparprozesses, koordinierter Lohn, Altersgutschriften, Umwandlungssatz, Mindestzins)
- Der Umwandlungssatz (UWS) enthält jedoch zwei Prognosen:
 - a) Lebenserwartung
 - b) künftiger Ertrag (technischer Zinssatz)

→ UWS muss periodisch an die Realitäten angepasst werden, ansonsten das finanzielle Gleichgewicht gestört wird

Die Sache mit den BVG-Parametern (V)

- Bei Anpassung des UWS verändert sich jedoch die Leistung -> wird am Leistungsziel festgehalten, sind andere Parameter entsprechend anzupassen
- Das Zusammenspiel dieser Parameter ist erschwert, indem diese überwiegend ins Gesetz (BVG) übernommen und damit politisch festgelegt wurden
- Somit ist das Parlament (bzw. Volk) zuständig für das Asset&Liability Management im Obligatoriumsbereich
—> Kinderkrankheit oder Konstruktionsfehler?
- Heutige Situation: Umwandlungssatz nicht realistisch, sodass Leistungsversprechen höher als angespartes Kapital -> Ungleichgewicht im Obligatorium

Die Sache mit den BVG-Parametern (VI)

- Heutiges BVG ist kein reines Beitragsprimat, da
 - Parameter auf einem Leistungsziel beruhen,
 - «Altersgutschriften» nicht gleich «Beiträge»,
 - Wechsel ins Leistungsprimat bei Pensionierung
- Politisch kaum steuerbar, siehe Volksabstimmung 2010 und aktuelle Diskussionen um AV2020
 - «Die Welt verändert sich schneller, als das Parlament berät»
- Lösung: Stufengerechte Steuerung, d.h. entweder nur Leistungsziel oder nur Finanzierung im Gesetz

Die Sache mit den BVG-Parametern (VII)

- Motion der GSK-N zur «*Entpolitisierung der technischen Parameter im BVG*» vom 7.4.2016
- Antwort des Bundesrates vom 6.7.2016
Parameter können nicht entpolitisiert werden, da massgeblicher Einfluss auf Höhe der BVG-Rente.

Es gäbe auch keine Formel, die immer adäquate Ergebnisse liefert. Da es (zu) viele Methoden zur Bestimmung des U-Satzes gibt, sei eine Entpolitisierung «*ein Ding der Unmöglichkeit. Die Verankerung einer Formel könnte zudem für die Vorsorgeeinrichtungen unerwünschte finanzielle Folgen haben und eine Rentenplanung für die Versicherten praktisch verunmöglichen.*»

Die Sache mit den BVG-Parametern (VIII)

Eine politisch steuerbare (stufengerechte) Lösung:

1. Festlegen eines Leistungsziels (z.B. 60%) für ein bestimmtes Referenzalter im Gesetz (ev. Koppelung Referenzalter an Lebenserwartung)
2. Sämtliche Parameter für das Obligatorium in der Verordnung:
 - BVG-Umwandlungssatz
 - BVG-Zins (ev.)
 - Altersgutschriften
 - Dauer des Sparprozesses
 - Definition des koordinierten Lohnes (Grenzwerte)

Die Sache mit den BVG-Parametern (IX)

Vorteile dieser Lösung:

1. Höhe der BVG-Mindestleistungen weiterhin objektiv vorgegeben
2. Parlament (und damit Volk) kann Leistung steuern, ist jedoch von Pflicht zur Parametrisierung entbunden
3. Bundesrat entscheidet zwar auch «politisch», aber er muss Vorgaben des Gesetzes erfüllen
4. Anpassung der Parameter (Verordnung) schneller und einfacher als Gesetzesänderung; Bundesrat könnte formelbasierte Anpassungsmechanismen einführen

Weitere «Kinderkrankheiten» (I)

Die Regulierungsdichte

- 35 BVG-Fassungen in 31 Jahren (!)
 - > detaillierte Umschreibungen schaffen neue Lücken
 - > Verantwortungsbewusstsein und Langfristdenken sinken, Bürokratie und Kosten steigen
 - > Gestaltungsfreiraum ist für eigenverantwortliche, dezentrale Durchführung essentiell
- Die 2. Säule wird vermehrt «verpolitisiert»
- Errungenschaften des Überobligatoriums werden nicht anerkannt (siehe z.B. Kostendiskussion in AV2020)

Weitere «Kinderkrankheiten» (II)

Das BVG als Rahmengesetz konzipiert

- Parameter sollten als *Mindeststandard* gelten; mit Anrechnungsprinzip
- *Ein paar Beispiele von zusätzlichen Restriktionen:*
 - Ausdehnung auf nicht-registrierte VE
 - Verbot von Sparplänen
 - Einführung eines Mindestalters für Altersleistungen (mit geplanter Erhöhung!)
 - Einführung eines Maximallohnes
 - Einkaufsbeschränkungen, Meldepflichten
 - geplant: Einschränkungen Kapitalbezug

Weitere «Kinderkrankheiten» (III)

Die gesetzliche «Privilegierung» öffentlich-rechtlicher VE

- Teilkapitalisierungsverfahren im Jahr 2010 auf neue gesetzliche Basis gestellt, aber...
 - komplexe, halbherzige Lösung
 - berücksichtigt finanzpolitische Anliegen der Kantone
- Positiv: Neue Pflicht zur Verselbständigung, Reduktion der Einflussnahme durch das Gemeinwesen
- Sonderbestimmungen für öff.-rechtl. VE sind mit dem System der vollen Kapitaldeckung nicht zu erklären; Ungleichbehandlung wird nicht verstanden

Fazit (I)

- Der Verfassungsauftrag wurde bisher erfüllt, das System beweist Tragfähigkeit
- Einige «Kinderkrankheiten» sind inzwischen nicht geheilt, sondern haben sich sogar noch ausgeweitet
- Paradebeispiel BVG-Umwandlungssatz:
 - kapitaler Fehler: von der BVV2 ins Gesetz übernommen (2005) -> unflexible Anpassung
 - führt zu Pensionierungsverlusten -> Zusatzfinanzierung
 - Höhe ist fatales Signal für Stiftungsrate
 - verzerrt den BVG-Markt

Fazit (II)

- Die Politik ist mit der «richtigen» Parametersetzung überfordert; die politische Steuerung der beruflichen Vorsorge ist grundsätzlich zu überdenken
- Nur eine stufengerechte Ordnung und definierte Interventionsschwellen erlauben die zeitgerechte Anpassung der BVG-Parameter an ein verändertes Umfeld
- Die sozialpartnerschaftliche, paritätische und eigenverantwortliche Führung der Vorsorgeeinrichtungen ist offensichtlich ein grösserer Garant für Stabilität in der beruflichen Vorsorge als die Anlehnung an verfehlte BVG-Parameter

Und zum Schluss noch dies...

«Die beste Vorsorge für das Alter ist , dass man sich nichts entgehen lässt, was Freude macht. Dann wird man später die nötige Müdigkeit haben und kein Bedauern, dass die Zeit um ist.»

Franziska Gräfin zu Reventlow, 1871-1918