

Gestaltungsfreiheit oder Normierung

Wie viel Freiheit braucht die berufliche Vorsorge?

Pensionskasseneditorial von Hanspeter Konrad

Rechtsanwalt und Direktor des Schweizerischen Pensionskassenverbandes ASIP

Mitglied der Eidg. Kommission für die berufliche Vorsorge



Ein Vergleich des schweizerischen Systems mit anderen Systemen zeigt, dass das kapitalgedeckte Vorsorgesystem mit betrieblich ausgerichteten Vorsorgeeinrichtungen (VE) einen sozialpolitischen Erfolgsfaktor darstellt. Jene Nachbarn, die bisher einzig über ein umlagefinanziertes System (im Sinne unserer AHV) verfügen und erst jetzt dabei sind, zusätzlich eine kapitalgedeckte Vorsorge einzurichten, beneiden uns um unsere Lösung. Eine kürzlich publizierte Studie des Bundesamtes für Sozialversicherung hat bestätigt, dass es den Rentnerinnen und Rentnern in der Schweiz im Vergleich mit dem Rest der Bevölkerung finanziell im grossen und ganzen gut geht. Nur wenige von ihnen seien von Armut betroffen, was als Erfolg des schweizerischen Drei-Säulen-Systems und der beruflichen Vorsorge im speziellen gewertet werden kann. Dazu beigetragen hat nicht zuletzt auch die Tatsache, dass die berufliche Vorsorge auf einer über Jahrzehnte gewachsenen sozialpartnerschaftlichen Zusammenarbeit basiert. Der Gesetzgeber hat diese Entwicklung bei der Einführung des Obligatoriums berücksichtigt, indem er das massgebende Gesetz (BVG) als Rahmengesetz ausgestaltet hat, das im Leistungsbereich nur Mindestvorschriften enthielt

und somit den Vorsorgeeinrichtungen Raum liess, unter Beachtung dieser Mindestbestimmungen, andere Vorsorgemodelle und weitergehende Leistungen vorzusehen. Die Führungsorgane der Vorsorgeeinrichtungen haben immer wieder bewiesen, dass sie willens und in der Lage sind, ihre Vorsorgepolitik, ihre Organisation und ihre Führungsstrukturen den geänderten Gegebenheiten und Bedürfnissen der Sozialpartner anzupassen.

Regulierungsdichte

Trotzdem ist aus dem Rahmengesetz in den letzten Jahrzehnten ein Regelwerk mit beachtlicher Regulierungsdichte entstanden. Woran liegt das? Einzuräumen ist, dass es für den obligatorischen Bereich einen gesetzlichen Rahmen braucht, und zwar aus Gründen der Rechtssicherheit, Nachvollziehbarkeit, Transparenz und letztlich auch aus Sicherheitsüberlegungen (Schutzgedanke der Versicherten). Im Vordergrund steht die Rechtssicherheit, damit verknüpft die Rechtsstaatlichkeit. Die berufliche Vorsorge als unternehmerisch geführtes Sozialwerk braucht stabile Rahmenbedingungen bezüglich der Rechtsträger und deren Organisation, der Geschäftsführung, der Rechnungslegung und der Vermögensanlagen. Ob und wie gut diese Ziele erreicht werden, hängt jedoch nicht vom reinen Vorhandensein von Regelungen, deren Anzahl oder Durchsetzung ab. Entscheidend ist vielmehr

1. inwieweit die Regelungen für die Versicherten, die Führungsorgane und die weiteren Akteure nachvollziehbar und überschaubar sind,
2. ob und wie gut Gesetze, Verordnungen und Vorschriften geeignet sind, die mit ihnen verfolgten Ziele zu erreichen,
3. welche unerwünschten Nebenwirkungen und insbesondere Kostenfolgen durch sie entstehen und
4. in welchem Verhältnis die Kosten für die Setzung, Kontrolle und Umsetzung einer Norm zu deren Nutzen stehen.

In den letzten Jahren wurde im Bereich der beruflichen Vorsorge obigen vier Punkten nicht konsequent nachgelebt. Die Tendenz des Gesetzgebers ging eindeutig dahin, Sachverhalte immer eingehender und detaillierter regeln zu wollen. Das Resultat ist eine immer kompliziertere Gesetzgebung, die nur allzu häufig noch zusätzliche Auslegungsprobleme aufwirft und den konkreten Gesetzesvollzug erschwert. Es ist nichts dagegen einzuwenden, wenn der Gesetzgeber er-

kannte Schwachstellen im rechtlich-organisatorischen Bereich sachgerecht behebt und sich dabei auf das wirklich nötige beschränkt. Vorbehaltlos abzulehnen sind aber Eingriffe in das Leistungssystem der weitergehenden Vorsorge. In diesem Bereich soll die Gestaltungsfreiheit zum Tragen kommen können.

Neues BVG

Vor diesem Hintergrund hat der ASIP einen Vorschlag für ein neues BVG erarbeitet (vgl. www.asip.ch). Es geht dabei vor allem darum, ein Gesamtkonzept vorzulegen und die Diskussion um das Ausmass der Regulierung in der beruflichen Vorsorge zu lancieren. Der ASIP hat sich vertieft mit der Frage befasst, wie der Regulierungsflut in der beruflichen Vorsorge zu begegnen ist. Er ist der Auffassung, dass nur mit einer Neuformulierung des BVG zeitgemässe Rahmenbedingungen geschaffen, das Verständnis für die berufliche Vorsorge erhöht, Entscheidungsspielräume zugunsten der Versicherten gewonnen und die Führungsverantwortung gestärkt werden kann. Der ASIP hat zu diesem Zweck einen Gesetzesentwurf mit den massgebenden Eckwerten erarbeitet. Der Gesetzesentwurf besteht aus 12 Teilen mit 46 Artikeln. Der Entwurf befasst sich insbesondere mit der Struktur der beruflichen Vorsorge, den Grundsätzen der Führung, mit der Art und Weise der Information der Versicherten, der Ausgestaltung der Vorsorgepläne sowie der Kontrolle und der Aufsicht. Folgende Ziele stehen im Vordergrund:

- Vorsorgeverständnis für Mitarbeitende schaffen
- Aufgaben / Kompetenzen / Verantwortung aller beteiligten Akteure definieren
- Transparenz und Verständlichkeit für die Versicherten fördern
- Vorsorgepläne ermöglichen, die auf realistischen Grundlagen basieren
- Durchführung vereinfachen und klare Strukturen schaffen

Für die Führungsorgane der Vorsorgeeinrichtungen ist es beispielsweise entscheidend, dass sie ihre Vorsorgepläne auf realistische Rahmenbedingungen abstützen können. Aufgrund der von den Führungsorganen festzulegenden Rückstellungs- und Reservepolitik sowie der verlangten Transparenz sind die Führungsorgane gefordert, die Altersguthaben angemessen zu verzinsen. Die Vorsorgeeinrichtungen dürfen jedoch nicht gezwungen werden, erhöhte Risiken zulasten der Versicherten einzugehen. Marktrisiken eingehen kann nur, wer genügend Schwankungsreserven geäufnet hat, um auch allfällige Verluste zu verkraften. Vor diesem Hintergrund sollen gemäss ASIP-Vorschlag dem gebildeten Altersguthaben zusätzlich jeweils erst per 31.12. die effektiv erzielten Überschüsse gutgeschrieben werden, sofern die gesetzlichen Reserven und Rückstellungen geäufnet sind. Ähnliche Überlegungen sollen für die Altersrenten gelten. Das angesparte Altersguthaben soll mit der Lebenserwartung der für die Vorsorgeeinrichtung massgebenden Rechnungsgrundlagen in eine Altersrente umgewandelt werden. Wie beim Altersguthaben werden in der Folge auch der Altersrente die jährlich erzielten Überschüsse gutgeschrieben.

Die Zukunft

Im Rahmen der politischen Diskussion wird der ASIP immer wieder Aspekte dieses Vorschlages in die politische Diskussion einbringen. Schliesslich geht es auch darum, den Handlungsspielraum und die Motivation der Sozialpartner zu erhalten. Die Sozialpartnerschaft, wie das Milizsystem, ist gesetzlicher Auftrag, dessen Erfüllung eine grosse Chance ist, jedoch zugleich ständige Anstrengungen erfordert. Das System lebt von der Qualität der sozialpartnerschaftlichen Führung.

Die gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen sind für den Umgang mit dem kollektiv gebildeten Vorsorgevermögen und das Verhalten der Personen, die sich in der Vorsorgewelt bewegen, entscheidend. Der Gesetzgeber hat diesbezüglich den Rahmen abzustecken. Er hat Massnahmen zur Gestaltung, Überwachung und Steuerung der Geschäftstätigkeiten einer Vorsorgeeinrichtung zu definieren. Der Gesetzgeber sollte sich dabei aber vermehrt von folgenden Grundsätzen leiten lassen:

- Vereinfachung der beruflichen Vorsorge
- Stärkung der Risiko- und Solidaritätsgemeinschaft zwischen den aktiven Versicherten und den Rentnern
- Keine unnötigen Kostensteigerungen für die berufliche Vorsorge durch übertriebene Erhöhung von Solvenz-anforderungen an die autonomen Vorsorgeeinrichtungen
- Festlegung von realistischen Parametern für die berufliche Vorsorge

Die 2. Säule in der Schweiz leistet einen zentralen Beitrag zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Sie funktioniert und erbringt ihre Leistungen gegenüber den Versicherten. Durch das Setzen klarer Rahmenbedingungen wird Transparenz und Rechtssicherheit geschaffen und das Vertrauen der Versicherten in das System «berufliche Vorsorge» gestärkt. Die Führungsorgane sind andererseits gefordert, ihre treuhänderische Gestaltungsverantwortung wahrzunehmen. Die Bereitstellung von flexiblen Vorsorgelösungen im Rahmen des Drei-Säulen-Systems ist ein Gebot des Arbeits- und des Vorsorgemarktes. www.asip.ch ●

Der ASIP

Als gesamtschweizerischer Verband setzt sich der ASIP (Schweizerischer Pensionskassenverband, Association Suisse des Institutions de Prévoyance) als Vertreter von 1030 Vorsorgeeinrichtungen mit einem Vermögen von gegen 400 Mrd. Franken für die Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung einer freiheitlich ausgestalteten und dezentral durchgeführten beruflichen Vorsorge ein. Der ASIP vertritt über die Mitglieder rund zwei Drittel der in der beruflichen Vorsorge Versicherten. Er setzt sich für eine sichere und verständliche 2. Säule ein. Er unterstützt den Austausch zwischen Politik, Verwaltung, Öffentlichkeit, Wissenschaft und den Pensionskassen. Neben dieser politischen Interessenvertretung bietet der ASIP seinen Mitgliedern zahlreiche Dienstleistungen an (fachliche Beratung, Fachmitteilungen, Informationsveranstaltungen; vgl. www.asip.ch). Oberstes Ziel des ASIP sind die praxisorientierte Gestaltung und Führung der beruflichen Vorsorge und deren Sicherheit im Interesse der Versicherten.