

Kantonale Pensionskassen - Was ist eine Staatsgarantie wert?

Franziska Bur Bürgin, Advokatin und dipl. Steuerexpertein bei Ludwig + Partner AG, Advokaten

Die im Titel formulierte Frage stellt sich aktuell landesweit in verschiedenen Kantonen mit Blick auf die Sanierung öffentlich-rechtlicher Pensionskassen. Zwar ist die Situation in der Nordwestschweiz weitaus weniger dramatisch als z.T. in der Romandie, jedoch haben auch hier viele Pensionskassen öffentlich-rechtlicher Körperschaften (z.T. erhebliche) Unterdeckungen.

Änderung der gesetzlichen Grundlagen

Im Zuge der Strukturreform des BVG (Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge) sind per 1. Januar 2012 bundesrechtliche und damit für die Kantone verbindliche Regeln zur Ausfinanzierung öffentlich-rechtlicher Pensionskassen in Kraft getreten. Zuvor kannte das BVG zwei Grundtypen von Pensionskassen:

- a) Kassen ohne Staatsgarantie, die eine Unterdeckung nur vorübergehend haben durften und auch dies nur, wenn sie sofort Sanierungsmassnahmen ergriffen (Bilanzierung in geschlossener Kasse). Zu dieser Kategorie gehören alle firmeneigenen Pensionskassen und die privaten Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen;
- b) Kassen mit Staatsgarantie, die eine Unterdeckung auch langfristig haben durften (Bilanzierung in offener Kasse). Ein Teil dieser Kassen

war gar nie ausfinanziert, erbrachte also einen Teil der Leistungen aus laufenden Einnahmen; andere waren grundsätzlich ausfinanziert und sind später in Unterdeckung geraten.

Dass der Gesetzgeber nur diese beiden *Reinformen* behandelt, in der Praxis aber auch Mischformen existierten, macht einen Teil der Probleme aus, die heute zu lösen sind.

Zwei neue Grundsysteme

Seit 1.1.2012 wird nicht mehr zwischen Bilanzierung in offener und geschlossener Kasse unterschieden, sondern zwischen den Systemen Vollkapitalisierung und Teilkapitalisierung. Sie sind den beiden früheren Systemen verwandt: Vollkapitalisierung bedeutet volle Deckung aller Leistungen durch Kapital; Unterdeckungen sind nur vorübergehend zulässig und nur, wenn Sanierungsmassnahmen ergriffen sind. Die Teilkapitalisierung regelt den Übergang von Kassen mit erst teilweiser Deckung in die Vollkapitalisierung. Dazu wird der Deckungsgrad (DG) am 1.1.2012 (resp. während einer Übergangsfrist bis längstens 1.1.2014) als Ausgangsdeckungsgrad (ADG) bestimmt. Wie eine Zahnradbahn, kann sich auch der ADG fortan nur nach oben bewegen: Steigt in einem guten Jahr der DG der Kasse an, steigt mit ihm auch der ADG. Dafür, dass die Bahn nicht rückwärts fährt, sorgen die Arbeitgeber und Versicherten: Sinkt in einem schlechten Jahr der DG unter den Level des ADG, müssen sie diesen Unterschied ausfinanzieren. Bei Teilliquidation (Austritt eines Kollektivs von Versicherten) gilt: die Lücke oberhalb des ADG geht zu Lasten Garantiegeber, diejenige darunter zu Lasten der Versicherten.

Die Crux mit dem Übergang

Was der Gesetzgeber nicht mit wünschenswerter Klarheit geregelt hat, ist der Übergang zwischen alten und neuen Systemen, v.a. zwischen Bilanzierung in offener Kasse oder von einem Mischsystem mit Staatsgarantie zur Vollkapitalisierung. Da es bei letzterer keine Staatsgarantie mehr gibt, ist es für den Garantiegeber attraktiv, möglichst direkt in die Vollkapitalisierung zu wechseln. Der Gesetzgeber hatte ursprünglich vorgesehen, dass nur Kassen die Vollkapitalisierung wählen dürfen, die am 1.1.2012 mind. 100% Deckung haben. Weil aber auch vollkapitalisierte Kassen vorübergehend eine Unterdeckung haben dürfen, ist diese Regel aufgeweicht worden. In der Praxis scheint es, dass viele öffentlich-rechtliche Kassen diese Aufweichung nun nutzen und den direkten Übergang in die Vollkapitalisierung forcieren. Den Preis, dass die Unterdeckung in 5 bis 7, max. 10 Jahren mit Sanierungsbeiträgen und Minderverzinsung auszugleichen ist, zahlen die Versicherten und die angeschlossenen Arbeitgeber. Zwar zahlt der Kanton in seiner Eigenschaft als Arbeitgeber auch mit, aber das ist unter Umständen weit günstiger, als seine Verpflichtung aus der Staatsgarantie im System der Teilkapitalisierung – v.a., wenn sich angeschlossene Arbeitgeber von der Kasse lösen und dadurch Teilliquidationen auslösen.

Und die Staatsgarantie?

Damit stellt sich unweigerlich die Frage nach dem Wert der Staatsgarantie: Unter den alten Systemen war sie auch Gegenstück dazu, dass der Garantiegeber das alleinige Sagen bei der Kasse

hatte - dass es also kein paritätisch besetztes oberstes Organ gab, sondern das Gemeinwesen (die Exekutive) die Kasse führte. In der Botschaft zur aktuellen Gesetzesänderung hat der Bundesrat festgehalten, man dürfe die aktuelle Unterdeckung öffentlich-rechtlicher Kassen nicht auf die Versicherten überwälzen, weil sie daran mangels Mitspracherecht nicht mitverantwortlich seien. Nachdem bei Kassen öffentlich-rechtlicher Körperschaften mitunter auch personalpolitische Überlegungen Entscheide mitbeeinflusst haben dürften, sollte laut Bundesrat der Garantiegeber die Verantwortung für die aktuelle Unterdeckung übernehmen. Dafür hat er den Kassen mit Teilkapitalisierung auch viel Zeit gegeben – nämlich 40 Jahre. Zwar ist es zu begrüssen, dass möglichst viele öffentliche Körperschaften ihre Kassen wesentlich schneller ausfinanzieren. Dass diesen Effort nun aber – vom Gesetzgeber offenbar nicht beabsichtigt – die Versicherten und angeschlossenen Arbeitgeber tragen, würde es aus Sicht der Autorin mindestens verdienen, rechtlich noch einmal kritisch hinterfragt zu werden.

