

Untersuchung zur Berechnungsgrundlage der Legal Quote

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 23. November 2007

Abkürzungsverzeichnis

AVO	Verordnung vom 9. November 2005 über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen (Aufsichtsverordnung), seit dem 1.1.2006 in Kraft
BJ	Bundesamt für Justiz
BPV	Bundesamt für Privatversicherung
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
LeVG	Bundesgesetz vom 18. Juni 1993 über die direkte Lebensversicherung (Lebensversicherungsgesetz), aufgehoben per 1.1.2006
LeVV	Verordnung vom 29. November 1993 über die direkte Lebensversicherung (Lebensversicherungsverordnung), aufgehoben per 1.1.2006
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SGK	Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit
SGK-N	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
VAG	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz), seit dem 1.1.2006 in Kraft
WAK	Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Um die Überschussverteilung in der beruflichen Vorsorge nach Aufkommen der «Rentenklaudebatte» im Herbst 2002 zu untersuchen, haben die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) beider Räte eine gemeinsame Arbeitsgruppe «BVG-Mindest-Zinssatz» eingesetzt. Die Arbeitsgruppe beauftragte die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK), eine Expertise zu den in der beruflichen Vorsorge erzielten Gewinnen und ihrer Verteilung zu verfassen¹. Anhand der Studie der PVK verabschiedete die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) am 22. Juni 2004 den Bericht «Untersuchung zur Problematik der Überschussverteilung in der beruflichen Vorsorge»² mit Empfehlungen an den Bundesrat. Am 9. November 2004 entschied die GPK-N, sich nicht materiell zur Stellungnahme des Bundesrates³ zu ihrem Bericht zu äussern, sondern die Wirkung der teilweise noch nicht umgesetzten Massnahmen des Bundesrates abzuwarten. Damit wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass die direkte Aufsicht über die Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)⁴ sowie der Wirksamkeit der in diesem Zusammenhang getroffenen Massnahmen dem Bundesrat obliegt. Die GPK-N übt im Rahmen ihrer Oberaufsicht die begleitende Kontrolle aus. An der gleichen Sitzung setzte die Kommission angesichts der komplexen Thematik erneut eine Arbeitsgruppe ein und betraute die neu geschaffene nationalrätliche Arbeitsgruppe BVG-Überschussverteilung mit der Durchführung der ordentlichen Nachkontrolle.

Die Arbeitsgruppe BVG-Überschussverteilung⁵ der GPK-N beschäftigte sich im Rahmen ihrer Nachkontrolle zur Überschussverteilung in der beruflichen Vorsorge vorerst mit der Umsetzung der Transparenzvorschriften. Am 30. April 2007 wurde der Bundesrat ersucht, dazu einen Bericht zu erstellen. Am 29. August 2007 veröffentlichte der Bundesrat einen Bericht zur Überschussverteilung in der beruflichen Vorsorge seit 2003 zuhanden der Arbeitsgruppe⁶. In einem zweiten Teil ihrer Nachkontrolle befasste sich die Arbeitsgruppe vertieft mit der Berechnungsgrundlage der Mindestquote (auch Legal Quote genannt). Dieser Bericht fasst die Erkenntnisse der GPK-N zum zweiten Untersuchungsgegenstand zusammen.

- 1 Bericht der PVK über die Ermittlung und Verteilung von Überschüssen im Bereich der beruflichen Vorsorge vom 13.5.2004 (BBl 2005 619).
- 2 Bericht der GPK-N über die Problematik der Überschussverteilung in der beruflichen Vorsorge vom 22.6.2004 (BBl 2005 609).
- 3 Stellungnahme des Bundesrates vom 1.10.2004 (BBl 2005 685).
- 4 Bundesgesetz vom 25.6.1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40).
- 5 Zum Zeitpunkt des Verfassens des Berichts gehören der Arbeitsgruppe BVG-Überschussverteilung der GPK-N an: Hugo Fasel (Präsident), Serge Beck, Walter Glur, Christine Goll, Urs Hany, Hans Ulrich Mathys, Stéphane Rossini und Andy Tschümperlin.
- 6 Bericht des Bundesrates vom 29.8.2007 zuhanden der Arbeitsgruppe BVG-Überschussverteilung der GPK-N zur Überschussverteilung in der beruflichen Vorsorge seit 2003 (<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/9389.pdf>).

1.2

Gegenstand der Untersuchung

Die Vorsorgewerke der Arbeitgeber ohne eigene Pensionskasse können sich Sammeleinrichtungen für die berufliche Vorsorge anschliessen. Die Sammeleinrichtungen lassen sich in Bezug auf ihre Risikoträger unterscheiden⁷: Autonome Sammeleinrichtungen tragen alle Risiken wie Alter, Invalidität, Tod, Kapitalanlagen, Austritt und Verwaltung (gemäss Auflistung des BPV vom 26. Februar 2007 gegenüber der Arbeitsgruppe) selbst, d. h. Unterdeckungen und allfällige Sanierungen müssen durch die Arbeitgeber und die Versicherten getragen werden. Bei autonomen Sammeleinrichtungen ist eine Unterdeckung gesetzlich möglich. Im Unterschied dazu gibt es Sammeleinrichtungen, die gewisse oder alle Risiken bei Lebensversicherern im Rahmen eines Kollektivlebensversicherungsvertrages rückdecken. Sammeleinrichtungen, die nur gewisse Risiken rückdecken, werden teilautonome Sammeleinrichtungen genannt. Bei ihnen ist analog zu den autonomen Sammeleinrichtungen eine Unterdeckung gesetzlich möglich. So genannte Sammeleinrichtungen mit Volldeckung oder Vollversicherungsvertrag lassen alle Risiken bei einem Lebensversicherer rückdecken. Versicherer garantieren dabei ihre Leistungen (insbesondere garantieren sie die Verzinsung der BVG-obligatorischen Altersguthaben mit dem Mindestzinssatz und wandeln diese bei Erreichen des Pensionierungsalters mit dem BVG-Rentenumwandlungssatz in garantierte Renten um) und haben Verluste aus dem Vorsorgegeschäft allein zu tragen. Bei einer Volldeckung der Risiken wird das Eigentum an Vermögenswerten auf den Lebensversicherer übertragen, welcher die Kapitalanlagen nach den Vorschriften des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG)⁸ anlegt.⁹

Unter Mindestquote, oft auch Legal Quote genannt, ist gemäss dem Glossar des Bundesamtes für Privatversicherung (BPV) folgendes zu verstehen: «Der Mindestanteil an Vermögenserträgen und an Erträgen im Risiko- und Kostenprozess, der den Versicherten aus Lebensversicherungsverträgen in der beruflichen Vorsorge gutgeschrieben werden muss. Die eidgenössischen Räte haben ihn auf 90% fixiert.»¹⁰ Gemäss dem Glossar des BPV erhalten die Versicherten eine Überschussbeteiligung, falls «der Zinsertrag über dem vorsichtig kalkulierten technischen Zins»¹¹ liegt. Bei Sammeleinrichtungen mit Rückdeckungsverträgen entstehen die Überschüsse in der Lebensversicherungsgesellschaft.¹² Wie das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) am 23. April 2004 gegenüber der Arbeitsgruppe ausführte, entstehen Überschüsse durch Unterinvalidisierung, Untersterblichkeit, Anlageüberschüsse sowie Kosteneinsparungen.

Die dieser Untersuchung zugrunde liegende Frage nach der Berechnungsgrundlage der Legal Quote stellt sich somit bei Sammeleinrichtungen mit Volldeckung sowie bei teilautonomen Sammeleinrichtungen, soweit letztere nicht eine anderweitige

⁷ Vgl. dazu auch Bericht der PVK über die Ermittlung und Verteilung von Überschüssen im Bereich der beruflichen Vorsorge vom 13.5.2004 (BBI 2005 619), S. 633–645.

⁸ Bundesgesetz vom 17.12.2004 betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (VAG; SR 961.01), seit dem 1.1.2006 in Kraft.

⁹ Vgl. Glossar des BPV (<http://www.bpv.admin.ch/glossar/index.html?lang=de>) sowie BPV-Info Nr. 8 (<http://www.bpv.admin.ch/aktuell/00692/01097/index.html?lang=de>).

¹⁰ Glossar des BPV (<http://www.bpv.admin.ch/glossar/index.html?lang=de>).

¹¹ Glossar des BPV (<http://www.bpv.admin.ch/glossar/index.html?lang=de>).

¹² Zur Ermittlung von Überschüssen vgl. auch Bericht der PVK über die Ermittlung und Verteilung von Überschüssen im Bereich der beruflichen Vorsorge vom 13.5.2004 (BBI 2005 619), S. 651–662.

vertragliche Regelung der Überschussbeteiligung festgelegt haben (siehe die Auflistung der nicht der Mindestquote unterstellten sowie der unterstellten Versicherungsverträge in den Richtlinien des BPV zur Betriebsrechnung Berufliche Vorsorge)¹³. Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf Sammeleinrichtungen mit Rückdeckungsverträgen mit Lebensversicherern, welche der Legal Quote unterstehen. Im Folgenden werden diese Sammeleinrichtungen zur Vereinfachung unter dem Begriff nicht autonome Sammeleinrichtungen zusammengefasst. Autonome Sammeleinrichtungen werden in dieser Untersuchung nur zu Vergleichszwecken erwähnt.

Die Arbeitsgruppe ging in ihrer Untersuchung insbesondere der Frage nach, anhand welcher Kriterien und geprüften Varianten der Entscheid für die heute angewandte Berechnungsmethode der Legal Quote gefällt wurde und wer in diese Entscheidung einbezogen worden war. Zudem klärte die GPK-N als Aufsichtskommission ab, ob die vom Bundesrat in Verordnungen erlassenen Vorschriften zur Verteilung und Ermittlung der Überschüsse dem Willen des Gesetzgebers entsprechen.

1.3 Vorgehen

Die Arbeitsgruppe BVG-Überschussverteilung führte im Rahmen ihrer Nachkontrolle mehrere Anhörungen durch. Zur Berechnungsgrundlage der Legal Quote wurden insbesondere mehrmals Vertreter des BPV, der für diesen Bereich zuständigen Aufsichtsbehörde, angehört. Weitere Anhörungen fanden mit Vertretern des BSV sowie mit Werner C. Hug, Sozialversicherungsexperte, und Prof. Heinz Schmid, Versicherungsmathematiker, statt. Zudem forderte die Arbeitsgruppe zusätzliche Unterlagen von verschiedenen Ämtern an, um die Entstehung der gesetzlichen Grundlagen rückverfolgen zu können.

Am 18. Oktober 2007 unterbreitete die Arbeitsgruppe ihren Berichtsentwurf den Vorstehern des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD), des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) und des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) zur Stellungnahme. Die Arbeitsgruppe hat die Stellungnahmen am 12. November 2007 geprüft und im vorliegenden Bericht berücksichtigt.

Der Bericht wurde von der Arbeitsgruppe am 12. November 2007 einstimmig zuhanden der GPK-N verabschiedet, die ihn am 23. November 2007 ebenfalls einstimmig genehmigte und zur Veröffentlichung freigab.

¹³ Vgl. Richtlinie 04/2007 zur Betriebsrechnung Berufliche Vorsorge, S. 3–5 (<http://www.bpv.admin.ch/dokumentation/00548/00614/index.html?lang=de>). Die Richtlinie trat am 1.2.2007 in Kraft und gilt erstmals für das Berichtsjahr 2006.

2.1 Gesetzliche Bestimmungen zur Legal Quote und ihrer Berechnungsgrundlage

Artikel 68a des BVG bestimmt, dass Überschussbeteiligungen aus Versicherungsverträgen den Sparguthaben der Versicherten gutgeschrieben werden müssen. Basierend auf dieser Grundlage fügte das Parlament dem Lebensversicherungsgesetz (LeVG)¹⁴ mit der ersten BVG-Revision den Artikel 6a mit besonderen Bestimmungen zur beruflichen Vorsorge hinzu. Darin wurde der Bundesrat beauftragt, sowohl zur Ermittlung, zur Verteilung wie auch zur Höhe der Überschussbeteiligung Vorschriften zu erlassen. Am 1. Januar 2006 wurde das LeVG ausser Kraft gesetzt. Der betreffende Artikel wurde als Artikel 37 in das am gleichen Tag in Kraft tretende VAG übernommen. Die eidgenössischen Räte verzichteten darauf, die Berechnungsweise der Legal Quote und die Verteilung der Überschüsse an die Versicherten festzusetzen. Sie schrieben jedoch mit Artikel 37 Absatz 4 VAG eine Legal Quote von mindestens 90 Prozent vor.

Die Vorschriften zur Berechnungsgrundlage und zur Verteilung erliess der Bundesrat mit der Lebensversicherungsverordnung (LeVV)¹⁵, insbesondere mit Artikel 49h. Mit der Ablösung des LeVG durch das VAG wurde auch die LeVV ausser Kraft gesetzt. Das Kapitel «besondere Bestimmungen für die berufliche Vorsorge» wurde in die Aufsichtsverordnung (AVO)¹⁶ übernommen. Dabei legte der Bundesrat im Grundsatz eine ertragsbasierte Methode (= Bruttomethode) der Berechnung der Mindestquote fest.

Die ergebnisbasierte Berechnung (= Nettomethode) gelangt gemäss Artikel 147 Absatz 2 AVO nur in Ausnahmefällen zur Anwendung. Neunzig Prozent vom Ergebnis (= Gewinn) erhalten die Versicherten nur, wenn die Rendite des Versicherers sechs Prozent oder mehr beträgt und der BVG-Mindestzinssatz nicht mehr als zwei Drittel dieses Satzes (also höchstens vier Prozent) ausmacht, d. h. in für die Versicherer sehr guten Geschäftsjahren.

Die heute geltenden gesetzlichen Bestimmungen können folgendermassen zusammengefasst werden:

- Artikel 68a BVG bestimmt, dass Überschussbeteiligungen den Sparguthaben der Versicherten gutgeschrieben werden müssen.
- Mit Artikel 37 Absatz 4 VAG ist die Legal Quote oder Mindestbeteiligung der Versicherten an den Überschüssen auf mindestens 90 Prozent festgesetzt worden.
- In der AVO legte der Bundesrat im Grundsatz eine ertragsbasierte Berechnungsmethode der Mindestquote fest.

¹⁴ Bundesgesetz vom 18.6.1993 über die direkte Lebensversicherung (LeVG; SR 961.61), aufgehoben per 1.1.2006.

¹⁵ Verordnung vom 29.11.1993 über die direkte Lebensversicherung (LeVV; SR 961.611), aufgehoben per 1.1.2006.

¹⁶ Verordnung vom 9.11.2005 über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen (AVO; SR 961.011), seit dem 1.1.2006 in Kraft.

2.2

Definitionen der Berechnungsmethoden gemäss BPV

Die folgenden Definitionen von in der Diskussion um die Berechnungsmethode der Legal Quote aufgeworfenen Begriffen sind einem Papier des BPV entnommen, das die Arbeitsgruppe am 27. September 2007 zur Klärung der Begrifflichkeiten verlangte. Gemäss dem BPV können die Berechnungsmethoden wie folgt gruppiert werden: *«Bei der vorliegenden Beschreibung handelt es sich auftragsgemäss um eine Vereinfachung. Auf eine detaillierte Aufzählung der einzelnen Komponenten der Prozesse bei Ertrag und Aufwand wird verzichtet. Diese finden sich in der Aufsichtsverordnung (AVO Art. 143–145).*

Die ertragsbasierte Berechnungsmethode wird auch Bruttomethode genannt.

Bemessungsgrundlage für die Mindestausschüttungsquote von 90% ist der Gesamtertrag, der sich aus dem Ertrag im Spar- (Kapitalerträge abzüglich Kapitalanlage- und Kapitalverwaltungskosten), im Risiko- (angefallene Risikoprämien) und im Kostenprozess (Kostenprämien) zusammensetzt.

Bei dieser Methode kann das Versicherungsunternehmen maximal 10 % des Gesamtertrages beanspruchen. Dies unter der Voraussetzung, dass der Gesamtaufwand 90 % des Gesamtertrages nicht übersteigt. Falls der Gesamtaufwand 90 % des Gesamtertrages übersteigt, vermindert sich der Anteil des Versicherungsunternehmens bzw. erhöht sich der Anteil der Versicherungsnehmer entsprechend, bis ab 100 % ein negativer Gesamtsaldo, d. h. ein Verlust für das Versicherungsunternehmen entsteht.

Der Gesamtaufwand setzt sich zusammen aus dem Aufwand im Kostenprozess (Betriebskosten ohne Kapitalanlage und Kapitalverwaltungskosten), dem Aufwand im Risikoprozess (Invaliditäts- und Todesfalleistungen, Abwicklungsaufwand) und dem Aufwand im Sparprozess (garantierter Mindestzins, Leistungen und technische Verzinsung Altersrenten).

Die ergebnisbasierte Methode wird auch Nettomethode genannt.

Bemessungsgrundlage für die Mindestausschüttungsquote von 90% ist das Ergebnis der Betriebsrechnung. Vom Gesamtertrag wird der Gesamtaufwand abgezogen. Bei einem positiven Saldo ist den Versicherungsnehmern mindestens 90 % von diesem Saldo auszuschütten. Bei einem negativen Saldo entsteht ein Verlust des Versicherungsunternehmens. Diese Verteilung gelangt dann zur Anwendung, wenn die Rendite des Versicherungsunternehmens mindestens 6 % (zugeordneter Kapitalertrag von 6 % der zugeordneten Kapitalanlagen) und der Mindestzins höchstens 4 % beträgt – bei sehr guten Bedingungen also.

Grundsätzlich kommt gemäss AVO die ertragsbasierte Methode zur Anwendung, in guten Anlagejahren gilt die ergebnisbasierte Methode (Art. 147 AVO). Bei beiden Methoden handelt es sich um Gewinnbeschränkungen des Versicherungsunternehmens. Ein allfälliger Verlust des Versicherungsunternehmens ist bei beiden Methoden nicht beschränkt.

In den umliegenden europäischen Ländern, die eine Mindestausschüttungsquote kennen, wird ausnahmslos eine ertragsbasierte Methode verwendet.»

2.3 Lebensversicherer in der beruflichen Vorsorge

Gemäss dem Bericht des Bundesrates vom 29. August 2007 zur Überschussverteilung in der beruflichen Vorsorge werden in der beruflichen Vorsorge insgesamt rund 600 Milliarden Franken verwaltet. Davon entfallen rund 120 Milliarden Franken auf nicht autonome Sammeleinrichtungen. Somit wird knapp ein Fünftel der Gelder in der beruflichen Vorsorge von einem Lebensversicherer rückgedeckt. Die Lebensversicherer müssen für die berufliche Vorsorge eine vom Rest ihres Geschäfts getrennte Betriebsrechnung führen (vgl. Art. 37 Absatz 2 VAG).

2.4 Aufsicht in der beruflichen Vorsorge

Die privaten Lebensversicherer, welche Sammeleinrichtungen rückdecken, unterstehen dem VAG und werden vom BPV beaufsichtigt. Das BPV überwacht die Ermittlung der Überschussbeteiligung sowie deren Verteilung auf die Vorsorgeeinrichtungen. Die Vorsorgeeinrichtungen unterstehen dem BVG und damit den Aufsichtsorganen der beruflichen Vorsorge, d. h. den kantonalen Aufsichtsbehörden sowie dem BSV. Diese beaufsichtigen die Verteilung und Verwendung der Überschussanteile innerhalb der Vorsorgeeinrichtungen auf die einzelnen Vorsorgewerke sowie an die Versicherten.

3 Entstehung der Gesetzestexte zur Legal Quote

3.1 Detailberatungen der 1. BVG-Revision in den Räten

Die Diskussion um die Legal Quote begann mit der 1. BVG-Revision: Am 28. November 2002 stellte die vorberatende Kommission, die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) im Ständerat (Zweitrat) den Antrag auf eine Erweiterung des LeVG um Artikel 6a, um den Grundsatz der Transparenz in der beruflichen Vorsorge auch an der Schnittstelle zu den Lebensversicherern zu verankern. Der Ständerat bejahte diesen Antrag.¹⁷

Am 6. Mai 2003 änderte der Nationalrat Artikel 6a Absatz 4 LeVG dahingehend ab, dass die Legal Quote 90 Prozent zu betragen habe und nicht vom Bundesrat zu bestimmen sei.¹⁸ Die Mehrheit der SGK des Ständerates plädierte am 4. Juni 2003 in der kleinen Kammer dafür, dem Bundesrat die Festlegung der Höhe der Legal Quote zu überlassen. Der Ständerat folgte diesem Antrag.¹⁹ Am 11. Juni 2003 stimmte der Nationalrat dem Antrag der Minderheit für eine Zustimmung zum Beschluss des Ständerates zu.²⁰ Damit wurden die Kompetenzen sowohl zur Festlegung der Überschussquote wie auch zur Ermittlung und zur Verteilung der Überschüsse im LeVG an den Bundesrat delegiert (im heute gültigen VAG schrieb der Gesetzgeber eine Legal Quote von mindestens 90 Prozent vor, siehe dazu Ziff. 3.2).

¹⁷ Vgl. AB 2002 S 1055.

¹⁸ Vgl. AB 2003 N 616.

¹⁹ Vgl. AB 2003 S 453.

²⁰ Vgl. AB 2003 N 930.

Die Diskussionen kreisten in beiden Räten in erster Linie um die Frage, ob eine Legal Quote im Gesetz festgeschrieben werden sollte oder ob alle Bestimmungen zur Überschussverteilung vom Bundesrat auf Verordnungsstufe geregelt werden sollten. In zweiter Linie wurde die Höhe einer allfälligen Legal Quote im Gesetzestext diskutiert. Die Berechnungsgrundlage wurde nur am Rande von einzelnen Rednern angesprochen.

3.2 Entstehung des VAG

3.2.1 Botschaft zum VAG vom 9. Mai 2003

Am 9. Mai 2003, noch vor Abschluss der Debatten zur BVG-Revision in den Räten, legte der Bundesrat seine Botschaft zum VAG vor.²¹ Der Bundesrat wies darauf hin, dass das Parlament die Verteilung der Überschüsse bereits bei der BVG-Revision diskutiert hatte. Aus diesem Grund schlug er vor, den Artikel 6a des LeVG als Artikel 37 ins VAG zu übernehmen. Bei der Schlussredaktion der Botschaft stand der genaue Wortlaut des Artikels jedoch noch nicht fest.

3.2.2 Detailberatungen des VAG in den Räten

Anhand des VAG diskutierte der Ständerat als Erstrat bereits am 18. Dezember 2003 erneut über eine gesetzliche Festlegung der Legal Quote. Die behandelnde Kommission war in diesem Fall nicht die SGK sondern die Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK), da es sich beim VAG um gesetzliche Vorschriften zur Aufsicht über Privatversicherungen handelt. Auf die berufliche Vorsorge bezieht sich nur Artikel 37 des VAG, mit dem besondere Regelungen für die Schnittstelle zwischen Lebensversicherern und Sammeleinrichtungen erlassen wurden. Eine Minderheit der WAK stellte im Ständerat den Antrag, dem nun vorliegenden Entwurf des Bundesrates zuzustimmen. Mit Annahme dieses Antrags widersprach der Ständerat seinem bei der BVG-Revision getroffenen Entscheid, die Festlegung des den Versicherten zustehenden Überschussanteils an den Bundesrat zu delegieren. Stattdessen sollte eine Legal Quote von 90 Prozent im Gesetz festgeschrieben werden. Die Berechnungsgrundlage kam in den Voten der Ratsmitglieder wiederum kaum zur Sprache.²²

Am 17. März 2004 behandelte der Nationalrat als Zweitrat den Artikel 37 des VAG. Die grosse Kammer diskutierte nicht nur erneut die Festschreibung der Legal Quote im Gesetz sondern auch deren Berechnungsgrundlage. Dabei stellte sich heraus, dass die Berechnungsgrundlage bis anhin zu wenig thematisiert worden war. Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier hatten angenommen, dass die Legal Quote auf der jeweiligen für sie als selbstverständlich vorausgesetzten Berechnungsgrundlage basieren würde. Die Anträge sowie der Entwurf waren in Bezug auf die Berechnungsgrundlage der Legal Quote unklar formuliert. Dies veranlasste Bundesrat Merz zur Aufforderung: «Wenn ich jetzt der Diskussion zugehört habe, wie man «Brutto-

²¹ Botschaft vom 9.5.2003 zu einem Gesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG) und zur Änderung des Bundesgesetzes über den Versicherungsvertrag (BBI 2003 3789).

²² Vgl. AB 2003 S 1228.

prinzip) definieren möchte, was man unter den verschiedenen Begriffen versteht, so habe ich den Eindruck bekommen, dass Sie hier nicht entscheidungsreif sind! Ich ersuche Sie deshalb, in wichtigen Punkten eine Differenz zum Ständerat zu schaffen, damit wir dort gewisse Punkte noch einmal diskutieren können.»²³ Diese Aussage illustriert, dass sich der Vorsteher des EFD nicht in der Lage fühlte, anhand der Äusserungen der Parlamentarier den Willen des Parlaments festzustellen. Auch einige Parlamentarier forderten, eine Differenz zum Ständerat zu schaffen. In der Abstimmung lehnte der Nationalrat diese Anträge jedoch ab und bejahte stattdessen den Antrag der Minderheit, dem Ständerat zu folgen. Somit entschied sich der Nationalrat gegen eine eindeutige Klärung der Berechnungsgrundlage und überliess die Auswahl einer Berechnungsmethode sowie ihre Ausgestaltung dem Bundesrat.²⁴

Feststellung 1

Mit Artikel 37 des VAG überliess es das Parlament dem Bundesrat, die Berechnungsweise der Legal Quote festzulegen. Ein klar formulierter Wille des Gesetzgebers lässt sich in Bezug auf die Berechnungsgrundlage der Legal Quote nicht feststellen.

4 Entstehung der Verordnungen

4.1 Ausarbeitung der LeVV im BPV

4.1.1 Analyse ausländischer Modelle

Zu Beginn der Erarbeitung der LeVV analysierte das BPV ausländische Modelle zur Berechnungsweise von Mindestquoten, wie das Amt der Arbeitsgruppe anlässlich seiner Anhörung vom 27. August 2007 mitteilte. In Frankreich sind gemäss dem BPV mindestens 85 Prozent der realisierten Kapitalerträge und mindestens 90 Prozent des technischen Ergebnisses der Risikoversicherung der Überschussreserve zuzuweisen. Die in Grossbritannien geltende Regelung fasste das BPV auf einer Folie, die es der Arbeitsgruppe am 27. August 2007 präsentierte, wie folgt zusammen: «Die meisten Lebenspolizen beruhen auf Nettotarifen, d. h. der Versicherungsnehmer hat keinen Anspruch auf Überschussbeteiligung. Wo Überschussbeteiligung noch vorgesehen ist, muss mit der Aufsichtsbehörde der minimale Überschuss-Satz abgesprochen werden. Er richtet sich u. a. auch nach dem Risiko, das der Aktionär eingegangen ist.»

In Deutschland müssen mindestens 90 Prozent der direkten Zinseinnahmen zuzüglich der realisierten Gewinne abzüglich der realisierten Verluste auf Kapitalanlagen und abzüglich der Kapitalanlage- und Verwaltungskosten einer Überschussreserve zugewiesen werden. Bei der Ausarbeitung der Schweizer Variante konzentrierte sich das BPV nach eigener Aussage auf das deutsche Modell. Dieses wurde mit den folgenden Massnahmen verschärft: Zusätzlich zum Sparprozess wurden auch die Risiko- und Kostenprozesse in die Berechnungsgrundlage der Legal Quote einbezogen. Zudem muss der Versicherer die Überschussbeteiligung, welche den Vorsorge-

²³ AB 2004 N 395.

²⁴ Vgl. AB 2004 N 392.

einrichtungen gut geschrieben wird, dem BPV zur Genehmigung vorlegen. Falls die Überschussbeteiligung der Versicherten zu derjenigen der Versicherer in einem Missverhältnis steht, kann das BPV als zuständige Aufsichtsbehörde die Ausschüttungsquote anheben (vgl. Art. 147 Abs. 3 AVO).

Ob die ausländischen Modelle mit nicht autonomen Sammeleinrichtungen in der Schweiz vergleichbar sind, erscheint der Kommission fraglich, da sich die ausländischen Modelle mehrheitlich auf Einzellebensversicherungen zu beziehen scheinen.

4.1.2 Szenarienberechnungen des BPV

In einem zweiten Schritt erstellte das BPV Szenarienberechnungen, mit dem Ziel, die unterschiedlichen Auswirkungen von einer ertrags- versus ergebnisbasierten Berechnungsgrundlage der Legal Quote aufzuzeigen. In den Szenarienberechnungen für den Bundesrat (dem Parlament wurden diese Berechnungen nicht unterbreitet) war die Ausnahmeregelung gemäss Artikel 147 Absatz 2 AVO nicht berücksichtigt worden, da diese erst nach der Ämterkonsultation zur LeVV auf Anregung durch das BSV in die Verordnungstexte aufgenommen wurde. Um die Auswirkungen der beiden Berechnungsmethoden darzustellen, wurden fünf verschiedene Zukunftsszenarien von gut bis schlecht angenommen. Mit der ertragsbasierten Berechnungsvariante ermittelte das BPV eine erwartete Eigenkapitalrendite der Versicherer, in der alle Szenarien gewichtet nach ihrer Wahrscheinlichkeit zusammengefasst wurden, von 4,4 Prozent. Mit der ergebnisbasierten Berechnungsmethode wurde eine erwartete Eigenkapitalrendite von -0,9 Prozent ermittelt. Diesen negativen Wert erklärte das BPV damit, dass Versicherer ihre allfälligen Verluste decken müssen, wie dies beispielsweise 2002 der Fall gewesen sei. Gemäss dem BPV führte die ergebnisbasierte Berechnungsgrundlage zu Eigenkapitalrenditen für die Versicherer, die trotz des hohen zu tragenden Finanzrisikos unter der risikofreien Marktverzinsung lägen. Bereits bei der ertragsbasierten Variante hätte sich die erwartete Risikokomponente mit 0,9 Prozent am unteren Rand des vom Markt vorgegebenen Bereichs von 2–5 Prozent bewegt, während diese bei der ergebnisbasierten Variante mit -4,5 Prozent nicht erreicht worden war. Dies hätte die Gefahr in sich getragen, dass die Lebensversicherer nicht mehr bereit gewesen wären, Volldeckungsverträge mit Vorsorgeeinrichtungen abzuschliessen und sich somit aus dem Geschäft zurückgezogen hätten (vgl. dazu Ziff. 5.3 zu den erweiterten Szenarienberechnungen).

Die Ergebnisse der Szenarienberechnungen führten dazu, dass sich das BPV bei der Erarbeitung der LeVV auf die ertragsbasierte Berechnungsmethode konzentrierte. Da auch gute Jahre denkbar sind, wurde dem BPV mit Artikel 49h Absatz 3 LeVV (heute Art. 147 Abs. 3 AVO) die Möglichkeit gegeben, die Ausschüttungsquote anzuheben, falls die den Versicherungsnehmern ausbezahlten Überschüsse in einem Missverhältnis zum Anteil der Eigenkapitalgeber stehen.

4.2 Beratungen des Entwurfs der LeVV

4.2.1 Einbezug der BVG-Kommission

Die 1. BVG-Revision sollte möglichst rasch in Kraft treten. Aufgrund des knappen Zeitplans wurde gemäss dem BPV auf eine externe Vernehmlassung zum Entwurf der LeVV verzichtet. Stattdessen wurde die BVG-Kommission einbezogen, welcher Vertreter der Kantone, der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer, der Vorsorgeeinrichtungen, der Bundesverwaltung sowie anderer Organisationen angehörten. An ihrer Klausur vom 9. und 10. Dezember 2003 besprach eine Arbeitsgruppe der BVG-Kommission den vom BPV erarbeiteten Entwurf. Gemäss dem Schreiben vom BSV vom 10. Juli 2007 an die Arbeitsgruppe wurde für diese Sitzung kein Protokoll erstellt. «Allfällige Änderungen, die sich aus der Diskussion ergaben, wurden direkt in die Entwürfe eingearbeitet, (...)» Am 15. Januar 2004 verabschiedete die BVG-Kommission die Bestimmungen für die berufliche Vorsorge in der LeVV.

An ihrer Sitzung vom 15. Januar 2004 diskutierte die BVG-Kommission gemäss dem summarischen Protokoll, ob die geforderte Gleichwertigkeit innerhalb des Kollektivgeschäfts zwischen autonomen und nicht autonomen Sammeleinrichtungen mit dem vorliegenden Entwurf hergestellt werde. Je ein Vertreter des BPV und des BSV machten geltend, dass Vorsorgeeinrichtungen und Versicherungsunternehmen nicht den gleichen Voraussetzungen unterlägen. So müssten Versicherer als Aktiengesellschaften um ihre Aktionäre besorgt sein. Es könne aber trotz dieser unterschiedlichen Gefässe von Gleichwertigkeit, wenn auch nicht von Gleichheit, gesprochen werden. An der gleichen Sitzung senkte die BVG-Kommission in Artikel 49m Absatz 2 den Zeitraum, in welchem die dem Überschussfonds zugewiesenen Überschüsse ausgeschüttet werden müssen, von acht auf fünf Jahre.

4.2.2 Stellungnahme der SGK-N

Der Entscheid, wie die Verordnung auszugestalten sei, lag alleine beim Bundesrat. Die SGK des Nationalrates (SGK-N) machte jedoch von ihrem Recht auf Konsultation Gebrauch. Die Konsultation zur LeVV erfolgte noch bevor das VAG in den Räten zu Ende beraten worden war. An ihrer Sitzung vom 14. Februar 2004 wiesen mehrere Mitglieder der SGK-N im Zusammenhang mit dem Entwurf der LeVV darauf hin, dass die parallel laufenden Arbeiten zu Verwirrung führten. An der gleichen Sitzung beauftragte die Kommission ihre Subkommission «BVG», den Verordnungsentwurf zu prüfen und eine schriftliche Stellungnahme zuhanden des Bundesrates zu verfassen. Da in der Kommission Zweifel geäussert worden waren, ob die Sozialpartner in die Entstehung des Entwurfs genügend einbezogen worden waren, lud die Subkommission Vertreter der Sozialpartner an ihre Sitzung vom 19. Februar 2004 ein. Die Diskussionen an dieser Sitzung kreisten in erster Linie um eine Berechnungsweise der Legal Quote anhand der Netto- oder der Bruttomethode. Mehrere Mitglieder der Subkommission zweifelten an, dass die Bestimmungen der Verordnung und insbesondere die ertragsbasierte Berechnungsmethode mit dem Willen des Gesetzgebers übereinstimmen.

Mit ihrem Schreiben vom 23. Februar 2004 an den Bundesrat nahm die Subkommission «BVG» der SGK-N zu Artikel 49h der LeVV Stellung: «Die Subkommission stellte mit Erstaunen fest, dass die Definition der so genannten «legal quote» im Zusammenhang mit der Überschussverteilung im Vergleich zu der bei Artikel 6a

LeVG ursprünglich diskutierten Auffassung neu gefasst werden soll: Statt eines Überschusses, der nach Abzug aller Unkosten gemäss der «legal quote» verteilt wird, geht Artikel 49h nun vom Kapitalertrag aus. Dies entspricht weder dem Wortlaut noch dem Sinn des Gesetzes. Die Subkommission nahm zur Kenntnis, dass die Verwaltung ihren Formulierungsvorschlag mit Renditeüberlegungen der Versicherer begründet.»

4.3 Ämterkonsultation zur LeVV

Am 2. März 2004 schickte das BPV den Entwurf der LeVV in die Ämterkonsultation²⁵. Das Amt erhielt zwei Reaktionen aus der Ämterkonsultation: Das Bundesamt für Justiz (BJ) war mit dem Entwurf grundsätzlich einverstanden, brachte aber folgende Präzisierung an: «Dass die vorliegende Berechnungsweise bereits mit den Vorstellungen der Mehrheit des Parlaments in Einklang stehe, scheint mir etwas voreilig, nachdem der Nationalrat (Plenum) die präziserte Version von Art. 37 VAG noch nicht abgesegnet hat (sondern erst die WAK-N).»

Das BSV stellte in seiner Stellungnahme folgendes fest: Nach dem Willen des Gesetzgebers solle der Nettoüberschuss (d. h. das Ergebnis) zwischen dem Versicherer und den Vorsorgeeinrichtungen verteilt werden. Damit würden dem Versicherer nicht mehr 10 Prozent des Ertrags, sondern 10 Prozent des Ergebnisses zufallen. Der im Verordnungsentwurf vorgesehene Mechanismus der Überschussverteilung laufe dem Wortlaut und dem Sinn des Gesetzes zuwider. Diese Feststellung habe ausserdem die Subkommission der SGK-N dazu bewegt, am 24. Februar 2004 ein Schreiben an den Bundesrat zu richten, in welchem sie festhielt, dass dieses Vorgehen der Absicht des Gesetzgebers widerspreche. Das BSV schrieb in seinem Brief vom 8. März 2004 zudem, dass die Anwendung der im Entwurf vorgeschlagenen ertragsbasierten Berechnungsweise in schlechten Jahren, in denen die Versicherer geringe Überschüsse erzielten oder sogar Verluste machten, zu rechtfertigen sei. In guten Jahren sei dies jedoch nicht der Fall. Das BSV wies darauf hin, dass der Verordnungsentwurf in Artikel 49h Absatz 2 vorsah, dass das EFD, wenn der Kapitalmarkt hohe Erträge erlaubte, dem Bundesrat einen Antrag auf Erhöhung der Legal Quote stellen konnte. Das BSV regte an, die Bedingungen für eine höhere Überschussbeteiligung der Versicherten genauer festzulegen. Dem kam das BPV nach, indem es in Artikel 49h Absatz 2 (heutiger Art. 147 Abs. 2 AVO) die Ausnahmeregelung, in welcher die ergebnisbasierte Berechnungsmethode zum Einsatz kommt, ausformulierte. Gemäss dem BPV waren zum Zeitpunkt des Antrages an den Bundesrat alle Differenzen aus der Ämterkonsultation bereinigt worden.

Am 24. März 2004 verabschiedete der Bundesrat die neu geschaffenen Artikel der LeVV für die berufliche Vorsorge. Am 1. April 2004 traten die Bestimmungen, welche inzwischen in die AVO übergegangen sind, in Kraft.

²⁵ Angeschrieben wurden das Generalsekretariat des EJPD, das BJ, der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte, das Generalsekretariat des EDI, das BSV, das Generalsekretariat des EFD, die Eidgenössische Finanzverwaltung, die Eidgenössische Steuerverwaltung sowie die Sprach- und Rechtsdienste der Bundeskanzlei.

Feststellung 2

Da gemäss der ersten Feststellung kein klar formulierter Wille des Gesetzgebers erkennbar ist, hat der Bundesrat mit seinen in der LeVV und AVO erlassenen Vorschriften zur Berechnungsgrundlage der Mindestquote diesen auch nicht verletzt. Der durch das LeVG und das VAG vorhandene gesetzliche Spielraum wurde mit der Umsetzung in den Verordnungen zugunsten der risikotragenden Versicherer bis an den Rand ausgeschöpft.

5 Anwendung der Bestimmungen zur Berechnungsgrundlage der Legal Quote

5.1 Geschäftsjahr 2005

Die Bestimmungen zur Berechnungsgrundlage der Legal Quote traten mit dem ersten Paket der BVG-Revision am 1. April 2004 in Kraft. Seit dem 1. Januar 2005 haben die Lebensversicherer eine vom übrigen Geschäft getrennte Betriebsrechnung für die berufliche Vorsorge zu führen und die Mindestquote von 90 Prozent bei der Überschussbeteiligung der Versicherten einzuhalten.²⁶

Für das Jahr 2005 erstellten die privaten Schweizer Lebensversicherer erstmals eine vollständige Betriebsrechnung für die berufliche Vorsorge und reichten diese Mitte 2006 beim BPV ein. Per 31. Dezember 2005 betrieben 14 private Lebensversicherer die Kollektivversicherung im Rahmen der beruflichen Vorsorge. Davon beschränkte sich ein Versicherer auf die Rückdeckung der Todesfall- und Invaliditätsrisiken und zwei befanden sich im «Run off», d. h. sie planten, ihre Versichertenbestände im Jahr 2006 abzutreten. Ende 2005 waren insgesamt 2 151 009 Personen bei den 14 Lebensversicherer versichert. Gemäss dem BPV ist die Anzahl der im Bereich Vollversicherung tätigen Versicherer seit dem Jahr 2000 als Folge der neuen gesetzlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen gesunken. Diese Entwicklung habe sich seit 2004 nochmals akzentuiert, während die Vorsorgeeinrichtungen aus Risikoüberlegungen vermehrt Rückdeckung bei Versicherern suchten.

Im Betriebsjahr 2005 flossen den Versicherten 92 Prozent der gesamten Erträge aus Spar-, Risiko- und Kostenprozess in Form von Versicherungsleistungen, Erhöhung der technischen Rückstellungen und Überschussbeteiligung zu. Das Ergebnis der versicherungstechnischen Erfolgsrechnung stieg gegenüber dem Vorjahr leicht an, von 0,55 Milliarden Franken auf 0,6 Milliarden Franken. Der Anteil der Versicherer am Gesamtertrag dient gemäss dem BPV dem Aufbau des gesetzlich vorgeschriebenen Solvenzkapitals und der Verzinsung des bereitgestellten Risikokapitals.

Gemäss dem BPV waren die am 1. April 2004 in Kraft getretenen Transparenzbestimmungen für das BVG-Geschäft von den Versicherern eingehalten worden. Das BPV ist als Aufsichtsbehörde dafür verantwortlich, dass die Versicherer ihren Transparenzverpflichtungen gegenüber den Vorsorgeeinrichtungen nachkommen.

²⁶ Vgl. Bericht des Bundesrates vom 29.8.2007 zuhanden der Arbeitsgruppe BVG-Überschussverteilung der GPK-N zur Überschussverteilung in der beruflichen Vorsorge seit 2003 (<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/9389.pdf>).

Für die Transparenz gegenüber den Versicherten sind die Vorsorgeeinrichtungen zuständig, welche von den kantonalen Aufsichtsbehörden sowie dem BSV beaufsichtigt werden.²⁷ Zur Problematik dieser geteilten Aufsicht über Sammeleinrichtungen mit Vollversicherungsvertrag schrieb die PVK in ihrem Bericht von 2004: «Die vom Gesetzgeber unterstellte klare Trennung zwischen Vorsorgeeinrichtung einerseits und Versicherungsgesellschaft andererseits besteht, (...) nur im juristischen Sinne, nicht aber in der Praxis.»²⁸

5.2 Geschäftsjahr 2006

Im Jahr 2006 waren 13 Lebensversicherer in der beruflichen Vorsorge tätig und versicherten per Ende Rechnungsjahr 2 130 874 Personen.²⁹ Davon befinden sich zwei Versicherer im «Run off», d. h. sie schliessen keine neuen Verträge mehr ab, und ein Versicherer hat sich darauf beschränkt, nur noch Todesfall- und Invaliditätsrisiken rückzudecken.

Im Offenlegungsschema 2006 werden im Unterschied zu demjenigen von 2005 detailliertere Angaben zum der Mindestquote unterstellten Geschäft gemacht, indem insbesondere die Erträge und Aufwendungen aus den Spar-, Risiko- und Kostenprozessen dargestellt werden. Der Gesamtertrag im der Mindestquote unterstellten Geschäft betrug über alle 13 Lebensversicherer hinweg 6,5 Milliarden Franken. Gemäss der geltenden ertragsbasierten Berechnungsmethode erhalten die Lebensversicherer höchstens 10 Prozent des Gesamtertrags. Im Jahr 2006 bezogen die 13 Lebensversicherer vom Gesamtertrag 8,3 Prozent, d. h. 545 Millionen Franken. Die Ausschüttungsquote betrug somit 91,7 Prozent; bei den einzelnen Versicherern machte sie je nach Gesellschaft zwischen 90 bis 100 Prozent aus. Nach Abzug des Anteils der Versicherer vom Bruttoergebnis blieben knapp 6 Milliarden Franken zurück. Davon wurde der Aufwand aus dem Spar-, Risiko- und Kostenprozess in Höhe von 4,8 Milliarden Franken abgezogen. Von dem übrig bleibenden Betrag wurden die technischen Rückstellungen mit 708 Millionen Franken verstärkt. Nach diesen Abzügen blieben knapp 473 Millionen Franken übrig, die den Überschussfonds zugewiesen wurden.

²⁷ Vgl. Bericht des BPV zur Erhebung der Daten und zur Offenlegung der Betriebsrechnungen 2005 der beruflichen Vorsorge bei den beaufsichtigten schweizerischen Lebensversicherungsunternehmen (<http://www.bpv.admin.ch/-dokumentation/01085/01086/index.html?lang=de>) und BPV-Info Nr. 8 (<http://www.bpv.admin.ch/aktuell/00692/01097/index.html?lang=de>).

²⁸ Bericht der PVK über die Ermittlung und Verteilung von Überschüssen im Bereich der beruflichen Vorsorge vom 13.5.2004 (BBl 2005 619), S. 650.

²⁹ Vgl. Offenlegungsschema 2006 (<http://www.bpv.admin.ch/dokumentation/01085/01086/index.html?lang=de>); Berufliche Vorsorge bei Lebensversicherungsunternehmen. Offenlegung der Betriebsrechnungen 2006 (<http://www.bpv.admin.ch/dokumentation/01085/01086/index.html?lang=de>).

5.3

Erweiterte Szenarienberechnungen 2001 bis 2006

Um den Unterschied zwischen der ertrags- und der ergebnisbasierten Berechnungsweise der Legal Quote aufzuzeigen, hat das BPV für seine Anhörung vor der Arbeitsgruppe BVG-Überschussverteilung vom 27. August 2007 seine Szenarienberechnungen von 2003 mit den gleichen damals getroffenen Annahmen weitergeführt (vgl. Ziff. 4.1.2). In einem ersten Schritt wurden die bestehenden Berechnungen um die Ausnahmeregelung in Artikel 147 Absatz 2 AVO ergänzt, wonach unter bestimmten Bedingungen die ergebnisbasierte Berechnungsweise der Legal Quote angewendet wird. Zudem wurde für diese Berechnungen das Eigenkapital aus den Nettokapitalerträgen herausgelöst, weshalb sich die Ergebnisse der beiden Berechnungen nicht direkt vergleichen lassen.

In einem zweiten Schritt erstellte das BPV eine Tabelle mit dem Titel «Effektiver Verlauf der Nettokapitalerträge 2001–2006». Auch diese Berechnungen basierten auf den 2003 getroffenen Annahmen und nicht den realen Begebenheiten, wobei jedoch die über alle Versicherten hinweg erzielten, effektiven Nettokapitalerträge sowohl in Prozenten wie auch in Zahlen in den Jahren 2001 bis 2006 sowie die entsprechenden BVG-Sparzinssätze integriert wurden und somit die Szenarien «gut» bis «schlecht» ersetzt. Für die Jahre 2001 sowie 2002 resultierten wegen des schlechten Geschäftsgangs negative Eigenkapitalrenditen von -108,9 sowie -43,8 Prozent sowohl für die ertrags- wie die ergebnisbasierte Variante. Mit der ertragsbasierten Berechnungsgrundlage der Legal Quote berechnete das BPV für die Jahre 2003 bis 2006 Eigenkapitalrenditen der Versicherten von 18,24 bis 12,87 Prozent. Mit der ergebnisbasierten Berechnungsmethode wären für die gleichen Jahre Eigenkapitalrenditen von 5,82 bis 4,41 Prozent erzielt worden.

Gemäss der Würdigung der Zahlen durch das BPV am 27. August 2007 bestätigte die eingetretene Entwicklung die bei der Erstellung der LeVV getroffenen Annahmen. Mit der ertragsbasierten Methode sei es möglich die minimal benötigten Eigenmittel in der Höhe von 5 Prozent des Deckungskapitals entsprechend zu entschädigen. Demgegenüber führe die ergebnisbasierte Methode zu noch schlechteren Verzinsungen als 2003 angenommen worden war, weshalb das Kapital sinnvollerweise risikolos und somit anderweitig anzulegen wäre.

Das BPV machte in einer schriftlichen Stellungnahme vom 27. September 2007 gegenüber der Arbeitsgruppe geltend, dass die Berechnungen auf Grund der im Jahre 2003 geltenden Bestimmungen mit tiefen Eigenkapitalanforderungen angefertigt worden waren. Mit dem VAG wurde auf den 1. Januar 2006 der Schweizer Solvenztest eingeführt, womit die Eigenkapitalanforderungen deutlich erhöht worden seien. Der in den Modellrechnungen verwendete Eigenkapitalbedarf von 5 Prozent stimme nicht mehr mit den heute geltenden Solvenzvorschriften überein. Heute wäre gemäss dem BPV c. a. ein doppelt so hoher Eigenkapitalbedarf nötig. Das BPV weist zudem darauf hin, dass die Berechnungsgrundlage der Volatilität der Märkte gerecht werden muss. So hatten die Lebensversicherer 2002 einen Verlust von 2,3 Milliarden Franken aus den Eigenmitteln decken müssen. Gemäss dem BPV erlaubt deshalb nur die ertragsbasierte Methode den Versicherten das gesetzlich erforderliche Solvenzkapital über Jahre hinweg aufzubauen und bereitzuhalten. In den Berechnungen gibt das BPV die Wahrscheinlichkeit eines Szenarios, wie es 2002 eingetreten war, jedoch nur mit 2 Prozent an, d. h. dass mit einem solchen Geschäftsgang nur alle 50 Jahre zu rechnen sei.

5.4

Erneute Gegenüberstellung der Berechnungsmethoden

In seinem Bericht zur Offenlegung der Betriebsrechnungen 2006³⁰ hat das BPV erneut die beiden Berechnungsmethoden einander gegenüber gestellt. Dazu wurden die effektiven (mit der ertragsbasierten Mindestquote ermittelten) und die theoretischen (mit der ergebnisbasierten Mindestquote ermittelten) Nettoergebnisse aller Lebensversicherer in der beruflichen Vorsorge – nach Wahrscheinlichkeit des Eintretens gewichtet – zu den versicherungstechnischen Rückstellungen ins Verhältnis gesetzt. Dabei wurde nicht zwischen der Mindestquote unterstellten und nicht der Mindestquote unterstellten Verträgen unterschieden. Das BPV ermittelte damit Margen von 0,43 Prozent für die ertragsbasierte Methode sowie 0,06 Prozent für die ergebnisbasierte Berechnungsmethode. Das Amt argumentiert, dass es von der Höhe der jährlichen Alimentierung des Solvenzkapitals abhängt, ob die erzielten Margen genügen, um das Geschäft langfristig weiterführen zu können. Die jährliche Alimentierung errechnet sich aus der Höhe des regulatorisch geforderten Solvenzkapitals sowie aus der Rendite, die erzielt werden müsse, um das durch die Versicherer übernommene Risiko angemessen zu entschädigen. Das BPV kommt mit verschiedenen Berechnungen (Alimentierung von 3 und 8 Prozent des Solvenzkapitals) zum Schluss, «dass die ergebnisbasierte Methode weder in einem einzelnen Jahr noch im gewichteten langjährigen Mittel eine selbst minimale Anforderung an die Alimentierung des Solvenzkapitals zu erfüllen vermag.»³¹ Wobei jedoch die Frage, welche Rendite nötig ist, um die durch die Rückdeckung von insgesamt 120 Milliarden Schweizer Franken entstandenen Risiken adäquat zu entschädigen, gemäss dem BPV nicht «absolut» beantwortet werden kann.

In seinem Bericht verweist das BPV auf Artikel 147 Absatz 3 AVO, der die zuständige Aufsichtsbehörde, in der geltenden Regelung das BPV, ermächtigt, die Ausschüttungsquote anzuheben, falls die Zuweisung an den Überschussfonds in einem Missverhältnis zum Anteil des Versicherers steht. Unter welchen Voraussetzungen ein solches Missverhältnis besteht, ist in der Verordnung jedoch nicht präzisiert. Im Falle eines ungenügenden Solvenzkapitals kann das BPV zudem die Ausschüttungsquote des betroffenen Versicherers unter die Mindestquote senken.

Feststellung 3

Artikel 147 Absatz 3 AVO ermächtigt die zuständige Aufsichtsbehörde, die Ausschüttungsquote anzuheben, falls der Anteil der Versicherer in einem Missverhältnis steht zur Zuweisung an den Überschussfonds. Für die GPK-N ist nicht ersichtlich, anhand welcher Kriterien ein solches Missverhältnis festgestellt werden würde.

³⁰ Berufliche Vorsorge bei Lebensversicherungsunternehmen. Offenlegung der Betriebsrechnungen 2006 (<http://www.bpv.admin.ch/dokumentation/01085/01086/index.html?lang=de>), S. 9.

³¹ Berufliche Vorsorge bei Lebensversicherungsunternehmen. Offenlegung der Betriebsrechnungen 2006 (<http://www.bpv.admin.ch/dokumentation/01085/01086/index.html?lang=de>), S. 13.

5.5

Für und wider eine Rückdeckung

Auf die Frage, weshalb Versicherte, deren Sammeleinrichtung bei einer Lebensversicherung rückgedeckt ist, bei der Überschussbeteiligung in der Regel weniger vorteilhaft behandelt werden als andere, antwortet das BPV gemäss einem Argumentarium: «Der Bundesrat hat bereits in seiner Antwort vom 9. März 2007 auf eine entsprechende Motion der SP betont, dass die jetzige Regelung den deutlich strengeren regulatorischen Bedingungen der im Vorsorgemarkt tätigen Versicherungsunternehmen adäquat Rechnung trägt. Das heutige System ermöglicht, dass weiterhin Vorsorgeprodukte mit Garantien auf dem Markt angeboten werden und die versprochenen Leistungen auch dauernd erfüllt werden können, d. h. allfällige Verluste vom Versicherungsunternehmen resp. dessen Aktionären, nicht aber von den Arbeitgebern und Versicherten getragen werden müssen. Vorsorgeeinrichtungen entscheiden frei, ob sie ihre Risiken selber tragen oder diese bei einem Versicherungsunternehmen rückdecken wollen.»

5.6

Weitere Diskussionen um die Legal Quote

Seit der Inkraftsetzung der BVG-Revision ist die Diskussion um die Überschussbeteiligung in der beruflichen Vorsorge nicht abgerissen, wie beispielsweise die in den Räten dazu eingereichten parlamentarischen Vorstösse zeigen. Auf die Motion der Sozialdemokratischen Fraktion «Legal Quote. Gesetz anwenden» (06.3721) vom 18. Dezember 2006, in der die ertragsbasierte Berechnungsmethode kritisiert wird, antwortete der Bundesrat am 9. März 2007: «Die im Normalfall anzuwendende ertragsbasierte Methode zur Bestimmung der Mindestquote sorgt dafür, dass negative Betriebsergebnisse schlechter Jahre durch positive Ergebnisse guter Jahre ausgeglichen werden und damit der Aufbau des gesetzlich notwendigen Solvenzkapitals gemäss VAG überhaupt möglich wird. (...) Der Nationalrat hat an seiner Sitzung vom 17. März 2004 darauf verzichtet, zur Frage der Überschussbeteiligung eine Differenz zum Ständerat zu schaffen, jedoch festgehalten, dass diese Frage auch ohne Divergenz nochmals aufgegriffen werden könne. Dies ist aber in der Folge nicht geschehen. Der Bundesrat sieht zurzeit keinen Handlungsbedarf, die Regelung zur Mindestquote zu ändern.»

Feststellung 4

Die GPK-N nimmt zur Kenntnis, dass der Bundesrat die ertragsbasierte Berechnungsmethode der Legal Quote mit dem Aufbau des den Lebensversicherern gesetzlich vorgeschriebenen Solvenzkapitals begründet und keinen Handlungsbedarf für eine Änderung der Berechnungsgrundlage der Legal Quote sieht. Es liegt in der Kompetenz des Gesetzgebers, allfällige gesetzliche Veränderungen in Bezug auf die Berechnungsgrundlage der Legal Quote vorzunehmen.

6 Schlussfolgerungen der GPK-N

6.1 Schlussfolgerungen der GPK-N zur Berechnungsgrundlage der Legal Quote

Im Laufe ihrer Untersuchung stellte die Kommission fest, dass insbesondere die unterschiedlich verwendeten und oft nicht definierten Begriffe immer wieder für Verwirrung sorgten. Wie die GPK-N mit ihrer ersten Feststellung konstatiert, ist deshalb kein klar formulierter Wille des Gesetzgebers in Bezug auf die Berechnungsgrundlage der Legal Quote feststellbar.

Schlussfolgerung 1

Für die Berechnungsgrundlage der Legal Quote verwendete Begriffe müssen vorab definiert und hernach bewusst eingesetzt werden, um künftige Umsetzungsprobleme zu vermeiden. Allfällige Forderungen des Gesetzgebers müssen präzise und exakt ausformuliert werden.

Mit ihrer zweiten und vierten Feststellung kommt die Kommission zum Schluss, dass der Bundesrat seinen gesetzlichen Spielraum bei der Ausarbeitung der Bestimmungen zur Ermittlung und Verteilung der Überschüsse in der beruflichen Vorsorge bis an den Rand ausgeschöpft hat und dass er keinen Handlungsbedarf für eine Änderung derselben sieht.

Schlussfolgerung 2

Falls der Gesetzgeber die Berechnungsgrundlage der Legal Quote ändern will, müsste die gesetzliche Grundlage in Artikel 37 VAG enger gefasst werden.

Die für die Kontrolle der Einhaltung der Mindestquote zuständige Aufsichtsbehörde argumentiert, dass nur die ertragsbasierte Berechnungsgrundlage es den Versicherten ermögliche, die Solvenzanforderungen zu erfüllen sowie das übernommene Risiko angemessen zu entschädigen. Gleichzeitig weist das Amt darauf hin, dass es die Ausschüttungsquote bei einem Missverhältnis des Anteils der Versicherer zur Überweisung an den Überschussfonds anheben könnte. Die Kriterien für ein solches Missverhältnis sind in der Aufsichtsverordnung jedoch nicht bestimmt. Im Falle eines ungenügenden Solvenzkapitals kann das BPV zudem die Ausschüttungsquote des betroffenen Versicherers unter die Mindestquote senken.

Empfehlung 1

In Artikel 147 Absatz 3 AVO muss präzisiert werden, anhand welcher Kriterien die Aufsichtsbehörde eine von Artikel 147 Absatz 1 (ertragsbasierte Methode) und Absatz 2 (ergebnisbasierte Methode) abweichende Regelung verfügen kann.

Die Auswirkungen der unterschiedlichen Berechnungsmethoden der Legal Quote einzuschätzen, ist zum heutigen Zeitpunkt schwierig. Dies liegt insbesondere daran, dass erst die Zahlen aus den Geschäftsjahren 2005 und 2006 vorliegen und somit die langjährigen Folgen der Berechnungsmethoden nur unter Annahmen simulierbar sind, deren Berechtigung zum jetzigen Zeitpunkt nicht eindeutig bewertet werden kann (vgl. Ziff. 4.1.2 und 5.3 zu den Szenarienberechnungen).

Zudem wird im Zusammenhang mit der Überschussverteilung immer wieder diskutiert, ob mit den geltenden Bestimmungen die für den Wettbewerb nötige Transparenz hergestellt wurde. Im Rahmen der ersten BVG-Revision revidierte das Parlament Artikel 68 Absätze 3 und 4 BVG zu Versicherungsverträgen zwischen Vorsorgeeinrichtungen und Versicherungseinrichtungen im Sinne der Transparenz. Artikel 37 Absatz 2 VAG hält fest, dass die Lebensversicherer für die berufliche Vorsorge eine getrennte jährliche Betriebsrechnung zu führen haben und listet auf, was darin auszuweisen ist (siehe dazu auch Art. 139 und 140 AVO). Nach Erhalt der Betriebsrechnungen publiziert das BPV das so genannte Offenlegungsschema, das den versicherten Vorsorgeeinrichtungen einen Vergleich der in der beruflichen Vorsorge tätigen Lebensversicherer ermöglichen sollte.³² Mit dem Offenlegungsschema wird eine Übersicht über die Betriebsrechnungen der einzelnen im Vorsorgegeschäft tätigen Versicherer publiziert. Die Kommission begrüsst, dass das Offenlegungsschema 2006³³ detaillierter zwischen der Mindestquote unterstelltem und nicht der Mindestquote unterstelltem Geschäft unterscheidet als dasjenige von 2005. Hingegen erscheint ihr die Lesbarkeit der Zahlen fragwürdig. Die Transparenz soll dem einzelnen Betrieb eine Entscheidungsgrundlage dafür bieten, ob er sein Vorsorgewerk an eine autonome oder nicht autonome Sammelstiftung anschliesst, und falls er eine nicht autonome Lösung wählt, bei welchem Versicherer er sich rückversichern lässt. Wettbewerb zwischen den in der beruflichen Vorsorge tätigen Versicherern kann nur auf Basis von verständlichen Entscheidungsgrundlagen entstehen.

Schlussfolgerung 3

Falls dem Gesetzgeber die zum jetzigen Zeitpunkt offen gelegten Angaben zu den Betriebsrechnungen und Bilanzen der Lebensversicherer in der beruflichen Vorsorge nicht genügen, müsste die gesetzliche Grundlage in Artikel 37 Absatz 2 VAG geändert werden.

³² Vgl. Offenlegungsschema 2005 (<http://www.bpv.admin.ch/dokumentation/01085/01086/-index.html?lang=de>); Richtlinie 04/2007 zur Betriebsrechnung BV (<http://www.bpv.admin.ch/dokumentation/00548/00614/index.html?lang=de>). Die Richtlinie trat am 1.2.2007 in Kraft und gilt erstmals für das Berichtsjahr 2006.

³³ Offenlegungsschema 2006 (<http://www.bpv.admin.ch/dokumentation/01085/01086/index.html?lang=de>).

6.3

Noch abzuklärende Fragestellungen

Dieser Bericht beschränkt sich auf die Untersuchung der Berechnungsgrundlage der Legal Quote. Dabei handelt es sich nur um eine, wenn auch grundlegende, Frage, die sich in Bezug auf die Überschussverteilung bei nicht autonomen Sammeleinrichtungen stellt. Sollte sich der Gesetzgeber entschliessen, die Überschussbeteiligung zwischen Versicherern und Versicherten neu zu regeln, wären weitere Punkte zu beachten und abzuklären, wie beispielsweise die Bestimmungen zum Überschussfonds, die Verteilung der Überschüsse innerhalb der Vorsorgeeinrichtungen an die einzelnen Versicherten, die Vorschriften zur Bildung der Reserven, die Solvenzvorschriften für die Versicherer, die Thematik der nicht der Legal Quote unterstellten Verträge bei teilautonomen Sammeleinrichtungen sowie Analysen des Spar-, Risiko- und Kostenprozesses.

7

Weiteres Vorgehen

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, bis am 15. März 2008 zu ihren in diesem Bericht vorgelegten Feststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen Stellung zu nehmen und sie über getroffene Massnahmen zu informieren. Dieser Bericht geht im Weiteren zur Information an die Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit der beiden Räte.

23. November 2007

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission des
Nationalrates

Der Präsident: Nationalrat Jean-Paul Glasson

Der Sekretär: Philippe Schwab

Der Präsident der Arbeitsgruppe

BVG-Überschussverteilung: Nationalrat Hugo Fasel

Für das Sekretariat: Sibylle Berger

Angehörte Personen

(alphabetisch geordnet, ausgeübte Funktion zum Zeitpunkt der Befragung)

- Bader Peter Heinz, Leiter Lebensversicherung, BPV
- Gadola Rinaldo, Leiter Aufsicht Berufliche Vorsorge, BSV
- Hug Werner C., Pensionskassen- und Sozialversicherungsexperte
- Hüsler Manfred, Vizedirektor des BPV
- Jungo Daniel, Fachexperte und Aufsichtsbeauftragter, BSV
- Künstle Daniel, Leiter Direktionsstab, BPV
- Mächler Monica, Direktorin des BPV
- Rossier Yves, Direktor des BSV
- Schmid Heinz, Versicherungsmathematiker
- Studer Kaufmann Lydia, Stv. Leiterin Aufsicht Berufliche Vorsorge und Aufsichtsbeauftragte, BSV