

Freie Wahl der Pensionskasse - Machbarkeitsstudie

Zusammenfassung Schlussbericht

econcept AG / ECOFIN

Walter Ott

Martin Baur

Adrian Schmid

Beat Keller

Zürich, 2. 8. 2005

666_Zusf_Schlussbe_freie_PKWahl_definitiv_02082005.doc

Impressum

Autoren:

Walter Ott, lic. oec. publ., dipl. El. Ing. ETH (**e c o n c e p t** AG)

Martin Baur, Dr. rer. soc. oec. (**e c o n c e p t** AG)

Adrian Schmid, lic. oec. publ., dipl. Wirtschaftsprüfer (ECOFIN)

Beat Keller, Dr. oec. publ. (ECOFIN)

e c o n c e p t AG

Lavaterstrasse 66

8002 Zürich

Tel. +41 44 286 75 75

Fax. +41 44 286 75 76

econcept@econcept.ch

www.econcept.ch

ECOFIN Research and Consulting AG

Neumünsterallee 6

8008 Zürich

Tel. +41 43 499 33 33

Fax. +41 43 499 39 40

www.ecofin.ch

Zusammenfassung

Einleitung und Hintergrund

Die freie Wahl der Pensionskasse wurde in den letzten Jahren vermehrt zum Thema politischer und wissenschaftlicher Debatten. Die jüngsten Entwicklungen in der beruflichen Vorsorge (Börsenbaisse, Herabsetzung des Mindestzinssatzes sowie die Senkung des Umwandlungssatzes) haben die mit der Vorsorge verbundenen Risiken deutlich gemacht, die auf die Arbeitgeber aber insbesondere auch auf die Versicherten zurückfallen können. Das hat die Forderung verstärkt, den Versicherten mehr Entscheidungsfreiheit und eine bessere Kontrolle über ihre Vorsorgeguthaben einzuräumen.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) die Arbeitsgemeinschaft **e c o n c e p t** /ECOFIN beauftragt, die Machbarkeit einer freien Wahl der Pensionskasse in der Schweiz zu beurteilen. Die Machbarkeit der freien Wahl der Pensionskasse sollte anhand von drei vom BSV vorgegebenen Modellen mit unterschiedlicher Wahlfreiheit untersucht werden.

Bei den vom BSV vorgegebenen Szenarien handelt es sich um

1. die freie Pensionskassenwahl (Modell Prasa)
2. die teilweise freie Pensionskassenwahl für den überobligatorischen Bereich
 - Bereich Obligatorium: nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen
 - Bereich Überobligatorium: Pensionskassenexterne Vertragsmöglichkeit
3. die teilweise freie Wahl durch pensionskasseninterne Wahl unter verschiedenen Vorsorgeplänen im Überobligatorium
 - Bereich Obligatorium: nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen
 - Bereich Überobligatorium: Pensionskasseninterne Wahl zwischen unterschiedlichen Vorsorgeplänen und Anlagestrategien

Auswertung internationaler Erfahrungen

In einem ersten Schritt wurden die Erfahrungen von fünf verschiedenen Ländern (Chile, Grossbritannien, USA, Australien und Schweden) mit individualisierten Vorsorgesystemen ausgewertet. Diese fünf ausländischen Modelle und Erfahrungen liefern wichtige Hinweise auf Probleme und Risiken von Wahlmodellen und auf die benötigten Vorkehrungen und Rahmenbedingungen für ein zweckmässiges und machbares Wahlmodell.

Die Länderanalysen haben gezeigt, dass bei der Altersvorsorge (in der ersten oder der zweiten Säule) grundsätzlich verschiedene Wahlmodelle machbar sind. Die betrachteten Länder haben insgesamt sehr unterschiedliche Erfahrungen mit individuellen Wahlsystemen in der Altersvorsorge gemacht. Die (teilweise) negativen Erfahrungen in Chile (Sozialziele, hohe Kosten) und Grossbritannien (Sozialziele, hohe Kosten, hohe Systemkomplexität und Skandale) stehen dabei den eher positiven Erfahrungen in den USA (Wahlmöglichkeiten werden genutzt und führen zu höherem Alterssparen), Australien (Wahlmöglichkeiten führen zu höherem Alterssparen und Verbesserung der Situation der RentnerInnen) gegenüber. Das schwedische Modell ist noch zu wenig lange in Kraft, als

dass sich daraus belastbare Aussagen ableiten liessen. Erste Erfahrungen deuten jedoch darauf hin, dass die Versicherten die Wahlmöglichkeiten wahrnehmen und in der Lage sind, rationale Wahlentscheide zu treffen. Aus den ausländischen Erfahrungen lassen sich für die Schweiz einige (regulatorische) Voraussetzungen für ein System freier Pensionskassenwahl ableiten:

- Sicherstellung ausreichender Kapitalbildung zur Erreichung der Vorsorge- und Sozialziele (obligatorische Mindestbeiträge und -standards).
- Einfach zugängliche, für die Versicherten aufbereitete und leicht verständliche Information als Voraussetzung für Transparenz und die Wahrnehmung von Wahlmöglichkeiten (Standardisierung der Kosten- und Performanceinformationen durch die Regulierungsbehörde)
- Gewährleistung des Wettbewerbs unter den Anbietern von Vorsorgeleistungen und Anlagemöglichkeiten durch Sicherstellung von Transparenz hinsichtlich Performance und Kosten und Gewährleistung der Möglichkeit von Markteintritten.
- Regulatorische Begrenzung der Produktvielfalt (Vereinfachung der Wahl- und Vergleichsmöglichkeiten für die Versicherten und der Verringerung der Informations- und Transaktionskosten).
- Regulierung der maximal verrechenbaren Kosten /Gebühren sowie Vermeidung von Wechselkosten, welche die individuelle Wahl behindern.

Machbarkeitsbeurteilung der verschiedenen Szenarien freier Pensionskassenwahl

Die Untersuchung ausländischer Modelle bildet neben einer Analyse der gegenwärtigen Herausforderungen der 2. Säule in der Schweiz den Hintergrund der Beurteilung der Machbarkeit der drei vom BSV vorgegebenen Modelle. Diskussionen innerhalb des Projektteams und der Begleitgruppe zeigten relativ schnell die Grenzen der Machbarkeit der drei vorgegebenen Modelle, worauf vom Projektteam ein viertes Modell entwickelt wurde, welches den eruierten Einwänden gegen die Machbarkeit der freien Pensionskassenwahl Rechnung trägt.

Das vierte Modell zeichnet sich durch die folgenden Eigenschaften aus:

- Für die Altersvorsorge besteht eine freie Wahl des Anbieters und des Sparplanes. Der Arbeitgeber und der/die ArbeitnehmerIn einigen sich darauf, welcher Lohnanteil an einen genehmigten Alterssparplan überwiesen wird. Zur Sicherstellung der Sozialziele werden dabei, möglicherweise wie heute nach Altersklassen gestaffelte, obligatorische Mindest-Spargutschriften vorgeschrieben, von denen der Arbeitgeber mindestens die Hälfte übernimmt (beispielsweise in der Höhe der heutigen Spargutschriften gemäss BVG). Zusätzlich wird zur Vermeidung der Steuerumgehung ein Lohn-Maximalanteil festgelegt, der an den Alterssparplan überwiesen werden darf. Die Verwaltungsaufwendungen des Arbeitgebers beschränken sich dabei auf die gesonderte Auszahlung des Alterssparteils des Lohnes an den Sparplan.
- Die Risikoversicherung (Tod und Invalidität) wird weiterhin arbeitgebergebunden durchgeführt. Aus verwaltungsökonomischen Gründen kann sich eine Zusammenführung mit der Unfallversicherung oder der AHV/IV (im Rentenwertumlageverfahren) empfehlen. Dabei könnten gleichzeitig die Ersatzquoten von Nichtberufsunfallversicherung und Versicherung für den Krankheitsfall angenähert werden, was aus Sicht der Sozialziele angezeigt erscheint. Die Risikoversicherung be-

schränkt sich auf eine Versicherung für die (theoretische) Erwerbszeit und hat auch die Weiter-
 äufnung des Alterssparplanes im Risikoeintretensfall zu umfassen.

- Die Anbieter von Sparplänen können Anlagen unterschiedlicher Risikostufen anbieten, wobei die minimal und maximal anzubietenden Risikostufen im Sinne der Sozialziele zu regulieren sind. Das Altersguthaben erhöht – oder vermindert – sich dabei entsprechend den Anlageresultaten. Eine Vereinheitlichung der verschiedenen zulässigen Risikoklassen senkt die Informationskosten der Versicherten, da dann mithilfe von standardisierten Benchmarks Quervergleiche zwischen den Anbietern besser möglich sind. Die Information über die Pläne hat standardisiert zu erfolgen. Ihre Richtigkeit sowie ihre konsumentengerechte Zusammenführung zu Übersichten bilden einen Schwerpunkt bei der Prüfung und der Aufsicht.
- Ab einem zu definierenden Alter können die Versicherten in Garantieprodukte wechseln, die eine (aufgeschobene) Altersrente garantieren. Sinnvollerweise können diese Produkte nur von entsprechend streng beaufsichtigten Versicherungsgesellschaften (auch von nicht gewinnorientierten Genossenschaften) angeboten werden.

Die Untersuchungsergebnisse zu den drei vorgegebenen Modellen sowie das vierte Modell wurden anhand verschiedener Interviews sowie an einem vom BSV organisierten Workshop mit ExpertInnen und Stakeholdern diskutiert und validiert.

Die folgende Tabelle zeigt eine zusammenfassende Beurteilung der Machbarkeit der 4 Szenarien, wobei die Bewertung der Machbarkeit und der erwarteten Auswirkungen relativ zur heutigen Situation erfolgen:

| Modelle | Szenario 1 | Szenario 2 | Szenario 3 | Szenario 4 |
|---------------------------------------|----------------|---|---|---|
| Beurteilungskriterien der Machbarkeit | 'Modell Prasa' | Freie PK-Wahl für überobligatorischen Bereich | Sparpläne bei überobligat. Vorsorge bei AG-PK | Freie PK-Wahl für Altersvorsorge, Risiko kollektiv bei AG |
| Zielsetzungen Altersvorsorge | -- | - | - | + |
| Risikoversicherung | -- | - | 0 | 0 |
| Versicherte (Präferenzen) | | | | |
| - Nutzen | + | + | 0 / + | ++ |
| - Kosten | -- | -- | - | - |
| Kosten | | | | |
| - Durchführungskosten | -/0 | -- | - | + |
| - Marketingkosten | -- | - | 0 | -- |
| - Kosten Arbeitgeber | -- | -- | 0 | + |
| - Wechselkosten | 0 | - | 0 | 0 / + |
| Aufsicht und Insolvenzschutz | 0 | 0 | 0 | + |
| Systemstabilität | - | -- | -/0 | ++ |
| Gesamtbeurteilung | -- | -- | 0 / - | + |

Legende: ++: stark positive Auswirkungen; +: positive Auswirkungen; 0: keine Veränderung/neutral; -: negative Auswirkungen; -- stark negative Auswirkungen.

Wie diese Zusammenfassung zeigt, kann lediglich die Machbarkeit von Szenario 4 positiv beurteilt werden. Eine Einführung von Szenario 4 (freie Wahl eines Alterssparplanes bei weiterhin kollektiver Risikoversicherung) in der Schweiz hätte folgende Vorteile:

- Die einzelnen Versicherten können selbst entscheiden, aus welchem Element – der garantierten Verzinsung oder der höheren risikobehafteten Rendite – sie in ihrer persönlichen Situation den höheren Nutzen ziehen
- Der Entscheid über das einzugehende Risiko wird vom Risikoträger selbst getroffen und dann auch getragen (keine Garantien Dritter, die auch entschädigt werden müssen)
- Umverteilung zwischen einzelnen Versicherten zur Gewährleistung der vorgegebenen Garantien, die auch die Vorsorge der Belasteten gefährden, sind nicht mehr notwendig
- Das zentrale Instabilitätsrisiko bei den Anbietern von Vorsorgeleistungen entfällt
- Der Wettbewerb unter den Vorsorgeanbietenden fördert bei geeigneter Regulierung die Kosteneffizienz
- ArbeitnehmerInnen, deren Arbeitgeber nur eine minimale Versicherung gemäss BVG anbietet, könnten in einem Wahlsystem eine (selbst zusätzlich finanzierte) sozialpolitisch erwünschte und entsprechend auch steuerlich begünstigte, breitere zweite Säule aufbauen.
- Durch die Bündelung der Vorsorge auf einen firmenunabhängigen Alterssparplan könnte bei freier Wahl und geeigneter Definition der abzuführenden Sparbeiträge auch die Lücke bei ArbeitnehmerInnen mit nur kurzfristigen Arbeitsverhältnissen oder mehreren gleichzeitigen Arbeitsverhältnissen mit tiefen Löhnen geschlossen werden.
- Die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt könnte erhöht werden, indem ArbeitnehmerInnen mit vielen Stellenwechseln oder vor der Pensionierung gekündigte ArbeitnehmerInnen nicht mehr mit Vorsorgeverlusten zu rechnen hätten und allgemein, indem mit der Wahl des Arbeitgebers nicht mehr auch der Entscheid für die Personalvorsorge getroffen werden muss.
- Arbeitgeber und Vorsorgeeinrichtungen werden administrativ entlastet durch Zusammenführung der Risikoversicherung mit einer bereits bestehenden Risikoversicherung.

Diese positiven Auswirkungen einer freien Wahl des Alterssparplanes können jedoch nur unter gewissen Voraussetzungen realisiert werden. Die mit einer freien Wahl der Pensionskasse verbundenen Gefahren und Risiken, die sich auch in den internationalen Beispielen gezeigt haben (Erreichung der Sozialziele, Kosten, Überforderung der Versicherten), müssen durch geeignete regulatorische Massnahmen korrigiert werden. Dazu gehören zwingend:

- Vorgabe von Mindestsparbeiträgen zur Gewährleistung einer ausreichenden Kapitalbildung
- Vorgabe der maximalen/minimalen Risikoexposition, gegebenenfalls in Abhängigkeit des Alters der Versicherten
- Beschränkung der Anlage-, Verwaltungs- und Informationskosten durch
 - Schaffung von Kostentransparenz
 - Förderung des Wettbewerbs durch standardisierte, einfach verständliche Information betreffend Kosten, Performance und Risiko sowie Beschränkung der Produktevielfalt auf einige standardisierte Angebote mit unterschiedlichen Rendite-/Risikoverhältnissen

Beschränkung der Wechselhäufigkeit

Allenfalls Vorschriften betreffend maximaler (Vermittlungs-) Kosten

- Empowerment der KonsumentInnen (Vorgabe einfach verständlicher, einheitlicher Informations- und Vergleichsraster, Zurverfügungstellung von Vergleichsmöglichkeiten, allenfalls Beschränkung der Auswahlmöglichkeiten auf eine bestimmte Anzahl verschiedener Produkte etc.)
- Gestaltung der anzubietenden Vorsorgeprodukte (Überprüfung der notwendigen Beitragshöhe, Vorgabe der Anlagestrategien, Kontrolle der Verwaltungskosten, Vorgabe standardisierter Produkte) im Sinne der Erreichung der Vorsorgeziele
- Bereitstellung flankierender Information für die Versicherten (Standardisierung von Performance-, Risiko- und Kostenreporting, Aufbereitung von Benchmarks)
- Sicherstellung des Wettbewerbs (Markttransparenz, Markteintrittsmöglichkeiten) und der Seriosität der auftretenden Anbieter (Sicherstellung der angebotenen Produkteigenschaften)
- Erhöhung der Solvenzaufsicht in der Risikoversicherung und bei den Garantieprodukten in der Altersvorsorge (Rentenleistungen).
- Wahrung von Anreizen für die Unternehmungen zur Förderung der Personalvorsorge (wie steuerliche Begünstigung von Arbeitgeberreserven, etc.)

Wenn es gelingt, diese Regulierungsvoraussetzungen zu schaffen, können durch eine Reform der 2. Säule gemäss Szenario 4 positive Effekte für die Stabilität der Altersvorsorge, für den Nutzen für die Versicherten und für die schweizerische Volkswirtschaft insgesamt realisiert werden.

ABSTRACT

In der vorliegenden Studie wird die Machbarkeit einer freien Pensionskassenwahl in der Schweiz beurteilt. Die jüngsten Entwicklungen in der beruflichen Vorsorge (Börsenbaisse, Herabsetzung des Mindestzinssatzes sowie die Senkung des Umwandlungssatzes) haben die mit der Vorsorge verbundenen Risiken deutlich gemacht und die Forderung verstärkt, den Versicherten mehr Entscheidungsfreiheit und eine bessere Kontrolle über ihre Vorsorgeguthaben einzuräumen. Basierend auf den Ergebnissen einer Auswertung internationaler Erfahrungen (Chile, Grossbritannien, USA, Australien und Schweden), verschiedener Experteninterviews und eines Workshops kommt die vorliegende Studie zum Schluss, dass eine freie Pensionskassenwahl in Form einer freien Wahl eines Alterssparplanes bei weiterhin kollektiver Risikoversicherung in der Schweiz grundsätzlich möglich ist. Um die mit einer freien Wahl verbundenen positiven Effekte zu realisieren, sind jedoch verschiedene regulatorische Voraussetzungen zu erfüllen.