

**Eidgenössische Kommission für die berufliche Vorsorge**  
**(Arbeitsgruppe Mindestzins)**

---

## **Mindestzinssatz**

**Bericht der BVG-Kommission**

**vom 15. Mai 2018**

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Rahmenbedingungen zur Festlegung des Mindestzinssatzes</b> .....	<b>3</b>
2.1	Grundlagen und heutige gesetzliche Regelung .....	3
2.2	Empfehlungen der BVG-Kommission und bisherige Formeln .....	6
<b>3</b>	<b>Künftige Vorgehensweise</b> .....	<b>10</b>
3.1	Grundsätzliche Überlegungen zur Festlegung des Mindestzinssatzes .....	10
3.2	Alternative Formel .....	11
3.3	Auswirkungen auf BVG-nahe Kassen und die Lebensversicherer .....	13
<b>4</b>	<b>Beurteilung und Empfehlung an die BVG-Kommission</b> .....	<b>14</b>
4.1	Minderheitsposition .....	14
4.2	Empfehlung an die BVG-Kommission: Mehrheitsposition .....	14
<b>5</b>	<b>Anhang</b> .....	<b>16</b>
A1:	Rechtliche Grundlagen zur Festsetzung des BVG-Mindestzinssatzes.....	16
A2:	Szenarien betreffend Entwicklung Mindestzins .....	29

## **1 Ausgangslage**

Gemäss Beschluss der BVG-Kommission vom 29. August 2017 wurde eine Arbeitsgruppe zum Thema Mindestzinssatz gebildet. Ziel dieser Arbeitsgruppe war es, bis zur Sitzung der BVG-Kommission vom 23. November 2017 eine Auslegeordnung zu erarbeiten und die Frage zu prüfen, ob eine neue oder eine zusätzliche Formel für die Berechnung des Mindestzinssatzes, die der Kommission aus Ausgangspunkt für ihre Empfehlung an den Bundesrat dient, sinnvoll oder sogar notwendig ist.

Die Arbeitsgruppe hat der BVG-Kommission die entsprechende Auslegeordnung am 23. November 2017 mündlich mittels einer Präsentation vorgestellt. Dabei wurde auf die Schwächen der bisherigen Formel hingewiesen und weiterer Diskussionsbedarf konstatiert. Es wurde ausserdem ein Vorschlag für eine alternative Formel präsentiert. Die BVG-Kommission hat in der Folge mit grosser Mehrheit entschieden, dass der Formelvorschlag von der Arbeitsgruppe weiter verfolgt werden soll. Die Arbeitsgruppe wurde zudem beauftragt, die Arbeiten an der Auslegeordnung betreffend den Mindestzinssatz und seinen juristischen Grundlagen weiter zu führen. Auch sollten die Folgen der präsentierten Formel für die Lebensversicherer durch den Schweizerischen Versicherungsverband und die FINMA näher abgeklärt werden.

## **2 Rahmenbedingungen zur Festlegung des Mindestzinssatzes**

### **2.1 Grundlagen und heutige gesetzliche Regelung**

Gemäss Art. 113 Abs. 2 Bst. a der Bundesverfassung soll die berufliche Vorsorge zusammen mit der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise ermöglichen. Die beiden Begriffe "gewohnte Lebenshaltung" und "angemessene Weise" sind unbestimmte Rechtsbegriffe, hinter denen aber konkrete Vorstellungen stecken. Als Leistungsziel wird angestrebt, dass die Renten der ersten und zweiten Säule zusammen modellmässig rund 60% des früheren Lohnes erreichen.

Mit Inkrafttreten des BVG am 1. Januar 1985 wurde in Art. 15 Abs. 2 festgehalten, dass der Bundesrat den Mindestzinssatz aufgrund der Anlagemöglichkeiten festlegt. In der entsprechenden Verordnung wurde der Mindestzinssatz auf 4 % fixiert (Art. 12 BVV 2). Diese Festlegung basierte auf der Annahme, dass eine Vermögensrendite von 4 % eine "normale wirtschaftliche Entwicklung" kennzeichnet. Diese Annahme konnte damals empirisch begründet werden. Man muss sich dabei vergegenwärtigen, dass der Bundesrat für die berufliche Vorsorge ursprünglich ein Leistungsprimat vorsah. Nun kann jedes modellmässige Leistungsziel auch mittels einem Beitragsprimat verwirklicht werden. Beispielsweise kann angenommen werden, dass die Verzinsung der Altersguthaben der Lohnentwicklung entspricht. Entspricht

die Zuwachsrate der Löhne der Vermögensrendite, so wird von der "goldenen Regel" gesprochen<sup>1</sup>. Die Zuwachsrate der Löhne wiederum setzt sich gemäss dem verwendeten Modell aus der Inflation und der (positiven) Produktivitätssteigerung zusammen, weshalb die postulierte Gleichheit von Vermögensrendite und Zuwachsrate der Löhne auch bedeutet, dass die Vermögensrendite über der Inflation zu liegen kommt.

Nun hat der Bundesrat in der damaligen Botschaft festgehalten, dass die goldene Regel durchaus auf unterschiedlichen Niveaus spielen kann. Die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte hat man sich damals aber wohl kaum vorstellen können, selbst wenn explizit nicht ausgeschlossen wurde, dass unter gewissen ökonomischen Rahmenbedingungen das Leistungsziel von 60 % verfehlt werden könnte<sup>2</sup>. Das anvisierte Leistungsziel wurde nicht verfehlt, aber das volkswirtschaftliche Gleichgewicht, das mit der goldenen Regel postuliert wird, spielt heute unbestreitbar auf einem anderen Niveau als 1985. Gegenwärtig weisen einige der in Gesetz und Verordnung vorgesehenen Anlagemöglichkeiten gar eine negative Rendite auf.

Die goldene Regel hat für die Festlegung des Mindestzinssatzes heute generell nicht mehr die gleiche Relevanz wie damals, wenngleich die Forderung, dass die Verzinsung der Altersguthaben auf längere Frist der Zuwachsrate der Löhne entsprechen sollte, weiterhin anerkannt ist. Man orientiert sich bei der Festlegung des Mindestzinssatzes heute aber nicht mehr im gleichen Umfang an einem "heimischen" volkswirtschaftlichen Gleichgewicht, wie dies noch im Rahmen der Arbeiten zur Einführung des BVG-Obligatoriums getan wurde. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass die Märkte heute internationaler verknüpft und durch den technologischen Fortschritt schnelllebiger geworden sind. Im Rahmen der 1. BVG Revision wurde die heute gültige Formulierung von Artikel 15 BVG eingefügt<sup>3</sup>:

**Art. 15<sup>4</sup>**      *Altersguthaben*

*1 Das Altersguthaben besteht aus:*

- a. den Altersgutschriften samt Zinsen für die Zeit, während der der Versicherte der Vorsorgeeinrichtung angehört hat, oder längstens bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters;*
- b. den Altersguthaben samt Zinsen, die von den vorhergehenden Einrichtungen überwiesen und dem Versicherten gutgeschrieben worden sind;*
- c.<sup>5</sup> den Rückzahlungen von Vorbezügen nach Artikel 30d Absatz 6;*

---

<sup>1</sup> BBI 1976 I 149

<sup>2</sup> Siehe Annex I: Pétremand Sylvie, La fixation du taux d'intérêt minimal LPP, S. 3

<sup>3</sup> Amtliches Bulletin, SR 00.027, 28.11.02

<sup>4</sup> Fassung gemäss Ziff. 1 des BG vom 3. Okt. 2003 (1. BVG-Revision), in Kraft seit 1. Jan. 2005 (AS **2004** 1677; BBI **2000** 2637).

<sup>5</sup> Eingefügt durch Anhang Ziff. 4 des BG vom 19. Juni 2015 (Vorsorgeausgleich bei Scheidung), in Kraft seit 1. Jan. 2017 (AS **2016** 2313; BBI **2013** 4887).

d.<sup>6</sup> den Beträgen, die im Rahmen eines Vorsorgeausgleichs nach Artikel 22c Absatz 2 FZG<sup>7</sup> überwiesen und gutgeschrieben worden sind;

e.<sup>8</sup> den Beträgen, die im Rahmen eines Wiedereinkaufs nach Artikel 22d Absatz 1 FZG gutgeschrieben worden sind.

<sup>2</sup> Der Bundesrat legt den Mindestzins fest. Dabei berücksichtigt er die Entwicklung der Rendite marktgängiger Anlagen, insbesondere der Bundesobligationen, sowie zusätzlich der Aktien, Anleihen und Liegenschaften.<sup>9</sup>

<sup>3</sup> Der Bundesrat überprüft den Mindestzinssatz mindestens alle zwei Jahre. Er konsultiert dabei die Eidgenössische Kommission für berufliche Vorsorge und die Sozialpartner.

<sup>4</sup> Er regelt die Festlegung des Anteils des Altersguthabens am gesamten Vorsorgeguthaben in Fällen, in denen dieser Anteil nicht mehr ermittelt werden kann.<sup>10</sup>

Art. 15. Abs. 2 BVG setzt den gesetzlichen Rahmen für die periodische Überprüfung beziehungsweise die Festlegung des Mindestzinssatzes durch den Bundesrat. Der Gesetzgeber verleiht den Bundesobligationen ein besonderes Gewicht, will aber auch Aktien, Anleihen und Liegenschaften berücksichtigt wissen. Der Mindestzinssatz soll also grundsätzlich auf der Renditeentwicklung eines Anlagemixes basieren, mit den Bundesobligationen als Ausgangsgrösse. Die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen wird im Gesetz hingegen nicht erwähnt. Die heutige gesetzliche Formulierung legt zudem nur fest, welche Faktoren berücksichtigt werden müssen, nicht jedoch die exakte Art und Weise ihres Einbezugs. Beispielsweise wird nicht definiert, wie die Bundesobligationen genau zu berücksichtigten sind (letzter Wert, einfacher Durchschnitt eines kurzen Zeitraums oder längerfristiger rollender Durchschnitt), sondern nur, dass sie bei der Festlegung des Mindestzinssatzes besonders zu beachten sind.

Der Gesetzgeber hat in der 1. BVG-Revision darauf verzichtet, eine fixe Formel ins Gesetz aufzunehmen. Gemäss BSV-Mitteilungen über die Berufliche Vorsorge Nr. 75 geschah dies einerseits, damit der Bundesrat flexibel auf geänderte Verhältnisse an den Finanzmärkten reagieren kann, andererseits wollte man vermeiden, dass die Vorsorgeeinrichtungen ihre Anlagestrategie auf eine einzige Formel ausrichten. Der Bundesrat äusserte die Ansicht, dass eine starre Anwendung einer Formel angesichts von nicht vorhersehbaren Marktentwicklungen zu unpassenden Resultaten führen könne<sup>11</sup>. Jedoch könne eine feste Vorgehensweise "als Ausgangslage für die Festlegung des Mindestzinssatzes eine wichtige Funktion erfüllen"<sup>12</sup>. Der

---

<sup>6</sup> Eingefügt durch Anhang Ziff. 4 des BG vom 19. Juni 2015 (Vorsorgeausgleich bei Scheidung), in Kraft seit 1. Jan. 2017 (AS 2016 2313; BBI 2013 4887).

<sup>7</sup> SR 831.42

<sup>8</sup> Eingefügt durch Anhang Ziff. 4 des BG vom 19. Juni 2015 (Vorsorgeausgleich bei Scheidung), in Kraft seit 1. Jan. 2017 (AS 2016 2313; BBI 2013 4887).

<sup>9</sup> Siehe auch die UeB Änd. 17.12.2010 am Schluss dieses Textes.

<sup>10</sup> Eingefügt durch Anhang Ziff. 4 des BG vom 19. Juni 2015 (Vorsorgeausgleich bei Scheidung), in Kraft seit 1. Jan. 2017 (AS 2016 2313; BBI 2013 4887).

<sup>11</sup> Antwort des Bundesrates auf die Motion 11.3778, Berufliche Vorsorge. Mindestzinssatz entpolitisieren.

<sup>12</sup> Antwort des Bundesrates auf die Motion 05.3467 Feste Formel für BVG-Mindestzinssatz.

Bundesrat verfügt über eine "marge d'appréciation" und erwägt auch die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen.

Darüber hinaus gilt es zu erwähnen, dass nicht die gesamte Vermögensrendite einer Vorsorgeeinrichtung für die Verzinsung der Altersguthaben verwendet werden kann. Die Vorsorgeeinrichtungen haben nämlich die gesetzliche Pflicht, Wertschwankungsreserven zu bilden und die notwendigen Rückstellungen vorzunehmen, um die gesetzlichen und reglementarischen Verpflichtungen erfüllen zu können. Ein sehr gewichtiger Faktor bei der Festlegung durch den Bundesrat ist die im Gesetz verankerte Pflicht zur Konsultation der BVG-Kommission. Die BVG-Kommission wiederum, in welcher auch die Sozialpartner vertreten sind, ist hinsichtlich der Ausgestaltung ihrer Entscheidungsfindung frei.

## **2.2 Empfehlungen der BVG-Kommission und bisherige Formeln**

Wie im obigen Abschnitt erwähnt, ist die BVG-Kommission in ihrer Entscheidungsfindung weitgehend frei, berücksichtigt jedoch selbstredend die gesetzlichen Rahmenbedingungen, an die der Bundesrat gebunden ist. Die Diskussionen im Rahmen der Arbeitsgruppe Mindestzins haben gezeigt, dass in den Grundfragen bezüglich Sinn und Zweck des Mindestzinssatzes - vorausgesetzt die heutige gesetzliche Konstruktion - ein Konsens besteht. Die nachfolgenden Punkte können in diesem Sinne als Übereinkunft verstanden werden:

- Der Mindestzinssatz ist ein wichtiger Bestandteil des Altersguthabens (und somit der Vorsorgeleistung), aber auch für die Höhe der Freizügigkeitsleistung oder die Berechnung der zu teilenden Austrittsleistung bei Scheidungen. Er ist deshalb ein bedeutender sozialpolitischer Parameter mit einer entsprechenden Öffentlichkeitswirkung.
- Der Mindestzinssatz leistet einen Beitrag zur Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Generationen.
- Der Mindestzinssatz sollte im Hinblick auf das Leistungsziel der beruflichen Vorsorge mittel- bis langfristig der Zuwachsrate der Löhne entsprechen und mindestens die Teuerung ausgleichen.
- Der Mindestzinssatz stellt sicher, dass alle Versicherten in der beruflichen Vorsorge eine im Hinblick auf die Anlagemöglichkeiten angemessene Verzinsung ihrer Altersguthaben erhalten.
- Der Mindestzinssatz muss grundsätzlich von allen Vorsorgeeinrichtungen erreicht werden können<sup>13</sup>, d.h. auch von Vorsorgeeinrichtungen, welche wegen ihrer Nähe zum BVG über

---

<sup>13</sup> Der Bundesrat muss den Mindestzinssatz mindestens alle 2 Jahre überprüfen. Aufgrund der ex-ante Festlegung kann er im genannten Sinne kurzfristig nur in der Erwartung "korrekt" sein. Die obige Prämisse gilt deshalb in der Durchschnittsbetrachtung über mehrere Jahre.

eine eingeschränkte Risikofähigkeit verfügen. Er sollte deshalb ein marktkonformer, risikoarmer Zinssatz sein<sup>14</sup>.

- Der Mindestzinssatz soll die Vorsorgeeinrichtungen nicht zu einer defensiven Anlagestrategie verleiten. Als Mindestsatz setzt er eine untere Schwelle, die bei entsprechendem Risikoprofil, welches durch das oberste Organ festgelegt wird, übertroffen werden sollte. Er darf deshalb nicht zu hoch angesetzt werden.
- Der Mindestzinssatz hat einen Einfluss auf die Höhe der Sollrendite sowie das Ausmass der Leistungsgarantie.
- Im Bereich der Kollektivlebensversicherung BV (Privatversicherer) besteht ein Zusammenhang zwischen Mindestzinssatz und Eigenmittelanforderung. Grundsätzlich gilt, je höher der Mindestzinssatz ist, desto höher sind die in der Vermögensanlage einzugehenden Risiken und entsprechend die Eigenmittelanforderungen.

Da die BVG-Kommission die Interessen aller Anspruchsgruppen zu berücksichtigen hat, besteht in der Frage der Umsetzung dieser Konvention weniger Konsens. Sie arbeitet heute mit zwei Formeln, einer Mehrheits- und einer Minderheitsformel<sup>15</sup>. Beide Formeln sind in Übereinstimmung mit Art. 15 Abs. 2 BVG. Seit 2004 hat die BVG-Kommission die Mehrheits- und Minderheitsformel als Richtschnur für die Diskussion in der BVG-Kommission angewandt. Manchmal lag der dem Bundesrat empfohlene Mindestzinssatz über, manchmal unter dem Ergebnis der Formeln.

---

<sup>14</sup> Eine Senkung des Mindestzinssatzes wirkt als "Puffer" im Falle einer Unterdeckung. Er kann bis maximal 5 Jahre um 0.5 Prozentpunkte gesenkt werden.

<sup>15</sup> Die Formeln lauten wie folgt:

**Mehrheitsformel:** Mindestzinssatz =  $\max(0, 0.7R, 0.7R + 0.1a)$

**Minderheitsformel:** Mindestzinssatz =  $\max(0, R + 0.1a)$

R ist der 7-jährige gleitende Durchschnitt der 7-jährigen Bundesobligationen, a ein Faktor, welcher die risikoreichen Anlagen von Aktien, Anleihen und Liegenschaften berücksichtigt. Er ist eine Kombination des Pictet BVG 25 Index (Anteil 85%) mit einem Immobilienindex (Anteil 15 %).

Tabelle 1: Mehrheits- versus Minderheitsformel: Höhe der Sätze in %

Datum	Formel Mehrheit	Formel Minderheit	Empfehlung BVG-Kom.	Mindestzins Folgejahr	<=> Mehrheit
Jul 09	1.93	2.63	2.00	2.00	=
Jul 10	2.18	2.85	2.00	2.00	<
Jul 11	1.47	2.10	1.50	1.50	=
Jul 12	2.28	2.84	1.50	1.50	<
Jul 13	1.51	2.00	1.75	1.75	>
Jul 14	1.55	1.95	1.75	1.75	>
Jul 15	1.31	1.58	1.25	1.25	=
Jul 16	0.74	0.90	1.00	1.00	>
Jul 17	0.48	0.56	1.00	1.00	>

In den aktuellen Formeln dominieren die Bundesobligationen, wie dies vom Gesetzgeber vorgesehen wurde. Der effektiven Asset Allocation der Pensionskassen entspricht dies nur bedingt. Wie im obigen Kapitel erwähnt, sollte der Mindestzinssatz risikoarm erreichbar sein, muss er doch von allen Vorsorgeeinrichtungen, wie auch von den Lebensversicherern im Bereich Kollektivleben BV erreicht werden können. Letztere haben aufgrund des Geschäftsmodells und regulatorischen Erfordernissen eine stark obligationenlastige Asset Allokation.

Das BSV hat mit der Mehrheitsformel verschiedenen Szenarien berechnet<sup>16</sup> (siehe Anhang 2). Diese zeigen, dass die Formel gegen Zinsveränderungen und Verwerfungen bei den Aktien und Immobilien recht robust ist. Extreme Entwicklungen der Finanzmärkte werden ausser Acht gelassen und Werte unter dem Nullwert treten selten auf.

<sup>16</sup> Es wurden vereinfachte Modelle verwendet: Duration 7.6; Ausgangsbondrendite von 0.28%; Anlagen nur in CHF; die Veränderung tritt jeweils Anfang Jahr ein; Kategorien: Aktien und Alternative, Forderungen, Immobilien gemäss dem Durchschnitt der PK-Statistik; Verteilung Rentnerdeckungskapital / Deckungskapital Aktive von 45% zu 55%, technischer Zins: 2.5%.

Im Bericht der PPCmetrics AG vom 30. August 2005 und dem Bericht des Ausschusses Anlagefragen vom Oktober 2005 wurden unter anderem folgende Grundüberlegungen zum Mindestzins angeführt, die im Grundsatz weiterhin Gültigkeit haben, auch wenn sich die Finanzmärkte seither wesentlich verändert haben:

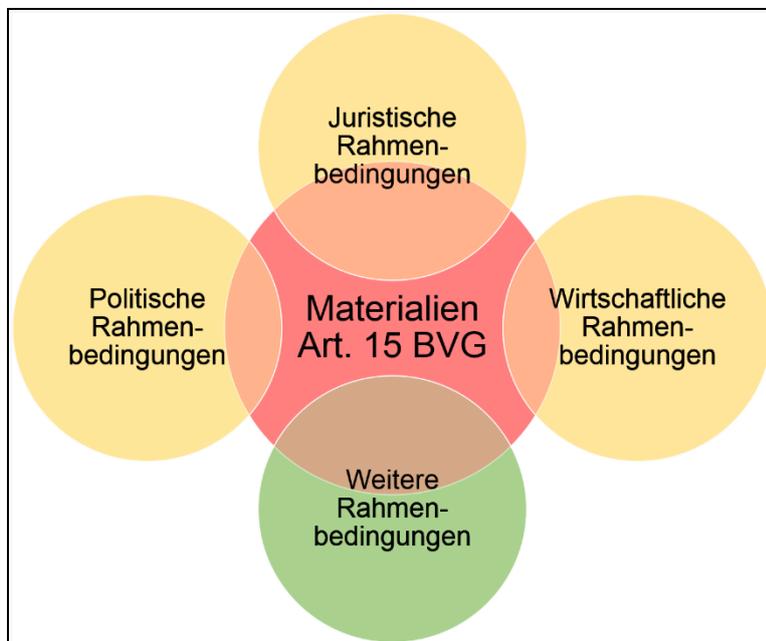
- a. Es handelt sich nicht um einen Maximal- oder Zielzinssatz, sondern um einen minimalen Zinssatz, den die Vorsorgeeinrichtung nach Massgabe ihrer Möglichkeiten übertreffen kann.
- b. Der Mindestzinssatz sollte auch mit risikoarmen Anlagen erreichbar sein.
- c. Der Mindestzinssatz muss auch für Kassen, welche mangels Wertschwankungsreserven oder infolge einer BVG-nahen Vorsorgekonzeption eine sehr geringe Risikofähigkeit haben, erreichbar sein.
- d. Ein zu hoher BVG-Mindestzinssatz würde Kassen mit geringer Risikofähigkeit dazu nötigen, eine unvertretbar risikobehaftete Anlagestrategie zu fahren. Da die Festlegung der Anlagestrategie zu den unentziehbaren Aufgaben des Stiftungsrates gehört und die Mitglieder persönlich haften, wäre ein risikoorientierter Mindestzinssatz nicht vertretbar, es sei denn, der Bund würde auch die Haftungsrisiken übernehmen.
- e. Ein Mindestzinssatz sollte nicht zu stark schwanken von Jahr zu Jahr. Insofern ist eine gewisse Glättung sinnvoll, gibt diese den Kassen doch eine Planungssicherheit.
- f. Der Mindestzinssatz sollte mit einem Portfolio replizierbar sein.

### 3 Künftige Vorgehensweise

#### 3.1 Grundsätzliche Überlegungen zur Festlegung des Mindestzinssatzes

Die Diskussionen in der Arbeitsgruppe Mindestzins haben gezeigt, dass am Konzept der Formel als objektive Richtschnur für die Empfehlung der BVG-Kommission festgehalten werden soll. Es ist aber auch klar, dass eine Formel nicht die alleinige Entscheidungsgrundlage sein kann, da eine solche niemals alle Rahmenbedingungen, die für den Mindestzinssatz zu beachten sind, abbilden kann. Neben den gesetzlich gegebenen Anforderungen von Art. 15 BVG sind auch noch diverse juristische, wirtschaftliche, politische und allenfalls weitere Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

Grafik 1: Rahmenbedingungen



Wie im vorangegangenen Kapitel dargelegt, hat der Mindestzinssatz eine hohe sozialpolitische Relevanz und eine entsprechende Öffentlichkeitswirkung. Die Arbeitsgruppe betont deshalb, dass die Empfehlung der BVG-Kommission transparent begründet werden muss, unabhängig davon, ob sie exakt dem Formelergebnis entspricht oder ein Zu- oder Abschlag vorgenommen wird. Ausgehend von den als Übereinkunft verstandenen Merkmalen des Mindestzinssatzes und dem in obiger Grafik dargestellten Spannungsfeld hat die Arbeitsgruppe eine Liste von konkreten Rahmenbedingungen zusammengestellt, die in den bisherigen Diskussionen der BVG-Kommission eine Rolle gespielt haben. Eine solche Liste kann, wenn sie als Leitfaden künftiger Diskussionen verstanden wird, grundsätzlich nicht abschliessend sein oder einer festen Hierarchie folgen, da sich je nach Entwicklung sowohl die Rahmenbedingungen selbst wie auch die Prioritäten verschieben können.

- **Finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen**

Eine explizite Berücksichtigung der Deckungsgradsituation wurde vom Gesetzgeber nicht vorgesehen. Dennoch ist die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen untrennbar mit den Rendite/Risiko-Überlegungen der obersten Organe und der Akzeptanz der beruflichen Vorsorge verknüpft. Namentlich ist die Tragbarkeit für die BVG-Minimalkassen und die Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen<sup>17</sup> zu berücksichtigen.

- **Teuerung und Lohnwachstum**

Mittel- bis langfristig wird eine positive Realverzinsung angestrebt. Die Teuerung und das Lohnwachstum sind mit dem Leistungsziel verknüpft (vgl. Kapitel 2). Mittelfristig muss der Mindestzinssatz mit dem Lohnwachstum in Einklang stehen, damit das Leistungsziel erreicht werden kann.

- **Auswirkungen auf die Sollrendite**

In die Sollrendite der Vorsorgeeinrichtungen fliessen neben dem Mindestzinssatz auch Kosten zur Finanzierung nicht gedeckter Leistungen und Garantien (z.B. Pensionierungsverluste aufgrund eines zu hohen BVG-Mindestumwandlungssatzes) ein. Diese sind zu berücksichtigen. Zudem müssen die nötigen Wertschwankungsreserven gebildet werden können.

- **Nachvollziehbarkeit des Entscheids**

Dieser Punkt ist für die Akzeptanz und das Vertrauen in die berufliche Vorsorge sehr wichtig.

- **Vermeidung von Scheingenaugigkeit**

Die Berücksichtigung zu vieler Nachkommastellen würde zu einer Scheingenaugigkeit führen. Die Empfehlung sollte auf mindestens ein Zehntel Prozent gerundet sein.

### 3.2 Alternative Formel

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Anspruchsgruppen ist es erfahrungsgemäss schwierig, zu einer (einzigen) Formel einen Konsens zu finden. Dennoch soll wie bereits erwähnt am Konzept der Formel als objektiver Richtschnur festgehalten werden. Es hat sich aber in den letzten Jahren gezeigt, dass die bisherigen Formeln gewisse Schwächen aufweisen. Der hohe Obligationenanteil führt dazu, dass sich das Formelergebnis immer mehr der Null annähert. Zudem führt die Glättung über sieben Jahre dazu, dass es auch bei einem Ansteigen der Zinsen lange auf einem tiefen Niveau verharren würde. In der breiten Öffentlichkeit wird ein Mindestzinssatz, der gegen Null strebt, angesichts der sehr guten Per-

---

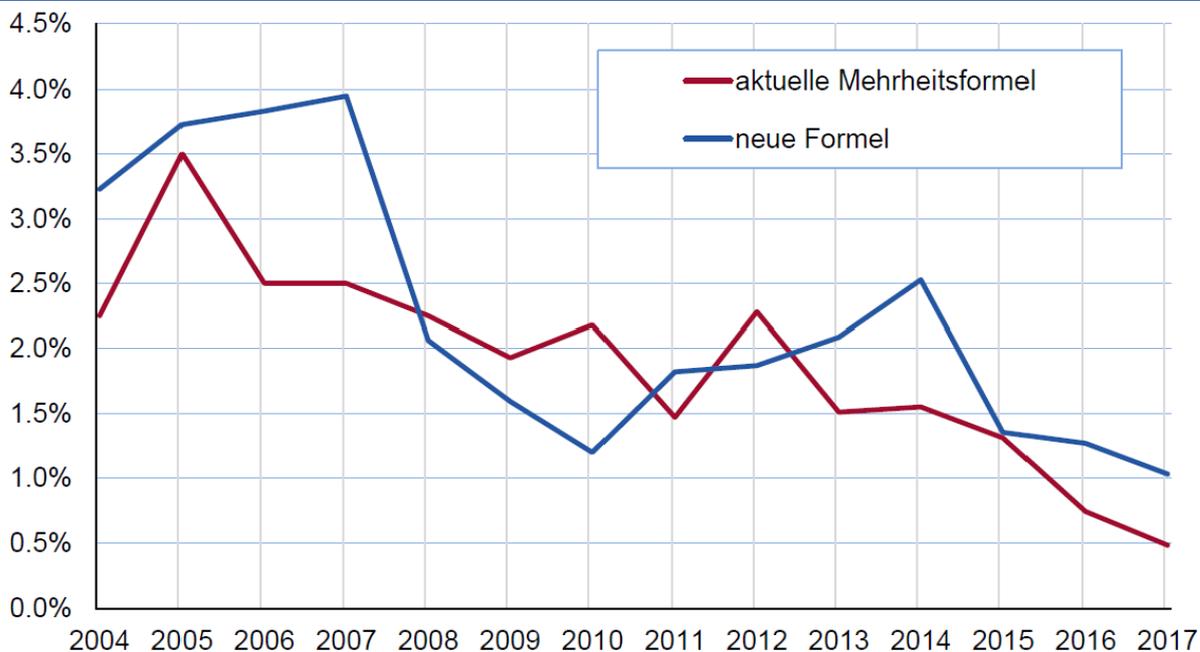
<sup>17</sup> Bei den Lebensversicherern wird die finanzielle Lage durch die Vorgaben der FINMA im Bereich Swiss Solvency Test (SST) und die spezifisch obligationenlastige Asset Allocation determiniert.

formance der letzten Jahre und der vielfach robusten finanziellen Lage der Vorsorgeeinrichtungen kaum verstanden. Ein Formelergebnis von Null oder darunter ist zwar insofern unproblematisch, als die BVG-Kommission aufgrund der im vorangegangenen Kapitel dargelegten Punkte in ihrer Empfehlung davon abweichen kann. Nichtsdestotrotz plädiert eine Mehrheit der Arbeitsgruppe dafür, diese Erfahrungen zu nutzen und künftig eine Formel zu verwenden, welche näher an der jeweiligen Marktentwicklung ist. Die Arbeitsgruppe Mindestzins schlägt vor diesem Hintergrund mehrheitlich folgende neue Formel vor:

$$\text{MZS} = r_{10} + 0.3 * (r_{25\text{plus};\text{Ø}3\text{J}} - r_{10})$$

Der erste Term  $r_{10}$  repräsentiert das Zinsniveau (Verfallsrendite 10jährige Bundesobligation gemäss SNB). Der zweite Term  $(r_{25\text{plus};\text{Ø}3\text{J}} - r_{10})$  repräsentiert die erzielte Rendite über Zinsniveau (30% der erzielten Rendite gemäss Pictet BVG 25plus, letzte 3 Jahre, annualisiert, abzüglich Zinsniveau). Der Pictet BVG25plus enthält 65% Obligationen, 20% Aktien, 10% Immobilien und 5% Alternative Anlagen. Er bildet die übliche Anlagestrategie der Vorsorgeeinrichtungen ab. Im Gegensatz zum Vorgänger Pictet BVG 25 berücksichtigt er auch Immobilien und alternative Anlagen sowie die Fremdwährungsabsicherung. Er ist damit realitätsnaher.

#### Historische Entwicklung



Quelle: PPCmetrics

Die vorgeschlagene Formel erfüllt die Vorgaben von Art. 15 BVG und die Kriterien, welche die Arbeitsgruppe Mindestzins definiert hat (robuste Ergebnisse und weniger Trägheit, übliche und

einfache Marktkenngrößen als Bausteine, Anwendbarkeit für Vorsorgeeinrichtungen mit unterschiedlichen Anlagestrategien). Es gibt keine lange Glättung mehr wie bei der bisherigen Formel und den Renditeergebnissen beziehungsweise dem Ertragspotential wird besser Rechnung getragen. Dadurch wird die Formel aber auch volatiler und etwas "aggressiver". Zinsänderungsrisiken werden nur mittels Pictet Index berücksichtigt und eine Abbildung über ein Portfolio ist kaum mehr möglich ("Rückzugportfolio"). Darüber hinaus setzt die Formel keine untere Grenze.

### **3.3 Auswirkungen auf BVG-nahe Kassen und die Lebensversicherer**

Wie schon unter Punkt 2.2. erwähnt, hat der Mindestzinssatz Einfluss auf die Höhe der Sollrendite und das Ausmass der Leistungsgarantie. Mit dem zu hohen Umwandlungssatz fallen sehr hohe Verrentungsverluste an. Mit der abgelehnten Altersvorsorge 2020 wären diese deutlich reduziert worden. Diese Verluste müssen aus der Zinsmarge oder andere Quellen finanziert werden. Auf der anderen Seite verfügen BVG-nahe Kassen verfügen in der Regel über eine geringe Risikofähigkeit und müssen deshalb eine risikoarme Asset Allokation fahren. Bei den Lebensversicherern führen die gesetzlichen Vorgaben im Versicherungsaufsichtsgesetz (Unterdeckung nicht erlaubt, Restriktionen im Swiss Solvency Test, die zu einer sehr risikoarmen Anlagestrategie zwingen) dazu, dass die Asset Allokation stark obligationenlastig ist. Die Aktienquote bewegt sich in der Regel zwischen 5 und 10%, der Obligationenanteil beträgt 60% und mehr. Wenn der Mindestzinssatz künftig im Wesentlichen der neuen Formel folgt, welche formeltechnisch im Durchschnitt bewusst höhere und volatilere Ergebnisse liefert als die bisherige Mehrheitsformel (siehe Grafik Seite 13), werden BVG-nahe Kassen und vor allem die Lebensversicherer aufgrund ihrer risikoarmen Asset Allokation und den weiter steigenden Umwandlungssatzverlusten Finanzierungsprobleme erhalten.

Bei den Lebensversicherern ist im Weiteren der Swiss Solvency Test (SST) zu beachten. Gegenwärtig verwenden die Gesellschaften im BVG-Geschäft interne Modelle. Die FINMA führt aber ein neues BVG-Standardmodell ein, welches spätestens ab 1.1.2019 anzuwenden sein wird. Bereits weitgehend definiert ist das sogenannte "Versicherungsmodell", welches gemäss FINMA durch seine einjährige "Abwicklungsperspektive" nicht sehr sensitiv auf den Mindestzinssatz reagiert. Daneben soll im Verlauf des Jahres 2018 noch das sogenannte "Vorsorgemodell" erarbeitet werden. Gemäss FINMA wird dieses einen mehrjährigen Horizont aufweisen. In diesem Modell wird der Mindestzinssatz durch die mehrjährige Projektion vermutlich deutlich mehr Relevanz aufweisen. Da die beiden Modelle von der FINMA gegenwärtig noch erarbeitet, bzw. finalisiert werden, hat die Arbeitsgruppe die Einflüsse aus den beiden SST-Modellen nicht berücksichtigen können.

## **4 Beurteilung und Empfehlung an die BVG-Kommission**

### **4.1 Minderheitsposition**

Für eine Minderheit hat die Arbeitsgruppe ihr Mandat zu eng ausgelegt. Namentlich auf die Frage der Sinnhaftigkeit der heutigen Regelung von Art. 15 Absatz 2 BVG (beispielsweise die Frage der geeigneten Regulierungsebene oder des zuständigen Organs der Vorsorgeeinrichtung) ist die Arbeitsgruppe nicht eingegangen.

Eine Minderheit in der Arbeitsgruppe spricht sich gegen die neue Formel aus und möchte am Status Quo mit der Mehrheitsformel festhalten. Die Minderheit kommt zum Schluss, dass die neue Formel nicht besser als die bisherige Mehrheitsformel ist, aber deutlich volatiler auf Zinserhöhungen und -senkungen reagiert und zudem strukturell im Mehrjahresvergleich höhere Werte als die Mehrheitsformel generiert. Nachdem die Altersvorsorge 2020 und damit die Senkung des Mindestumwandlungssatzes abgelehnt wurden, müssen die zunehmenden Verrentungsverluste mit der Zinsmarge querfinanziert werden. BVG-nahe Pensionskassen und die Sammelstiftungen der Lebensversicherer würden aufgrund der neuen Formel zunehmend Schwierigkeiten haben, die Verluste zu finanzieren. Die Minderheit ist der Meinung, dass eine neue Formel erst nach einer Senkung des Umwandlungssatzes auf eine annähernd korrekte Höhe eingeführt werden sollte.

### **4.2 Empfehlung an die BVG-Kommission: Mehrheitsposition**

Die Mehrheit der Arbeitsgruppe sieht den Bedarf einer neuen Formel als gegeben. Der heute sehr hohe Obligationenanteil bei den Mehrheits- und Minderheitsformeln widerspiegelt auch unter Einrechnung des Vorsichtprinzips – mit Ausnahme für die Lebensversicherer – die Vorsorgewelt nur ungenügend. Dabei darf nicht vergessen werden, dass bis Ende 2005 Obligationen höchstens zum Nominalwert und Aktien und Immobilien höchstens zum Verkehrswert bewertet werden durften. Die Aktivseite der Pensionskasse war dadurch stark geglättet. Seit der Umstellung auf Swiss GAAP Fer 26 ist die Aktivseite ab 2005 zu Marktwerten zu bilanzieren, womit die erzielte Rendite dem effektiven Wert entspricht. Auf der anderen Seite ist die Aktivseite seither viel volatiler geworden. Dem trägt die alternativ vorgeschlagene Formel besser Rechnung. Dennoch sind noch immer 70% des Resultats der neuen Formel durch die Rendite der Bundesobligationen bestimmt.

Um den weiteren Vorgaben Rechnung zu tragen, insbesondere den mehrmals erläuterten Schwierigkeiten der BVG-nahen Kassen, soll die neue Formel zusammen mit der bisherigen Mehrheitsformel angewandt werden<sup>18</sup>. Nach einer Beobachtungszeit von drei Jahren soll die

---

<sup>18</sup> Um eine historische Betrachtung zu ermöglichen, wird die bisherige Minderheitsformel weiterhin berechnet.

Sachlage überprüft und gegebenenfalls neu beurteilt werden, insbesondere in Bezug auf die Frage der Glättung<sup>19</sup>. Wichtig ist zudem, dass die Empfehlung zum Mindestzinssatz weiterhin mit Blick auf die in Kapitel 3.1 tabellarisch aufgeführten Rahmenbedingungen gemacht wird.

Zudem empfiehlt die Arbeitsgruppe aus Gründen der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit, in der Medienmitteilung zur Empfehlung an den Bundesrat künftig alle ausschlaggebenden Punkte zu deklarieren.

---

<sup>19</sup> Die Glättung wird durch die bisherige Mehrheitsformel "mitgeführt". Sollte nach Ablauf der Beobachtungszeit nur noch die neue Formel verwendet werden, muss die Frage der Glättung neu beurteilt werden.

## 5 Anhang

### A1: Rechtliche Grundlagen zur Festsetzung des BVG-Mindestzinssatzes<sup>20</sup> (Pétremand Sylvie, 2018)

#### I. Einleitende Bemerkungen

Die berufliche Vorsorge ermöglicht zusammen mit der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise (Art. 113 Abs. 2 Bst. a Bundesverfassung, BV)<sup>21</sup>. Für jede versicherte Person wird ein Guthaben aufgebaut, um künftige Leistungen zu garantieren. Im Rahmen dieses Sparprozesses kommt der Festsetzung des Mindestzinssatzes eine besondere Bedeutung zu.

Der BVG-Mindestzinssatz ist der **Zinssatz, zu dem die Altersguthaben** – mindestens – **verzinst werden müssen**. Er ist somit ausschlaggebend für die Höhe der Renten in der obligatorischen beruflichen Vorsorge. Dadurch, dass der Mindestzinssatz Auswirkungen auf die Bildung des Altersguthabens hat, beeinflusst er nicht nur die Höhe der künftigen Renten, sondern auch der Freizügigkeitsleistungen.

Der Mindestzinssatz ist für die **Versicherten eine Garantie**: Er legt fest, wie weit die Versicherten im Minimum mit ihren Guthaben im obligatorischen Bereich am Vermögensertrag der Vorsorgeeinrichtung partizipieren<sup>22</sup>. In diesem Sinne bestimmt die Höhe des Mindestzinssatzes den Freiraum der Vorsorgeeinrichtungen in Bezug auf die Verwendung der Überschüsse<sup>23</sup>.

Nach Artikel 65 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) müssen die Vorsorgeeinrichtungen jederzeit **Sicherheit dafür bieten, dass sie die übernommenen Verpflichtungen erfüllen können**. Zu dieser Sicherheit gehört auch die Verzinsung des Altersguthabens zum gesetzlichen Mindestzinssatz<sup>24</sup>. Der BVG-Mindestzins muss folglich mit einem risikoarmen Portefeuille (im Durchschnitt mehrerer Jahre) erzielt werden können, um die Sicherheit in der obligatorischen Vorsorge zu garantieren<sup>25</sup>.

Die gesetzlichen Vorschriften zum Mindestzinssatz gelten für die **obligatorische** berufliche Vorsorge und dienen zudem als Referenz im überobligatorischen Bereich.

Ganz allgemein sind die **Rahmenbedingungen**<sup>26</sup> bei der Festsetzung des BVG-Mindestzinssatzes für die Vorsorgeeinrichtungen mit zahlreichen Auflagen verbunden.

Im vorliegenden Fachbeitrag werden folgende Schwerpunkte zusammenfassend dargestellt:

- die gesetzlichen Grundlagen für die Festsetzung des BVG-Mindestzinssatzes und die Vorbereitungsarbeiten, die deren Verabschiedung vorausgegangen sind (II.)
- die gesetzlichen Vorgaben, die sich aus dem Verfassungsziel «Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise» ableiten (III.)
- Begriff «Besitzstandsgarantie» bei der Festsetzung des BVG-Mindestzinssatzes (IV.)

<sup>20</sup> Beitrag von Sylvie Pétremand, Dr. iur., Lehrbeauftragte an der Rechtsfakultät der Universität Lausanne

<sup>21</sup> SR 101

<sup>22</sup> Der BVG-Mindestzinssatz legt fest, wie weit die Versicherten im BVG-Minimum mit ihren Guthaben direkt am Vermögensertrag der Vorsorgeeinrichtung partizipieren. BSV, Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 65 vom 31. Oktober 2002, Rz 393, S. 6.; BSV, Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 69 vom 12. September 2003, Rz. 407, S. 5; Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 101 vom 27. September 2007, Rz. 593, S. 3.

<sup>23</sup> BSV, Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 65 vom 31. Oktober 2002, Rz 393, S. 6.

<sup>24</sup> BSV, Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 65 vom 31. Oktober 2002, Rz 393, S. 5.

<sup>25</sup> BSV, Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 69 vom Freitag, 12. September 2003, Rz 407, S. 5.

<sup>26</sup> Siehe Anhang 1

- verschiedene Elemente der Rechtsprechung im Zusammenhang mit dem BVG-Mindestzinssatz (V.)
- Normen, die auf der Grundlage des BVG-Mindestzinssatzes andere Sätze beeinflussen oder die von diesem Satz beeinflusste Elemente betreffen

## II. Die gesetzlichen Grundlagen für die Festsetzung des BVG-Mindestzinssatzes

### II.1 Verabschiedung von Artikel 15 Absatz 2 BVG im Jahre 1982

In der Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 19. Dezember 1975<sup>27</sup> sah der Entwurf von Artikel 26 BVG vor, dass der Bundesrat<sup>28</sup> den für die Berechnung der Freizügigkeitsleistung geltenden Zinssatz festgelegt; für die Berechnung wurde ein Zinssatz von 4 % berücksichtigt. Es wurden verschiedene Situationen in Betracht gezogen, bei denen sich gegenüber den Rechnungsgrundlagen eine Abweichung ergeben könnte, so zum Beispiel eine allfällige über dem Zinssatz liegende Lohnzuwachsrate<sup>29</sup>.

Nach Auffassung des Bundesrates räumte ihm Artikel 15 Absatz 2 BVG des Entwurfs die **«Kompetenz ein, das gesetzlich vorgesehene Leistungsziel vorübergehend herabzusetzen**, wenn es zu einer volkswirtschaftlich unzumutbaren Belastung führt<sup>30</sup>». Zu dieser Massnahme präzisierte der Bundesrat Folgendes: (1) Sie darf nur so lange angewendet werden, als die krisenhafte volkswirtschaftliche Situation andauert, (2) für einen Alleinstehenden mit Anspruch auf volle Altersrenten aus erster und zweiter Säule soll die Gesamtrente nicht wesentlich unter die angestrebten 60 Prozent des letzten Bruttolohnes einer normalen beruflichen Laufbahn fallen, damit die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung nicht gefährdet ist, (3) Die Kürzung der Invaliden- und Hinterlassenenleistungen ist im Entwurf nicht vorgesehen; solange die Herabsetzung des Leistungsziels nur geringfügige Kürzungen der Altersrente zur Folge hat, lässt sich dies verantworten, und (4) auch bei der Eintrittsgeneration stellt sich die Frage nach einer allfälligen Kürzung der Leistungen Artikel 15 bezieht sich nur auf die Leistungen für die Nichteintrittsgeneration<sup>31</sup>. Der Bundesrat ging davon aus, dass für eine solche Anpassung eine Gesetzesrevision notwendig sei<sup>32</sup>.

Im Verlaufe der Beratungen im Parlament wurde aus Artikel 26 BVG des Bundesratsentwurfs der Artikel 16 BVG nach ständerätlichem Modell, wobei Absatz 2 festhielt, dass der Bundesrat Mindestvorschriften für den Zinssatz zu erlassen und dabei den Anlagemöglichkeiten Rechnung zu tragen habe<sup>33</sup>. Der zuständige Kommissionsprecher des Ständerates hielt dazu fest, dass der Bundesrat für den Zins **Mindestvorschriften** erlassen und dabei **das Anlageumfeld berücksichtigen werde**<sup>34</sup>.

Beim Inkrafttreten des BVG am 1. Januar 1985 lautete Artikel 15 Absatz 2 BVG wie folgt: «Nach Artikel 15 Absatz 2 BVG legt der Bundesrat den Mindestzinssatz auf Grund der Anlagemöglichkeiten fest»<sup>35</sup>. Der Zinssatz wurde in Artikel 12 der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) bei 4 % festgelegt.

<sup>27</sup> BBI 1976 I 149

<sup>28</sup> BBI 1976 I 149, 189

<sup>29</sup> BBI 1976 I 149, 184

<sup>30</sup> Artikel 15 Absatz 1 und 2 des BVG-Entwurfs sah als Leistungsziel vor: <sup>1</sup> Anzustreben sind Altersleistungen, die bei normaler wirtschaftlicher und demographischer Entwicklung 40 Prozent des durchschnittlichen koordinierten Lohnes der letzten drei Kalenderjahre erreichen, wenn der Versicherte seit dem 25. Altersjahr bis zum Rentenalter ununterbrochen versichert war. <sup>2</sup> Bei aussergewöhnlicher wirtschaftlicher und demographischer Entwicklung kann der Bundesrat das Leistungsziel herabsetzen, wenn seine Verwirklichung volkswirtschaftlich nicht mehr tragbar ist. BBI 1976 I S. 149, 292.

<sup>31</sup> BBI 1976 I S. 149, 190

<sup>32</sup> Op. cit.

<sup>33</sup> AB SR, 1980, S. 272

<sup>34</sup> Op. cit.

<sup>35</sup> AS 1983 Nr. 28, S. 797, 800

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Bundesrat im Zeitpunkt der Einführung des BVG nicht davon ausgegangen ist, dass die Anlagen einer Null- oder Negativverzinsung unterliegen könnten, aber er hat – aus anderen Gründen – damit gerechnet, dass das Leistungsziel je nach wirtschaftlicher Lage unter 60 % (AHV und BVG) liegen könnte.

## II.2 Die Vorschläge der 1990er-Jahre

Am 11. September 1991 erteilte der Bundesrat dem Eidgenössischen Departement des Innern den Auftrag, im Rahmen der Eidgenössischen BVG-Kommission zu klären, ob die nominelle Mindestzinsvorschrift in der beruflichen Vorsorge auf eine **Realzinsvorgabe** abgeändert werden kann<sup>36</sup>.

Zu dieser Zeit waren zwei parlamentarische Vorstösse hängig:

- Motion Fasel vom 20. März 1992. Sie verlangte einen Mindestzinssatz von 4,5 % und zwar sowohl für die obligatorische als auch für die überobligatorische Vorsorge<sup>37</sup>.
- Der Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) vom 7. April 1995, der klären sollte, ob der Bundesrat den Willen des Parlaments ignoriert hat, indem er während rund sechs Jahren den Mindestzinssatz nicht an den Geld- und Kapitalmarkt angepasst hat<sup>38</sup>. Die Motion Fasel wurde in ein Postulat umgewandelt, und der Bundesrat verwies in seiner Antwort auf den Bericht der Eidgenössischen BVG-Kommission betreffend Realverzinsung.

In einer Stellungnahme aus dem Jahr 1995 hat der Bundesrat zum Bericht der GPK-S hervorgehoben, dass die Festsetzung des Mindestzinses bei 4 %, ohne Anpassung seit 1985, dadurch begründet sei, dass es sich nicht um einen marktüblichen Zins handle, sondern um einen durchschnittlichen Zinssatz auf dem Anlagemarkt, der seit 1985 häufigen Schwankungen unterworfen gewesen sei<sup>39</sup>. Der Bundesrat argumentierte weiter, dass der Mindestzins auf langjähriger Erfahrung gründen müsse, das heisst auf einer **langfristigen Perspektive** und nicht auf kurzfristigen kapitalmarktbedingten Zinsfluktuationen. Es stehe zudem jeder Vorsorgeeinrichtung frei, die Versicherten mit einem höheren Ertrag als dem Minimum aus den Vermögensanlagen partizipieren zu lassen.

Der Bericht vom März 2001, der die Möglichkeit untersuchte, bei den Minimalzinsvorschriften für Vorsorgeeinrichtungen auf Real- statt Nominalzinsen abzustellen (Analyse durch den Ausschuss Realzins der Eidg. BVG-Kommission; Bericht zuhanden der Kommission und am 29. November 2000 von ihr verabschiedet) kommt zum Schluss, dass **eine automatische Koppelung des BVG-Mindestzinssatzes mit Wirtschafts- und Geldmarktvariablen nicht realisierbar** und am nominalen BVG-Mindestzinssatz festzuhalten sei<sup>40</sup>.

Insbesondere die Studie von Professor Ulrich Kohli der Universität Genf zeigt auf, dass es auf den ersten Blick durchaus verlockend sein mag, den Nominal- durch den Realzins zu ersetzen. Jedoch zeigt die empirische Analyse der Zinsentwicklung, dass die Realzinsen nicht inflationsunabhängig sind, zumindest nicht kurzfristig; somit ist ein realer Mindestzinssatz ebenso nachteilig wie eine nominaler<sup>41</sup>. Eine

<sup>36</sup> Eidgenössische Kommission für die berufliche Vorsorge. Zwei Berichte zum Thema Minimalzinsvorschriften für Vorsorgeeinrichtungen, Bern Dezember 2001, BSV 318.010.17/01. Siehe S. 34 für die Definitionen der Sätze.

<sup>37</sup> 92.3142. Motion Fasel, 20.03.1992: Berufliche Vorsorge. Mindestzinssatz, AB NR 1992, S. 2156 und AB NR 1993, S. 916.

<sup>38</sup> Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 7. April 1995 auf der Grundlage einer Analyse der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle von 14. Oktober 1994 in: Eidgenössische Kommission für die berufliche Vorsorge. Zwei Berichte zum Thema Minimalzinsvorschriften für Vorsorgeeinrichtungen, Bern Dezember 2001, BSV 318.010.17/01, S. 10.

<sup>39</sup> Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht vom 7. April 1995 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates betreffend ausserparlamentarische Gesetzgebung im Rahmen der beruflichen Vorsorge vom 2. Oktober 1995 in: Eidgenössische Kommission für die berufliche Vorsorge. Zwei Berichte zum Thema Minimalzinsvorschriften für Vorsorgeeinrichtungen, Bern Dezember 2001, BSV 318.010.17/01, S. 20.

<sup>40</sup> Geschäftsprüfungskommission des Ständerates betreffend ausserparlamentarische Gesetzgebung im Rahmen der beruflichen Vorsorge vom 2. Oktober 1995 in: Eidgenössische Kommission für die berufliche Vorsorge. Zwei Berichte zum Thema Minimalzinsvorschriften für Vorsorgeeinrichtungen, Bern Dezember 2001, BSV 318.010.17/01, S. 5.

<sup>41</sup> Urs Kohli, Le taux d'intérêt minimal au sens de la LPP: taux nominal ou taux réel?; Expertenbericht zum Konzept des Mindestzinssatzes im Sinne des BVG, im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen, 1995.

Kompromisslösung bestünde gemäss Kohli darin, den nominalen Mindestzinssatz häufiger an die wirtschaftlichen Voraussetzungen anzupassen, wodurch die Fluktuationen des Realzinses verringert würden, ohne sich indes auf ihn abstützen zu müssen<sup>42</sup>. Im Kern geht es somit nicht um die Frage, ob der BVG-Mindestzinssatz auf dem Nominal- oder dem Realzins fussen soll, sondern vielmehr um die Höhe des Mindestzinssatzes und dessen Anpassungsrhythmus<sup>43</sup>.

Der Bericht vom März 2001 über den Aspekt der Lebensversicherer im Problemkreis Mindestzinsvorschriften gemäss BVG (Analyse durch den Ausschuss Realzins der Eidg. BVG-Kommission; Bericht zuhanden der Kommission und am 29. November 2000 von ihr verabschiedet) kommt zum Schluss, dass es nicht möglich ist, alle Differenzen zwischen den Vorsorgeeinrichtungen und den Lebensversicherern zu beseitigen. **Insofern der BVG-Mindestzinssatz die ganze 2. Säule betrifft, kann dessen Festsetzung nicht nur auf der Sondersituation einiger Einrichtungen abstützen, die finanzielle Risiken tragen**, so der Bericht weiter. Bei der Höhe des Mindestzinses von der Situation der schwächsten Vorsorgeeinrichtung auszugehen oder jener, die den strengsten Auflagen unterliegt, wird als mögliche Option klar abgelehnt<sup>44</sup>.

In Bezug auf Artikel 15 Absatz 2 BVG (in der damals geltenden Fassung) war der beauftragte Ausschuss der Ansicht, dass diese Bestimmung den BVG-Mindestzinssatz nur qualitativ (und nicht quantitativ)<sup>45</sup> festlege und dass der Passus, der Bundesrat legt den Mindestzinssatz auf Grund der Anlagemöglichkeiten fest, den Gesetzestext in dem Sinne präzisere, dass ein Zins garantiert werden muss, der der gesamtwirtschaftlichen Situation entspricht, egal wie die individuelle Situation einer Vorsorgeeinrichtung aussieht, was den Mindestzins klar vom technischer Zinssatz unterscheidet<sup>46</sup>. Der Ausschuss stellt weiter fest, dass **der Gesetzgeber offenbar davon ausgegangen sei, dass die Anlagerendite mindestens in der gleiche Höhe ausfalle wie der Anstieg des Lohnindex (goldene Regel), um das Verfassungsziel in Artikel 113 Absatz 2 Buchstabe a BV zu gewährleisten**<sup>47</sup>.

Zudem hebt der Bericht folgende Punkte hervor:

- In den ersten sechzehn Jahren nach der Einführung des BVG galten für den Bundesrat die Grundsätze: BVG-Mindestzinssatz möglichst nicht verändern, Anlagemöglichkeiten mit sicheren Anlagekategorien definieren (der durchschnittliche Ertrag der Bundesobligationen wurde als Benchmark für risikoarme Anlagen herangezogen<sup>48</sup>) und Durchschnittsrendite festlegen, die als Indikator für den langfristigen BVG-Mindestzinssatz dient<sup>49</sup>;
- Mit einer einheitlichen Verzinsung kann das für die obligatorische berufliche Vorsorge geltende Leistungsziel von 36 % des letzten koordinierten Lohnes nicht immer für alle Versicherten erreicht werden. Die Höhe der Erwerbsersatzquote hängt, unabhängig vom erzielten Einkommen, vor allem von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung während der Versicherungszeit ab und diese Entwicklung kann je nach Altersklasse unterschiedlich ausfallen<sup>50</sup>.

### II.3 Änderung von Artikel 15 Absatz 2 BVG im Zuge der 1. BVG-Revision

Am 16. September 2002 reichte die Grüne Fraktion im Nationalrat folgende Motion ein: «Der Bundesrat wird eingeladen, auf Gesetzesebene ein Verfahren zur Festsetzung des Mindestzinssatzes festzu-

<sup>42</sup> Eidgenössische Kommission für die berufliche Vorsorge. Zwei Berichte zum Thema Minimalzinsvorschriften für Vorsorgeeinrichtungen, Bern Dezember 2001, BSV 318.010.17/01, S. 38.

<sup>43</sup> Op. cit., S. II

<sup>44</sup> Op. cit., zweiter Bericht S. 6

<sup>45</sup> Op. cit., S. 43

<sup>46</sup> Op. cit., S. 39 und 83

<sup>47</sup> Op. cit., S. 23 ff., 39 et 48

<sup>48</sup> Op. cit., S. 26 und 45

<sup>49</sup> Op. cit., S. 44

<sup>50</sup> Op. cit., S. 31

schreiben, das eine Berücksichtigung der Sozialpartner, der BVG-Kommission und der zuständigen parlamentarischen Kommissionen vorsieht.»<sup>51</sup> Ruth Genner betonte dazu ausserdem, dass der Mindestzinssatz der beruflichen Vorsorge sozialpolitisch von höchster Brisanz sei, weil der Zins wesentlich zur Bildung des Altersguthabens und damit zur Höhe der Altersrenten beitrage. Deshalb sei ein Verfahren notwendig, das zur Versachlichung der Diskussion beitrage und die wesentlichen Parameter der Entscheidungsfindung festlege. Der Bundesrat wurde aufgefordert, dieses Verfahren gesetzlich festzuschreiben und dabei die Vorarbeiten der BVG-Kommission zu berücksichtigen.

Der Bundesrat beantragte am 30. September 2002, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Die ständerätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-R) beschäftigte sich mit der 1. BVG-Revision und beauftragte die Verwaltung damit, ihr im Rahmen einer Änderung von Artikel 15 Absatz 2 BVG Kriterien für die Festsetzung des Mindestzinssatzes und ein Verfahren zur Anpassung vorzulegen. Zudem wurde ein Änderungsentwurf der BVV 2 in die Vernehmlassung geschickt, der Kriterien für die flexible Anpassung des Mindestzinssatzes sowie für ein geregeltes Verfahren enthielt. **Der Bundesrat erklärte sich bereit, dem Ständerat im Rahmen seiner Beratungen zur 1. BVG-Revision einen Gesetzesvorschlag zu einer Änderung von Artikel 15 BVG zu unterbreiten, der die Grundsätze für das Verfahren zur Anpassung des Mindestzinssatzes enthielt** (insbesondere den Überprüfungsrythmus, das Anhörungsrecht von BVG-Kommission, SGK der beiden Räte, Sozialpartnern und weiteren interessierten Stellen). **Eine Formel zur Festsetzung des Mindestzinssatzes lehnte der Bundesrat aber nach wie vor ab.**

Einige Tage später, am 19. September 2002, reichte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats folgende Motion ein: «Der Bundesrat wird eingeladen, auf Gesetzesebene ein Verfahren zur Festsetzung des Mindestzinssatzes BVG festzuschreiben, das eine Berücksichtigung der Sozialpartner, der BVG-Kommission und der zuständigen parlamentarischen Kommissionen vorsieht.»<sup>52</sup>

In seiner Stellungnahme vom 30. September 2002 war der Bundesrat **immer noch der Ansicht, dass eine Formel zur Festsetzung des Mindestzinssatzes im BVG der Volatilität und dem Tempo der Entwicklung auf den Kapitalmärkten nicht gerecht werde.** Er wollte deshalb nach wie vor die Möglichkeit haben, den BVG-Mindestzinssatz anhand einer Analyse der Situation auf den Anlagemärkten und unter Berücksichtigung der finanziellen Lage der Vorsorgeeinrichtungen festzulegen. Eine Formel zur Festsetzung des Mindestzinssatzes lehnte der Bundesrat daher als nicht sachgerecht ab, wie bereits zuvor in seiner Stellungnahme zur Motion der Grünen Fraktion.

Den beiden Motionen konnten im bundesrätlichen Entwurf zur Überarbeitung von Artikel 15 BVG nicht Rechnung getragen werden, da die Botschaft zur 1. BVG-Revision am 1. März 2000 verabschiedet wurde.<sup>53</sup>

Den **Anstoss** zur Änderung von Artikel 15 BVG im Rahmen der 1. BVG-Revision mit Inkrafttreten auf den 1. Januar 2005<sup>54</sup> **gab der Ständerat.** Anlässlich der Diskussionen im Ständerat, bei denen dieses Thema als einer der wichtigen Revisionspunkte betrachtet wurde, gingen die einzelnen Interventionen auf folgende Punkte ein:

- **Der Bundesrat wollte die Kompetenz, periodische und möglicherweise dringende Anpassungen vorzunehmen, behalten**<sup>55</sup>. Diese Kompetenz des Bundesrates dem Gesetzgeber zu übertragen, kam nicht in Frage.<sup>56</sup> Der Nationalrat hatte es abgelehnt, auf Gesetzesebene ein Verfahren zur

---

<sup>51</sup> Motion 02.3399

<sup>52</sup> Motion 02.3454

<sup>53</sup> BBI 2000 2637

<sup>54</sup> AS 2004, 1677

<sup>55</sup> AB 2002 SR 00.027. Intervention Ruth Dreifuss

<sup>56</sup> AB 2002 SR 00.027. Intervention David Eugen (Christlichdemokratische Fraktion, SG)

Festsetzung des Mindestzinssatzes zu verankern, da er die Motion überwiesen hat<sup>57</sup>. Es ging darum, im Gesetz die Kriterien zur Anpassung des Zinssatzes zu verankern: das heisst die markt-gängigen Anlagen und, insbesondere, einen der sichersten Werte, nämlich die Bundesobligationen, wie dies in anderen Ländern mit vergleichbarem Rentensystem der Fall ist<sup>58</sup>. **Es wurde darauf hingewiesen, dass der Zinssatz nicht einfach jenem der Bundesobligationen entsprechen kann, vielmehr muss er höher sein als jener, weil den Pensionskassen andere Anlagemöglichkeiten zu Verfügung stehen. Aber die Ausgangsmessgrösse<sup>59</sup> soll der Zinssatz der Bundesobligationen sein<sup>60</sup>,**

- Damals wurde erwogen, der Entscheid des Bundesrates dürfe **nicht auf einer einfachen Formel basieren**; er verfüge über einen Ermessensspielraum, der ihm belassen werden müsse. Mit diesem freien Ermessen müsse der Situation der Pensionskassen Rechnung getragen werden<sup>61</sup>.
- Dass der Mindestzinssatz starken Schwankungen unterliegt und alle Börsenbewegungen abbildet, wurde als nicht wünschenswert erachtet; der **Mindestzinssatz solle nicht jede Bewegung des Marktes mitmachen<sup>62</sup>**. Es sei nicht sinnvoll, den Satz laufend zu ändern, **da es über längere Zeit hinweg eine gewisse Rechtssicherheit brauche<sup>63</sup>**. Eine Anpassung könne unter Berücksichtigung der Anlagemöglichkeiten aber sowohl nach unten wie auch nach oben erfolgen; bei kleinen Veränderungen sei auf eine Satzanpassung zu verzichten<sup>64</sup>. 2002 wurde davon ausgegangen, dass ein Satz von 4 % – und eventuell von 3 % – langfristig erreichbar sei<sup>65</sup>;
- Die zuständige Kommission des Ständerates hatte es abgelehnt, ein Zusatzkriterium einzuführen, wonach auf die finanzielle Lage der Pensionskassen Rücksicht zu nehmen sei. Dieses Kriterium wurde als nicht sachgerecht erachtet.<sup>66</sup> Mit der 1. BVG-Revision wurden **die Kriterien für die Festlegung des BVG-Mindestzinssatzes** von der Verordnung in **Artikel 15 Absatz 2 und 3 BVG** verschoben, in dem umschrieben wird, welche Anlagen insbesondere als markt-gängige Anlagen zu verstehen sind.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) unterstrich dabei die Tatsache, dass der Bundesrat darauf verzichtet hat, eine fixe Formel zur Berechnung des Mindestzinssatzes festzulegen. Ebenso verzichtete er darauf, die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen<sup>67</sup> als zusätzliches Kriterium aufzunehmen. Und er hat die obligatorische Konsultation<sup>68</sup> der Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit der beiden Räte, die im bisherigen Artikel 12b BVV 2 verlangt wurde, aus dem Verfahren zur Festsetzung des Mindestzinses bewusst herausgenommen<sup>69</sup>. Als Grund für den Verzicht des Bundesrates auf eine fixe Formel gab das BSV an, er wolle flexibel auf geänderte Verhältnisse an den Finanzmärkten reagieren können und verhindern, dass die Vorsorgeeinrichtungen ihre Anlagestrategien auf eine einzige Formel ausrichten<sup>70</sup>.

Aus den Ausführungen und Interventionen geht hervor, dass es nicht der Wille des Gesetzgebers war, den BVG-Mindestzinssatz einzig aufgrund einer einfachen Formel festzulegen oder den Satz systema-

---

<sup>57</sup> AB 2002 SR 02.3454. Intervention Bruno Frick (Christlichdemokratische Fraktion, SZ)

<sup>58</sup> AB 2002 SR 00.027. Intervention David Eugen

<sup>59</sup> Op. cit.

<sup>60</sup> AB 2002 SR 00.027. Intervention David Eugen

<sup>61</sup> AB 2002 SR 00.027. Intervention Ruth Dreifuss

<sup>62</sup> Op. cit.

<sup>63</sup> AB 2002 SR 00.027. Intervention David Eugen

<sup>64</sup> Op. cit.

<sup>65</sup> AB 2002 SR 00.027. Intervention Ruth Dreifuss

<sup>66</sup> AB 2002 SR 00.027. Intervention David Eugen

<sup>67</sup> AB SR 28.11.2002, S. 1044

<sup>68</sup> Die Konsultation der Kommission kann jedoch auf deren Antrag erfolgen.

<sup>69</sup> BSV, Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 75 vom 6. Juli 2004, Rz 444, S. 16. Artikel 12b BVV 2 wurde per 1. Januar 2005 aufgehoben (AS 2004 4279, 4653).

<sup>70</sup> Op. cit.

tisch an jenen der Bundesobligationen zu binden. Er wollte vielmehr die tatsächlichen Anlagemöglichkeiten der Vorsorgeeinrichtungen einbeziehen und den Mindestzinssatz in eine längerfristige Perspektive betten. Mit dem nunmehr in Artikel 15 Absatz 2 BVG verankerten Verfahren kann der Bundesrat den Satz mindestens alle zwei Jahre anpassen.

#### II.4 Ablehnung der Motion der SGK-N von 2005 für eine feste Formel für den BVG-Mindestzinssatz

Am 19. August 2005 reichte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) eine Motion an den Nationalrat ein. Darin wurde der Bundesrat beauftragt, auf der Basis von Artikel 15 BVG eine feste Formel für die Bestimmung des Mindestzinssatzes zu erarbeiten und einen entsprechenden Revisionsvorschlag für das BVG zu unterbreiten.<sup>71</sup>

Der Bundesrat beantragte am 23. November 2005 die Ablehnung der Motion. Seiner Ansicht nach wäre eine breite Zustimmung zu einer Formel unabdingbar, um deren Stabilität zu gewährleisten. Er stellte fest, dass die Frage einer Formel für den BVG-Mindestzinssatz der Eidgenössischen Kommission für die berufliche Vorsorge bereits vorgelegt worden war. Zudem erinnerte er daran, dass die BVG-Kommission verschiedene Modelle diskutiert hatte, aber die Positionen wichen in wesentlichen Punkten stark voneinander ab; ein Konsens war nicht möglich. Auch die mit der Strukturreform der beruflichen Vorsorge beauftragte Expertenkommission diskutierte die Frage, ohne jedoch die wesentlichen Differenzen, die in der BVG-Kommission aufgetreten waren, klären zu können. **Der Bundesrat stellte schliesslich fest, dass kein Grundkonsens über die Formel zur Berechnung des Mindestzinssatzes bestand; eine wiederkehrende Diskussion um die Ausgestaltung der Formel wollte er vermeiden.**

Der Bundesrat hatte sich immer gegen eine Formel zur Festsetzung des Mindestzinssatzes ausgesprochen, denn er bezweifelte, dass eine starre und fixe Formel die richtige Antwort auf die Anforderungen sein kann, die an den Mindestzinssatz gestellt werden. Er vertrat den Standpunkt, dass **eine feste Vorgehensweise als Ausgangslage für die Festlegung des Mindestzinssatzes eine wichtige Funktion erfüllen kann, doch sollte begründet davon abgewichen werden können.** Trotz einzelner Kritik hatte sich nach Meinung des Bundesrates die von ihm vorgenommene bisherige Festlegung des Satzes gemäss den Vorgaben von Artikel 15 BVG – mit einer Anhörung der BVG-Kommission und der Sozialpartner – in den letzten Jahren bewährt.

#### II.5 Weitere abgelehnte Vorschläge

Der Bundesrat hat am 2. November 2011 die von der FDP-Liberalen Fraktion am 14. September 2011 eingereichte Motion «**Berufliche Vorsorge. Mindestzinssatz entpolitisieren**» abgelehnt. Darin war der Bundesrat beauftragt worden, das Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge dahingehend anzupassen, dass der Mindestzinssatz künftig automatisch an die reale Situation an den Finanzmärkten angepasst wird und nicht mehr von politischen Entscheiden abhängt.

2013 wurde die **Ex-Post-Festlegung** des Mindestzinssatzes diskutiert<sup>72</sup>, das heisst der Satz des laufenden Jahres würde erst «nachträglich» per Ende des jeweiligen Jahres festgelegt. Diese Lösung wurde jedoch verworfen. Bei der Vernehmlassung zur Reform der Altersvorsorge 2020 hatte sich eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden gegen diesen Vorschlag ausgesprochen. Insbesondere das Echo seitens der Fachverbände und der Vorsorgeeinrichtungen fiel negativ aus: Die Festlegung des Mindestzinssatzes ex post bringe keinen nennenswerten Mehrwert und verkompliziere das System, vor allem durch die Führung zweier Zinssätze im gleichen Jahr<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Motion 05.3467

<sup>72</sup> BSV, Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 130 vom 29. November 2012, Rz 851, S. 3.

<sup>73</sup> Bundesrat, Botschaft zur Reform der Altersvorsorge 2020, 19. November 2014, S. 124.

## II.6 Der aktuelle Wortlaut von Artikel 15 Absatz 2 BVG und Artikel 12 BVV 2

Seit der Einführung der 1. BVG-Revision am 1. Januar 2005 lautet Artikel 15 BVG betreffend Altersguthaben wie folgt:

«<sup>1</sup>Das Altersguthaben besteht aus: a. den Altersgutschriften samt Zinsen für die Zeit, während der der Versicherte der Vorsorgeeinrichtung angehört hat, oder längstens bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters; b. den Altersguthaben samt Zinsen, die von den vorhergehenden Einrichtungen überwiesen und dem Versicherten gutgeschrieben worden sind; c. den Rückzahlungen von Vorbezügen nach Artikel 30d Absatz 6; den Beträgen, die im Rahmen eines Vorsorgeausgleichs nach Artikel 22c Absatz; 2 FZG überwiesen und gutgeschrieben worden sind; e. den Beträgen, die im Rahmen eines Wiedereinkaufs nach Artikel 22d Absatz 1 FZG gutgeschrieben worden sind.

<sup>2</sup> Der Bundesrat legt den Mindestzins fest. Dabei berücksichtigt er die Entwicklung der Rendite marktgängiger Anlagen, insbesondere der Bundesobligationen, sowie zusätzlich der Aktien, Anleihen und Liegenschaften.

<sup>3</sup> Der Bundesrat überprüft den Mindestzinssatz mindestens alle zwei Jahre. Er konsultiert dabei die Eidgenössische Kommission für berufliche Vorsorge und die Sozialpartner.»

Gestützt auf Artikel 15 Absatz 2 BVG sieht Artikel 12 BVV 2 folgende Mindestzinssätze vor:  
«Das Altersguthaben wird verzinst:

- a. für den Zeitraum bis 31. Dezember 2002: mindestens mit 4 Prozent;
- b. für den Zeitraum vom 1. Januar 2003 bis zum 31. Dezember 2003: mindestens mit 3,25 Prozent;
- c. für den Zeitraum vom 1. Januar 2004 bis zum 31. Dezember 2004: mindestens mit 2,25 Prozent;
- d. für den Zeitraum vom 1. Januar 2005 bis zum 31. Dezember 2007: mindestens mit 2,5 Prozent;
- e. für den Zeitraum vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2008: mindestens mit 2,75 Prozent;
- f. für den Zeitraum vom 1. Januar 2009 bis zum 31. Dezember 2011: mindestens mit 2 Prozent;
- g. für den Zeitraum vom 1. Januar 2012 bis zum 31. Dezember 2013: mindestens mit 1,5 Prozent;
- h. für den Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2015: mindestens mit 1,75 Prozent;
- i. für den Zeitraum vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2016: mindestens mit 1,25 Prozent;
- j. für den Zeitraum ab 1. Januar 2017: mindestens mit 1 Prozent.»

Bei der Festsetzung des BVG-Mindestzinssatzes sind für den Bundesrat insbesondere folgende Fakten ausschlaggebend:

- die allgemeine Entwicklung der Finanzmärkte (z. B. Zinssätze für 2005)
- die Unsicherheiten in Bezug auf die Zinssätze und die Situation auf den Anlagemärkten (z. B. Zinssätze für 2003)
- die starken Schwankungen auf den Finanzmärkten (z. B. Zinssätze für 2004 und 2012)
- die Kompensation der negativen Marktentwicklung des vorangegangenen Jahres (z. B. Zinssätze für 2010 und 2011)
- die allgemeine Entwicklung der Ertragsmöglichkeiten marktgängiger Anlagen, des Pictet-BVG-Indexes und jeder Kategorie dieser Anlagen (z. B. Sätze für 2005, 2006, 2008)
- die aussergewöhnlich tiefen oder gar negativen Zinsen auf Bundesobligationen (z. B. Zinssätze für 2009, 2012, 2013, 2015)
- die durchschnittliche Performance der Vorsorgeeinrichtungen (z. B. Zinssätze für 2014)
- die finanzielle Situation der Vorsorgeeinrichtungen (langfristige Perspektiven hinsichtlich finanzieller Stabilität, Anteil der Kassen in Unterdeckung, Deckungsgrade, genügende Wertschwankungsreserven, Umwandlungssatz) (z. B. Zinssätze für 2004, 2005, 2008, 2012, 2013 und 2014)
- die von der BVG-Kommission empfohlene Formel (z. B. Zinssätze für 2011, 2012).

Für 2008 wurde verglichen mit dem langfristigen Durchschnitt der 7-jährigen Bundesobligationen ein **höherer** Satz festgelegt, um die Ertragsmöglichkeiten weiterer marktgängiger Anlagen (Aktien, Anleihen und Immobilien)<sup>74</sup> einzubeziehen. Hingegen wurde in den Jahren 2009 und 2010 ein **tieferer** Satz als jener der 7-jährigen Bundesobligationen berücksichtigt; dies angesichts der Negativentwicklung der Portfolios der Vorsorgeeinrichtungen<sup>75</sup> und der Verluste, die bis heute trotz Aufschwung noch nicht wettgemacht werden konnten<sup>76</sup>.

Der Bundesrat hatte insbesondere beschlossen, den Mindestzinssatz auf dem Niveau von 2,5 % zu belassen, **trotz negativer Anlageerträge** im ersten Halbjahr 2006. Er machte dabei geltend, dass alle Vorsorgeeinrichtungen einen Mindestzinssatz in Höhe des **Durchschnitts mehrerer Jahre erreichen sollen**<sup>77</sup>.

### III. Verfassungsziel: Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise

Gemäss Artikel 113 Absatz 2 Buchstabe a BV erlässt der Bund Vorschriften über die berufliche Vorsorge und sorgt dabei insbesondere dafür, dass die zweite Säule zusammen mit der ersten Säule die **Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise** ermöglicht.

In Absatz 1 dieser Bestimmung wird dem Bund im Bereich der beruflichen Vorsorge eine erweiterte Gesetzgebungskompetenz übertragen. Der Gesetzgeber muss dabei die Grundsätze aus Absatz 2 berücksichtigen, insbesondere die Anforderungen in Bezug auf das Leistungsziel<sup>78</sup>: Das Leistungsziel wird vom Gesetzgeber, beziehungsweise von der Vorsorgeeinrichtung konkretisiert und muss bei der Auslegung der gesetzlichen oder reglementarischen Bestimmungen in der beruflichen Vorsorge berücksichtigt werden, kann hingegen aber kein subjektives Recht auf eine bestimmte Leistung begründen<sup>79</sup>.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesgericht darauf hingewiesen, dass die obligatorische berufliche Vorsorge zwei unterschiedliche Systeme kennt<sup>80</sup>. Im einen führen die Vorsorgeeinrichtungen nur die obligatorische Versicherung durch und sind den Auflagen nach Artikel 7 bis 47 BVG unterstellt. Im zweiten System erbringen die Vorsorgeeinrichtungen mehr als die Minimalleistungen und können in ihrem Vorsorgereglement das Leistungssystem frei festlegen. In diesem Fall dienen die Artikel 7 bis 47 BVG nur als Referenzwerte, die die Vorsorgeeinrichtung unter allen Umständen einhalten muss, um das Vorsorgeziel zu erreichen.

Gemäss Rechtsprechung ist die zwischen den älteren und jüngeren Versicherten festzustellende Ungleichbehandlung, die sich bei einer Nullverzinsung nach dem Anrechnungsprinzip bei Unterdeckung findet, verfassungsrechtlich insoweit hinzunehmen, als sie systemimmanent ist und «mit Blick auf das Leistungsziel der obligatorischen beruflichen Vorsorge auf überwiegend sachlichen Gründen beruht»<sup>81</sup>.

In der Praxis hat der Bundesrat beispielsweise das Leistungsziel berücksichtigt, um den BVG-Mindestzins für 2004 festzulegen. Dabei argumentierte er, dass aufgrund der schwachen Inflation und der Lohnentwicklung das Leistungsziel durch die Anwendung eines vorsichtigen Mindestzinssatzes sehr wahrscheinlich nicht gefährdet sei<sup>82</sup>.

<sup>74</sup> BSV, Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 101 vom 27. September 2007, Rz 593, S. 2.

<sup>75</sup> Bundesrat, Medienmitteilung vom 22. Oktober 2008

<sup>76</sup> Bundesrat, Medienmitteilung vom 14. Oktober 2009

<sup>77</sup> BSV, Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 94 vom 28. September 2006, Rz 552, S. 3.

<sup>78</sup> BGE 130 V 369 E. 6.1

<sup>79</sup> SCHNEIDER JACQUES-ANDRE in: Schneider/Geiser/Gächter, Handkommentar zum BVG und FZG, N. 194).

<sup>80</sup> BGE 136 V 313, E. 5.3.6

<sup>81</sup> BGE 140 V 169 E. 9.2

<sup>82</sup> BSV, Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 69 vom 12. September 2003, Rz 407, S. 3.

#### IV. Der Begriff «Besitzstandsgarantie» bei der Festsetzung des Mindestzinses

**Artikel 91 BVG garantiert die erworbenen Rechte.** Das heisst, dass das **angesparte Kapital** zur Deckung der Ansprüche der versicherten Person zweckentsprechend eingesetzt werden muss. Diese Garantie hat grundsätzlich **nichts** mit der **Höhe künftiger Leistungen** zu tun<sup>83</sup>.

Der Gesetzgeber hat den allgemeinen Grundsatz aus Artikel 91 BVG teils konkretisiert, indem er spezifische Bestimmungen eingeführt hat, wie beispielsweise Artikel 65d Absatz 3 Buchstabe 3 BVG, wenn Beiträge zur Behebung einer Unterdeckung bei Rentenbezügerinnen und -bezüger erhoben werden.

Insofern der Mindestzinssatz zur Bestimmung der künftigen Renten in der obligatorischen beruflichen Vorsorge dient, sollten diese Forderungen, gemäss Lehre und Rechtsprechung, nicht als erworben gelten<sup>84</sup>.

Wie das Bundesgericht unterstrich, kann eine Verletzung wohlerworbener Rechte ausgeschlossen werden, weil bei einer Nullverzinsung in einer umhüllenden Vorsorgeeinrichtung der bisher erworbene Bestand des reglementarischen Guthabens weiterhin garantiert ist<sup>85</sup>.

**Die geschützten wohlerworbenen Rechte der Versicherten sind nicht betroffen, so das Bundesgericht, wenn das Altersguthaben ungeschmälert bleibt**<sup>86</sup>.

#### V. Verschiedene Elemente der Rechtsprechung im Zusammenhang mit dem BVG-Mindestzinssatz

Das Bundesgericht hat sich bereits verschiedentlich zur Nullverzinsung des Altersguthabens geäußert<sup>87</sup>. Folgende Grundsätze lassen sich aus dieser Rechtsprechung ableiten.

- **Bei einer Überdeckung** ist eine **Nullverzinsung** nach dem Anrechnungsprinzip innerhalb bestimmter Schranken für eine **umhüllende Vorsorgeeinrichtung zulässig**. Ausschlaggebend für die Zulässigkeit sind die konkreten Gegebenheiten des Einzelfalls und keine schematische Beurteilung.
- Eine solche Massnahme ist nicht beliebig durchführbar. Da es sich um eine Massnahme handelt, die ausschliesslich die aktiven Versicherten trifft, müssen gewisse Voraussetzungen erfüllt werden: 1) Bestand eines überobligatorischen Altersguthabens (das effektive Altersguthaben übersteigt dasjenige der Schattenrechnung um den Betrag der Mindestverzinsung nach BVG), 2) Verbot der Ungleichheit und der Willkür und das Verhältnismässigkeitsprinzip sind gegeben. Ausserdem ist gemäss Bundesgericht Ursachenadäquanz in dem Sinn gefordert, als die Nullverzinsung kein angezeigtes Mittel zur Deckung unterfinanzierter Vorsorgepläne resp. zur Behebung einer strukturellen Unterfinanzierung ist.
- Die umhüllende Vorsorgeeinrichtung kann für alle Altersguthaben einen einheitlichen Zinssatz verwenden. Das BVG-Minimum wird eingehalten, wenn **das reglementarische Altersguthaben mindestens so hoch ist wie das BVG-Altersguthaben**, was mit der Schattenrechnung geprüft wird.

<sup>83</sup> GEISER THOMAS/SENTI CHRISTOPH in: Schneider/Geiser/Gächter, Handkommentar zum BVG und FZG, Art. 91 N 18 und 19).

<sup>84</sup> Op. cit.

<sup>85</sup> BGE 140 V 169 E. 9.1; BGer, 16.7.2014, 9C\_91/2014 E. 5.1

<sup>86</sup> BGE 140 V 169 E. 7.2.2.2

<sup>87</sup> BGE 140 V 169; BGer, 16.7.2014, 9C\_91/2014

- Was die Finanzierung der beruflichen Vorsorge nach dem Kapitaldeckungsverfahren anbelangt, können Zinsen nur gutgeschrieben werden, wenn die finanzielle Situation der Vorsorgeeinrichtung und somit die Situation auf den Anlagemärkten es erlaubt. **Es widerspräche dem Kapitaldeckungsprinzip und wäre systemwidrig, die Versicherten nur an den Gewinnchancen, nicht aber an den Verlustrisiken teilhaben zu lassen.**
- Dem **Vertrauen der Versicherten in die zweite Säule** ist Rechnung zu tragen, insbesondere im überobligatorischen Bereich. Gemäss Bundesgericht sind sowohl der Umwandlungssatz als auch der BVG-Mindestzins **politische und nicht rein sachliche Parameter**, die den effektiven Verhältnissen hinterher hinken. Die Lebenserwartung nimmt schneller zu und die Renditen verharrten längere Zeit auf einem relativ tiefen Niveau, was den Handlungsspielraum der Vorsorgeeinrichtung, die jederzeit Sicherheit dafür bieten muss, dass sie die übernommenen Verpflichtungen erfüllen kann, einengt (BGE 140 V 169 S. 188). Vielmehr muss der Stiftungsrat geeignete Massnahmen treffen. Weiter führt das Bundesgericht aus, dass der Gesetzgeber Klarheit schaffen sollte, ob bei einer Nullverzinsung nach dem Anrechnungsprinzip den **Interessen der Versicherten** gegenüber **jenen der Vorsorgeeinrichtung** an einer nachhaltigen Sicherstellung des Vorsorgezwecks und an ihrer Gestaltungsfreiheit in der weitergehenden beruflichen Vorsorge der Vorrang gegeben werden.

VI. Normen, die auf der Grundlage des BVG-Mindestzinssatzes andere Sätze beeinflussen oder die von diesem Satz beeinflusste Elemente betreffen

Die Frage des BVG-Mindestzinssatzes kann nicht isoliert betrachtet werden. Jede Änderung am BVG-Mindestzinssatz wirkt sich auch auf andere Gesetzesbestimmungen aus, wie etwa auf Artikel 65d Absatz 4 BVG betreffend Massnahmen bei Unterdeckung (VI.1), auf die Artikel 17 und 26 Freizügigkeitsgesetz (FZG) zu den Zinsen und auf Artikel 2 und 10 FZG betreffend Verzugszinsen (VI.2). Anhaltend tiefe BVG-Mindestzinsen wirken sich zudem auf den technischen Zinssatz und folglich auch auf den BVG-Umwandlungssatz aus<sup>88</sup>.

Im Folgenden werden die verschiedenen Themenbereiche stichwortartig aufgeführt, die direkt oder indirekt durch den BVG-Mindestzinssatz beeinflusst werden.

In der BVV 2:

- das Altersguthaben und die individuellen Konten (Art. 11 bis 16 BVV 2)
- die Verzinsung durch eine Vorsorgeeinrichtung (Art. 16 Abs. 1 BVV 2)
- der Einkauf (Art. 60a Abs. 2 BVV 2)

Im Freizügigkeitsgesetz (FZG):

- das Austrittskonto (Art. 8 FZG)
- die Eintrittsleistung (Art. 10 FZG)
- die Gewährleistung der obligatorischen Vorsorge (Art. 18 FZG)
- die Ansprüche bei der Wahl der Anlagestrategie durch die versicherte Person (Art. 19a FZG).

VI.1 Senkung des BVG-Mindestzinssatzes bei Unterdeckung

Der in Artikel 12 BVV 2 auf der Grundlage von Artikel 15 Absatz 2 BVG verankerte Mindestzinssatz kann bei Unterdeckung einer Vorsorgeeinrichtung gesenkt werden, gemäss Artikel 65d Absatz 4 BVG zu den Massnahmen bei Unterdeckung: «Sofern sich die Massnahmen nach Absatz 3 als ungenügend erweisen, kann die Vorsorgeeinrichtung den Mindestzinssatz nach Artikel 15 Absatz 2 während der Dauer

<sup>88</sup> Eidgenössische Kommission für die berufliche Vorsorge. Zwei Berichte zum Thema Minimalzinsvorschriften für Vorsorgeeinrichtungen, Bern Dezember 2001, BSV 318.010.17/01, S. 74.

der Unterdeckung, höchstens jedoch während fünf Jahren unterschreiten. Die Unterschreitung darf höchstens 0,5 Prozent betragen.» (siehe auch Art. 44 Abs. 3 BVV 2)

Buchstabe a der Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 17. Dezember 2010

(Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher

Körperschaften) hält zum ungenügenden Deckungsgrad fest: «<sup>1</sup> Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften, die den Mindestdeckungsgradgemäss Artikel 72a Absatz 1 Buchstabe c unterschreiten, unterbreiten der Aufsichtsbehörde alle fünf Jahre einen Plan, der ausweist, wie sie spätestens innert 40 Jahren ab Inkrafttreten dieser Änderung den Mindestdeckungsgrad erreichen. Liegt der Deckungsgrad ab dem 1. Januar 2020 unter 60 Prozent und ab dem 1. Januar 2030 unter 75 Prozent, leisten die öffentlich-rechtlichen Körperschaften ihren Vorsorgeeinrichtungen auf die Differenz den Zins nach Artikel 15 Absatz 2.»

In diesem Kontext ist die Senkung des BVG-Mindestzinses eine **subsidiäre Massnahme**, die nur in Betracht kommt, wenn mit den anderen gesetzlichen Massnahmen die Unterdeckung nicht behoben werden kann.

## VI.2 Die anderen auf dem BVG-Mindestzinssatz basierenden Sätze

Der BVG-Mindestzinssatz entspricht folgenden **«Verzugszinsen»**:

- **dem Zins auf der gemäss Artikel 2 Absatz 2 FZG verzinsbaren Austrittsleistung:** «Die Austrittsleistung wird fällig mit dem Austritt aus der Vorsorgeeinrichtung. Ab diesem Zeitpunkt ist sie nach Artikel 15 Absatz 2 BVG zu verzinsen.»
- **dem Zins auf der gemäss Artikel 10 Absatz 2 FZG und Artikel 7 FZV verzinsbaren Austrittsleistung:** «Der Verzugszinssatz entspricht dem BVG-Mindestzinssatz plus einem Prozent. Artikel 65d Absatz 4 BVG ist nicht anwendbar.»

In diesen Bestimmungen hat der Gesetzgeber Zinszahlungen auf fälligen Leistungen vorgesehen und den Besonderheiten des Freizügigkeitsgesetzes Rechnung getragen. Dabei ist er bewusst von der Verzugszinsregulierung in Artikel 104 Obligationenrecht (OR)<sup>89</sup> abgewichen. Artikel 26 Absatz 2 FZG überträgt die Zuständigkeit zur Festsetzung dieser Zinsen dem Bundesrat.

Konsequenterweise dient der Zins in Artikel 15 Absatz 2 BVG ebenfalls als Grundlage für die Berechnung des **Zinssatzes nach Artikel 17 Absätze 1 und 4 FZG**, wie dies aus Artikel 6 Absatz 2 FZV hervorgeht. Das gleiche Prinzip gilt für den **Zinssatz bei der Teilung der Austrittsleistung infolge Scheidung** oder gerichtlicher Auflösung einer eingetragenen Partnerschaft gemäss Artikel 26 Absatz 3 FZG und Artikel 8a FZV. Im letzteren Fall handelt es sich um eine administrative Vereinfachung zur Berechnung der während der Ehe erworbenen Austrittsleistung und der Regel, wonach der im entsprechenden Zeitraum jeweils gültige BVG-Mindestzinssatz massgebend ist.

Artikel 6 FZV hält Folgendes fest: «Als Grundlage für die Berechnung des Mindestbetrages nach Artikel 17 FZG gelten die Beiträge und Eintrittsleistungen der Versicherten. Wurden während einer gewissen Zeit nur Risikobeiträge bezahlt, so fallen diese ausser Betracht. 2 Der Zinssatz nach Artikel 17 Absätze 1 und 4 FZG entspricht dem Mindestzinssatz nach dem Bundesgesetz vom 25. Juni 19821 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG). Während der Dauer einer Unterdeckung kann der Zinssatz, sofern das Reglement dies vorsieht, höchstens reduziert werden: a. bei Spareinrichtungen: auf den Zinssatz, mit welchem die Sparguthaben verzinst werden; b. bei versicherungsmässig geführten Beitragsprimatkassen und bei Vorsorgeeinrichtungen im Leistungsprimat: auf

<sup>89</sup> BSV, Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 31 vom 8. Dezember 1994, Rz 181.

den um 0,5 Prozentpunkte reduzierten BVG-Mindestzinssatz. 3 Teile von eingebrachten Eintrittsleistungen, welche für Aufwendungen nach Artikel 17 Absatz 2 Buchstaben a–c FZG verwendet wurden, müssen bei der Ermittlung der Mindestleistung nicht berücksichtigt werden. 4 Beiträge für die Finanzierung von AHV-Überbrückungsrenten können nach Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe c FZG abgezogen werden, wenn diese Renten frühestens fünf Jahre vor Erreichen des ordentlichen AHV-Rentenalters zu laufen beginnen. Bei hinreichender Begründung kann diese Frist höchstens zehn Jahre betragen. 5 Der Zuschlag nach Artikel 17 Absatz 1 FZG beträgt im Alter 21 4 Prozent und erhöht sich jährlich um 4 Prozent.»

Der Zinssatz bei der Teilung der Austrittsleistung infolge Scheidung oder gerichtlicher Auflösung einer eingetragenen Partnerschaft ist in Artikel 8a FZV wie folgt festgelegt: «1 Bei der Teilung der Austrittsleistung infolge Scheidung nach Artikel 22 FZG wird für die Aufzinsung der im Zeitpunkt der Eheschließung erworbenen Austritts- und Freizügigkeitsleistungen und der Einmaleinlagen bis zum Zeitpunkt der Ehescheidung der im entsprechenden Zeitraum gültige BVG-Mindestzinssatz nach Artikel 12 BVV 23 angewandt. Artikel 65d Absatz 4 BVG ist nicht anwendbar. 1bis Absatz 1 gilt sinngemäss bei der Teilung der Austrittsleistung infolge gerichtlicher Auflösung einer eingetragenen Partnerschaft, nach Artikel 22d FZG. 2 Für die Zeit vor dem 1. Januar 1985 gilt der Zinssatz von 4 Prozent».

**Alle hier genannten Zinsen, die auf dem BVG-Mindestzinssatz gründen, bilden somit eine Berechnungsgrundlage für eine künftige Leistung.**

Grafik 2: Rahmenbedingungen im Detail<sup>90</sup>



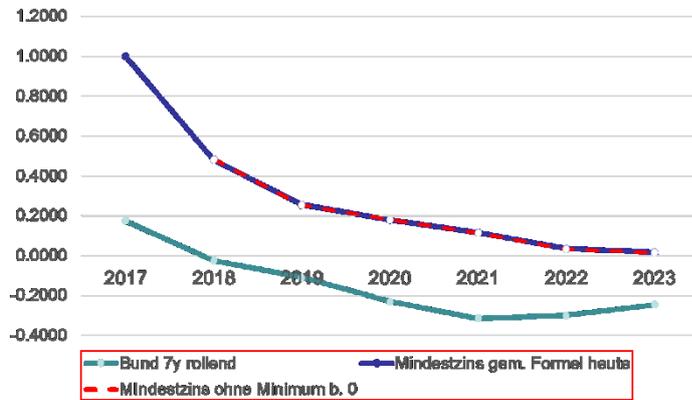
<sup>90</sup> Die politischen Aspekte (vgl. Grafik 1) werden hier den weiteren Rahmenbedingungen zugeordnet.

## A2: Szenarien betreffend Entwicklung Mindestzins

(berechnet durch das BSV)

**1. Szenario:** Zinsen bleiben auf heutigem Niveau, Aktien und Immobilien rentieren (weiterhin) 6%.

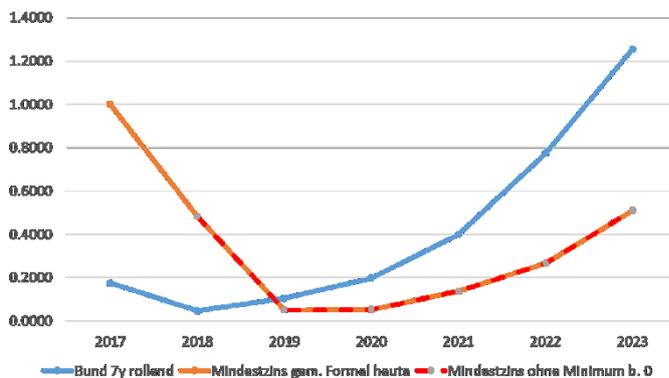
### Entwicklung Mindestzinssatz Szenario 1



Als Folge steigt der Ausgangsdeckungsgrad von 110% bis 2023 auf 122% (bis 2023).

**2. Szenario:** Zinsen steigen jährlich um 0.5%, die Aktienrendite liegt bei 5% und die Immobilienrendite bei 4%.

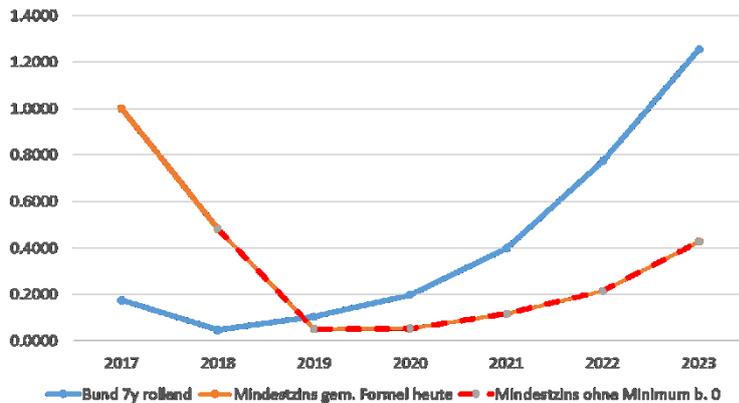
### Entwicklung Mindestzinssatz Szenario 2



Als Folge steigt der Ausgangsdeckungsgrad von 110% auf 113% bis 2023.

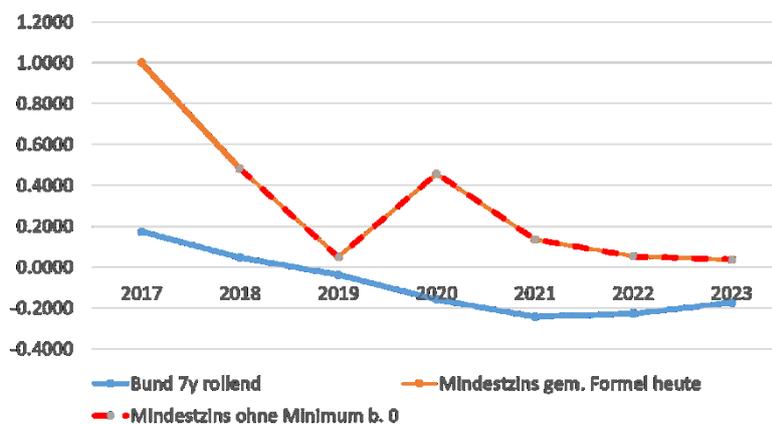
**3. Szenario:** Die Zinsen steigen jährlich um 0.5%, die Aktien korrigieren im 1. Jahr um 25% und die Immobilien um 15%. Für die restlichen Jahre wird in beiden Kategorien (Aktien und Immobilien) eine Nullrendite angenommen, als Folge fällt der Deckungsgrad auf rund 80% bis 2023.

*Entwicklung Mindestzinssatz Szenario 3*



**4. Szenario:** Die Zinsen steigen um 0.5% im 1. Jahr, danach werden sie wieder auf das heutige Niveau gesenkt. Die Aktien korrigieren um 25% im 1. Jahr, sie steigen danach wieder um 6% jährlich. Die Immobilien fallen um 15% im 1 Jahr, sie steigen danach wieder um 4% jährlich. Der Deckungsgrad würde in diesem Szenario von 110% auf ca. 99% fallen.

*Entwicklung Mindestzinssatz Szenario 4*



91

<sup>91</sup> Vgl. die ungünstige Performance von 2018 wird erst 2019 für den Mindestzinssatz relevant, analog auch 2019 die Zinssenkung, die Linie des rollenden Durchschnitts ist die jeweils aktuelle Entwicklung.