

Regierung des Fürstentums Liechtenstein  
Ministerium für Präsidiales und Finanzen  
Regierungsgebäude  
Peter-Kaiser-Platz 1  
Postfach 468  
9490 Vaduz

Einheit      Bereich Versicherungen und  
                  Vorsorgeeinrichtungen  
Kontakt     Dr. Stefanie Volle-Bieri  
Direkt        +423 236 7363  
E-Mail        stefanie.volle-bieri@fma-li.li  
Vaduz        20. Oktober 2023

## **Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Abänderung des Gesetzes über die betriebliche Personalvorsorge des Staates (SBPVG)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 4. September 2023 wurde die Finanzmarktaufsicht (FMA) Liechtenstein eingeladen, zu dem im Betreff genannten Vernehmlassungsbericht Stellung zu nehmen.

Als angeschlossene Arbeitgeberin unterstützt die FMA die Zielrichtung der in der Vorlage erwähnten Massnahmen. Die SPL hat strukturelle Defizite und weist einen niedrigen Deckungsgrad ohne Wertschwankungsreserven aus, was zu einer unerwünschten Umverteilung zu Lasten der angeschlossenen Betriebe und deren Mitarbeitenden sowie zu einem sehr niedrigen Rentenumwandlungssatz im Alter führt. Die berufliche Vorsorge trägt wesentlich zur Attraktivität einer Arbeitgeberin bei. Da die FMA hier in Konkurrenz mit dem Finanzplatz steht, ist es notwendig, dass die SPL nunmehr langfristig gesichert wird. Wir begrüssen daher die Schaffung einer Rentnerkasse für die vor dem 30. Juni 2014 im Leistungsprimat entstandenen Renten, die Ausfinanzierung weiterer Rentenfälle für nach dem 30. Juni 2014 im Beitragsprimat entstandenen Renten und den Verzicht auf die Rückzahlung des Darlehens. Das Rentenmodell mit variabler Rente ist fraglich, da man im Alter lieber mehr Sicherheit möchte. Zudem ist hierfür der Deckungsgrad viel zu niedrig. Ebenso ist die Erhöhung der Sparbeiträge fraglich, da dies bei den FMA-Mitarbeitenden zu höheren Abzügen führt. Demgegenüber führen höhere Sparbeiträge auch zu höheren Altersguthaben. Schliesslich ist festzuhalten, dass für eine nachhaltige und konkurrenzfähige Lösung weitere Massnahmen notwendig wären.

Als Aufsichtsbehörde nimmt die FMA zum vorliegenden Vernehmlassungsbericht wie folgt Stellung:

### 1. Generelle Bemerkungen

Die SPL wurde im Jahr 2014 teilsaniert und startete mit einem Deckungsgrad von lediglich 93%. Bereits damals wurde festgehalten, dass die SPL damit wahrscheinlich nicht in der Lage sein wird, genügend Wertschwankungsreserven bilden zu können, um über eine volle Risikofähigkeit zu verfügen (BuA Nr. 16/2013). Durch die Sanierung wurde das Leistungsprimat abgeschafft, was ein wesentlicher Schritt zur Verbesserung der finanziellen Situation war. Des Weiteren wurde eine erhebliche Deckungslücke durch die Arbeitgeber und damit hauptsächlich durch das Land Liechtenstein ausfinanziert. Ein Teil der Deckungslücke wurde durch ein Darlehen finanziert, welches als Passivverpflichtung dem Deckungsgrad nicht angerechnet werden konnte und so blieb die Unterdeckung der SPL über viele weitere Jahre bestehen. Dank der guten Arbeit des Stiftungsrates und seiner unermüdlichen Bemühungen konnte die Unterdeckung im 2021 erstmals überwunden werden. Die strukturellen Defizite jedoch, mit welchen die SPL 2014 gestartet war, konnten indessen nicht beseitigt werden und sind weiterhin für eine anhaltende Umverteilung zwischen den Aktivversicherten und den Rentnern mitverantwortlich. Trotz zahlreicher vom Stiftungsrat getroffener Massnahmen, mehrfacher Anpassung des technischen Zinssatzes und kontinuierliche Senkung des Umwandlungssatzes, konnte die Umverteilung nicht behoben werden. Ausserdem führen diese strukturellen Defizite dazu, dass die SPL

sich trotz zahlreicher Bemühungen selbst nicht von der fehlenden Risikofähigkeit befreien kann. Sie ist nach 2021 wiederum in Unterdeckung gefallen und ist nicht in der Lage, selbständig Wertschwankungsreserven aufzubauen, welche ihr eine gewisse Stabilität garantieren würden. Grundsätzlich lässt sich sagen, dass der Landtag mit der damaligen Revision einen ersten Schritt zur Sanierung der SPL getan und mit der Aufhebung des Leistungsprimat und der Ausfinanzierung wichtige Massnahmen getroffen hat. Nun ist es aber notwendig, dass der Landtag auch die immer noch bestehenden strukturellen Defizite beseitigt und insbesondere die Umverteilung einschränkt.

Die Idee einer Rentnerkasse ist nicht neu. Bislang gab es indessen vielfach Probleme infolge ungenügender Ausfinanzierung oder zu hoher Finanzierung. Die Idee ist indes nicht unproblematisch, die FMA befürwortet jedoch die Variante eines Rentnervorsorgewerks mit einer Garantie. Des Weiteren begrüsst die FMA den Vorschlag der Abschreibung des Darlehens, da wir bereits 2014 der Meinung waren, dass dieses als Fremdkapital nicht an den Deckungsgrad angerechnet werden kann und weil es, wie im Vernehmlassungsbericht ausgeführt, mittlerweile von allen Gebern buchhalterisch abgeschrieben wurde. Schliesslich erachten wir eine Flexibilisierung der Rente als kritisch, da die betriebliche Personalvorsorge auf dem Grundsatz aufbaut, dass nach einmal erfolgter Pensionierung und Entscheidung über einen Renten- oder Kapitalbezug keine Änderungen mehr erfolgen können. Die Flexibilisierung stellt sozusagen einen Fremdkörper in der Vorsorge Landschaft dar, in der es keine Unterteilung gibt zwischen Obligatorium und Überobligatorium. Wir haben zudem erhebliche Zweifel, ob das Angebot eines flexiblen Rentenmodells von den zukünftigen Rentnern der SPL überhaupt als genügend attraktiv angesehen und es schliesslich auch zum Ziel der Behebung der Umverteilung beitragen wird. Auch wenn alle Massnahmen der Gesetzesvorlage vom Landtag umgesetzt werden, besteht bei der SPL weiterhin keine volle Risikofähigkeit, da keine Ausfinanzierung zur Bildung genügender Wertschwankungsreserven vorgeschlagen wurde. Infolgedessen sind zusätzliche Massnahmen in der Zukunft nicht ausgeschlossen.

## 2. Sanierung der SPL

Das BPVG ist zusammen mit der BPVV ein Rahmenwerk, unter welches sämtliche liechtensteinischen Vorsorgeeinrichtungen fallen. Das SBPVG demgegenüber ist eine *lex specialis*, welches nur für die SPL geschaffen wurde und daher auch nur für sie Anwendung findet. Sämtliche Änderungen im SBPVG führen zu einem Sonderfall der SPL und verstärken damit noch deren Sonderstatus. Als Aufsichtsbehörde sind wir verpflichtet, die Regelungen im SBPVG als *lex specialis* entsprechend umzusetzen. Das führt jedoch zu einem Spannungsfeld zwischen der Aufsicht über die SPL und der Aufsicht über die übrigen liechtensteinischen Vorsorgeeinrichtungen. Gleichsam fällt die SPL subsidiär auch unter den Regelungsbereich des BPVG, welches für sämtliche liechtensteinischen Vorsorgeeinrichtungen gleich anzuwenden ist. Unter anderem wird das Vorgehen bei Deckungslücken im BPVG und der BPVV geregelt und ist damit auch anwendbar für die SPL, zumal das SBPVG in diesem Fall keine *lex specialis* Regelung enthält. In der Wegleitung zum Vorgehen bei Deckungslücken der FMA (Wegleitung 2018/59) wird ausgeführt, dass eine Unterdeckung dann vorliege, wenn das nach anerkannten Grundsätzen durch den PK-Experten berechnete Vorsorgekapital einschliesslich notwendiger technischer Rückstellung nicht durch das Vorsorgevermögen gedeckt ist und damit ein Deckungsgrad von weniger als 100% erreicht wird. In der Folge sind Massnahmen zu ergreifen, um die Unterdeckung innert nützlicher Frist zu beseitigen. Für alle liechtensteinischen Vorsorgeeinrichtungen gemeinsam ist, dass eine Meldung an die FMA zu erfolgen hat und Sanierungsmassnahmen einzuleiten sind. Eine Sanierung der SPL ist jedoch nicht ohne Einbezug des Landtags möglich. Unter diesen Umständen könnte die Kommunikation der Regierung in der Medienmitteilung vom 4. September 2023 zu einer falschen Annahme führen und für die übrigen Vorsorgeeinrichtungen eine falsche Signalwirkung erzeugen. Denn die Kommunikation birgt einen gewissen Widerspruch zum Vernehmlassungsbericht. Die Regierung führt darin zu Recht aus, der Deckungsgrad der SPL sei wiederum auf 90% gesunken. Schliesslich wird auch im Vernehmlassungsbericht darauf eingegangen und ausgeführt, die Risikofähigkeit sei weiterhin deutlich nicht gegeben, was Sanierungsschritte nach sich ziehe (S. 61/62).

### 3. Rentnerkasse

- 3.1. Die Wahl des technischen Zinssatzes von 1% für die Ausfinanzierung erscheint in Anbetracht der aktuellen Zinsentwicklungen tief und äusserst vorsichtig. Je tiefer und vorsichtiger der technische Zinssatz gewählt wird, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich über die Zeit freie Mittel bilden, welche gemäss aktueller Ausgestaltung bei der Auflösung des geschlossenen Vorsorgewerks und der damit verbundenen Rückführung der verbleibenden Rentner in das offene Vorsorgewerk ebenfalls dem offenen Vorsorgewerk zukommen würden. Es ist fraglich, ob die Finanzierung dafür verwendet werden sollte. Aufgrund der Wichtigkeit der Festlegung des technischen Zinssatzes für die Ausfinanzierung erscheint es angebracht, zu diesem Parameter eine weitere Experteneinschätzung einzuholen.
- 3.2. Gemäss Vorschlag soll für das neu zu bildende geschlossene Vorsorgewerk eine gesetzliche Garantie geschaffen werden, wobei die Interventionsschwelle bei einem Deckungsgrad von 95% liegen soll. Wird eine solche *lex specialis* Bestimmung geschaffen, ist diese von der FMA entsprechend umzusetzen. Dabei wird ausser Acht gelassen, dass die Unterdeckung im BPVG geregelt wird, welches für alle liechtensteinischen Vorsorgeeinrichtungen gleich angewendet werden muss. Gemäss Art. 35 Abs. 1 BPVV liegt eine Unterdeckung vor, sobald ein versicherungstechnisches Defizit ausgewiesen ist. Das bedeutet, dass die Vorsorgeeinrichtungen tätig werden müssen, sobald sich ein Deckungsgrad von unter 100% abzeichnet. Eine andere, tiefere Interventionsschwelle im SBPVG als *lex specialis* festzulegen, führt zu einem Spannungsverhältnis in der Beaufsichtigung der liechtensteinischen Vorsorgeeinrichtungen, zumal aufsichtsrechtlich nicht ersichtlich ist, weshalb für das geschlossene Vorsorgewerk eine neue, tiefere Interventionsschwelle von 95% geschaffen werden sollte. Dadurch ist nicht ausgeschlossen, dass ein Präjudiz geschaffen wird, nach welchem eine Unterdeckung von bis zu 96% akzeptabel ist.
- 3.3. Die Garantie für das geschlossene Vorsorgewerk sollte keinesfalls den angeschlossenen Arbeitgebern aufgelastet werden, da dies letztlich zu einer Belastung der Aktivversicherten führt. Diese Umverteilung sollte durch die Vorlage eigentlich verringert werden. Wenn man eine Garantie einführen möchte, sollte es sich um eine Staatsgarantie handeln. Sodann wurde der Umstand nicht berücksichtigt, dass ein angeschlossener Arbeitgeber auch in Konkurs gehen oder aufgelöst werden kann. Für diesen Fall wurde keine Lösung vorgesehen. Eine Staatsgarantie würde auch in einem solchen Fall Abhilfe schaffen.

### 4. Gesetzliche Grundlage für die flexible Rente

- 4.1. Mit Einführung einer flexiblen Rente wird eine neuerliche Sonderlösung für die SPL geschaffen, welche eine unterschiedliche Behandlung gegenüber den übrigen liechtensteinischen Vorsorgeeinrichtungen zur Folge hat. Dabei ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die Schaffung einer *lex specialis* Bestimmung keine Geltung für das BPVG hat und damit auch von den restlichen liechtensteinischen Vorsorgeeinrichtungen nicht angewendet werden kann, so dass die flexible Rente ein Anwendungsfall nur für die SPL bleiben wird. Durch die Festlegung einer Flexibilität der Rente im SBPVG ist im Sinne einer Gleichbehandlung jedoch darauf zu achten, dass der Vorsorgezweck des BPVG auch ohne Ausrichtung einer Bonusrente nicht unterlaufen wird.  
Sodann gilt es Folgendes zu beachten: Anders als die Schweiz kennt die liechtensteinische betriebliche Vorsorge im BPVG und der BPVV keine Unterteilung in einen obligatorischen und einen überobligatorischen Teil der Vorsorge. Definiert man nun im SBPVG als *lex specialis* eine Grundrente, legt man indirekt einen obligatorischen Vorsorgeteil fest. Eben weil es in Liechtenstein bewusst keine Unterteilung in Obligatorium und Überobligatorium gibt (auch in Hinblick auf die EWR-Gesetzgebung), ist diese Lösung nur für den Fall der SPL denkbar und nicht für den restlichen Vorsorgemarkt. Die EWR-Gesetzgebung hat bekanntlich dazu geführt, dass ein Überobligatorium nur noch durch Pensionsfonds angeboten

werden konnte. Da es sich hierbei nicht um eine staatlich-obligatorische Versicherung handelt, fällt das Überobligatorium unter das Pensionsfondsgesetz.

- 4.2. Altersrentner, welche bereits eine Rente der SPL beziehen und im offenen Vorsorgewerk verbleiben, können sich nach Ansicht der FMA nicht mehr für eine variable Rente entscheiden. Ihre Rente wurde unter der jetzt geltenden Gesetzeslage und Reglementsversion gesprochen und ist gemäss aktueller Rechtslage nicht veränderbar (vgl. Art. 9 Abs. 1 und 2 BPVG sowie Art. 5 Abs. 3 BPVV). Wie bereits angesprochen basiert das System der betrieblichen Personalvorsorge auf dem Grundsatz, dass eine einmal gesprochene Rente nicht mehr verändert werden kann. Es wird auch nicht vorgesehen, dass ein Rentner selbst eine Änderung vornehmen kann. Nach Ansicht der FMA würde diese Option eine grundlegende Änderung des Systems notwendig machen.
- 4.3. Im Sinne der Vorlage sollen die Versicherten zwischen einer variablen und einer fixen Rente wählen können, was eine *lex specialis* zum BPVG darstellt. Gemäss Art. 1a BPVG beruht die betriebliche Personalvorsorge für sämtliche liechtensteinischen Versicherte auf den Grundsätzen der Kollektivität, der Gleichbehandlung, der Planmässigkeit und des Versicherungsprinzips. Eine allfällige Wahlmöglichkeit des Versicherten, ob er eine «klassische» oder eine variable Rente haben möchte, widerspricht grundsätzlich dem Prinzip der Kollektivität (die Zugehörigkeit zu einem Kollektiv muss sich nach objektiven Kriterien bestimmen, wie z.B. Dienstalter, Funktion, Lohnhöhe o.ä., Art. 1a BPVV). Individuelle, auf einzelne Personen zugeschnittene Lösungen sind für die Gesamtheit der liechtensteinischen Vorsorgeeinrichtungen im BPVG nicht vorgesehen, sondern die Vorsorge muss für das gesamte Kollektiv einheitlich geführt werden. Entscheidet sich der Gesetzgeber für die Schaffung einer solchen Option im SBPVG als *lex specialis*, könnte die Einführung einer variablen Rente allenfalls zu einem Konflikt mit Art. 1a BPVV führen.
- 4.4. Die Gesetzesvorlage enthält zwar eine *lex specialis* Bestimmung für die flexible Renten, macht aber keine Ausführungen zur technischen Umsetzung derselben. Die technischen Parameter sind jedoch elementar für den Stiftungsrat wie auch für die Aufsicht. Es sind diese Faktoren, nach welchen sich die Arbeit des Stiftungsrates und der Aufsichtsbehörde zu richten haben. Diese fehlen nach Meinung der FMA im Gesetzesvorschlag. Wie bei allen liechtensteinischen Vorsorgeeinrichtungen sind die Parameter, welche zur Ausrichtung einer (Bonus-)Rente führen, im Reglement genau festzulegen. Die Vorsorgeeinrichtungen sind nach diesem Grundsatz nämlich verpflichtet, in ihrem Reglement die verschiedenen Leistungen, die Art ihrer Finanzierung und die Anspruchsvoraussetzungen sowie die Vorsorgepläne festzulegen (Art. 1a BPVV). Durch das gesetzgeberische Schaffen einer variablen Rente in einer *lex specialis* wird dem Stiftungsrat in der Anwendung dieser Bestimmung nach dem Dafürhalten der FMA zu viel Ermessen eingeräumt. Es sollte am Gesetzgeber liegen entsprechende Eckpunkte vorzugeben, an denen sich der Stiftungsrat und die FMA orientieren können. So sollten Bonusrenten nur bei Volldeckung (ohne Einberechnung des Darlehens) und einer genügend geäuften Wertschwankungsreserve ausbezahlt werden können (entspricht auch der Praxis in der Schweiz). Sollte die Abschreibung des Darlehens also z.B. im Rahmen einer Volksabstimmung scheitern, könnten keine variablen Renten ausbezahlt werden.  
Schliesslich schafft der Gesetzgeber ohne gesetzliche Festlegung der entsprechenden Eckpunkte zur variablen Rente einen stetigen Interessenskonflikt zwischen der Ausbezahlung einer Bonusrente und der Äuffnung der Wertschwankungsreserven und somit der Sicherstellung der langfristigen finanziellen Stabilität der Pensionskasse.
- 4.5. Zuletzt ist generell noch anzumerken, dass das BPVG als Altersleistungen aktuell nur «fixe» Renten oder Kapitalbezüge vorsieht. Ob die geplante Einführung von variablen Renten der Verfassungsgerichtsbarkeit standhält oder nicht, haben wir nicht beurteilt; es soll jedoch als Frage aufgeworfen werden. Weiter ist fraglich, ob die Ausrichtung einer Bonusrente allenfalls zu einem arbeitsrechtlichen Anspruch darauf führen könnte.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse  
FMA – Finanzmarktaufsicht Liechtenstein

Mario Gassner  
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Dr. Alexander Imhof  
Stv.Vorsitzender der Geschäftsleitung  
Leiter Bereich Versicherungen und Vorsorgeeinrichtungen