Die Deckungsfrage in der privaten und in der öffentlichen Versicherung

Autor(en): **Grütter, W.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Mitteilungen / Vereinigung Schweizerischer Versicherungsmathematiker = Bulletin / Association des Actuaires Suisses = Bulletin / Association of Swiss Actuaries**

Band (Jahr): **50 (1950)**

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-966856

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Die Deckungsfrage in der privaten und in der öffentlichen Versicherung

Von *W. Grütter*, Bern

Die Frage der Reservenbildung in der Personenversicherung, die mehr oder weniger abgeklärt zu sein schien, hat im Zusammenhang mit den Vorgängen auf dem Kapitalmarkt wieder an Aktualität gewonnen. In den letzten 20 Jahren sind die Zinssätze mit einer vorher nie gekannten Beharrlichkeit gesunken. Die Zinsen für Spareinlagen bewegten sich von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis ums Jahr 1930 mit kleineren Schwankungen in kurzen Intervallen zwischen 3½ und 4¼ %. Ähnlich stabil verhielten sich, ein Stockwerk höher, die Hypothekarzinsen. Die Krisenzeit, die mit dem New Yorker Börsenkrach im Oktober 1929 ihren Anfang nahm, leitete aber dann eine ganz andere Entwicklung ein. Die Zinsen entfernten sich langsam aber sicher immer mehr von diesem, während mehr als zwei Generationen zur Erfahrungstatsache gewordenen Niveau. Weder der zweite Weltkrieg noch die Nachkriegskonjunktur vermochten an dieser Entwicklung grundsätzlich etwas zu ändern. Im Frühjahr 1948 schien eine Umkehr Platz zu greifen, aber sie war nur vorübergehender Natur. Auch der Kursdruck seit der Pfundabwertung ist wohl eher eine Schockwirkung als ein Anzeichen grundsätzlicher Änderung der fallenden Zinstendenz.

Wer an möglichst stabilen Zinsverhältnissen interessiert ist, den muss diese Entwicklung der letzten 20 Jahre mit Sorge erfüllen. Am meisten Bedenken bereitet sie allen denen, die Verpflichtungen auf lange Sicht eingegangen sind und für die Erfüllung dieser Verpflichtungen auf Kapitalerträge angewiesen sind. Unter diesen Interessierten stehen die Versicherer jeder Art in vorderster Linie, denn ihre Reservenbildung steht und fällt grossenteils mit den Kapitalerträgen.

Je niedriger der Zins ist, um so grösser sollten die Reserven an und für sich sein; um so schwerer fällt es aber gleichzeitig, sie mit Kapitalerträgnissen zu äufnen.

Die Versicherer partizipieren aber nicht nur als leidender Teil an dieser Entwicklung, sondern sie beeinflussen sie selbst aktiv in hohem Masse. Unsere schweizerischen Versicherungsbetriebe weisen rund 8 Milliarden Franken Aktiven aus. Damit spielen sie begreiflicherweise auf dem Kapitalmarkt eine massgebliche Rolle.

*

Jedes seriöse Geschäft stellt, um sich über seinen finanziellen Stand zu orientieren, seine gesamten Verpflichtungen in Rechnung, und es verpflichtet sich nicht zu mehr als es halten kann. Dieser Grundsatz führt in der Versicherung dazu, den Preis in Form von Prämien so zu bemessen, dass die Verpflichtungen, die damit übernommen werden, gedeckt sind. Bei der Versicherung handelt es sich vorwiegend um zukünftige und namentlich bei der Lebensversicherung um ausgesprochen langfristige Verbindlichkeiten, deren Ausmass sich nicht anders als in Kapitalwerten, die auf die Gegenwart umgerechnet werden, ausdrücken lässt. Deshalb bringt die praktische Durchführung dieser Geschäftsauffassung automatisch eine massive Ansammlung von Kapitalien mit sich, deren Erträgnisse dereinst zur teilweisen Finanzierung der Zukunftsverpflichtungen dienen sollen. Für die Lebensversicherung ist diese technisch einwandfreie Finanzierungsform der Kapitaldeckung allmählich mit Fug und Recht zur Selbstverständlichkeit geworden. So ist es denn auch nicht verwunderlich, dass in unserem Lande allein in der *privaten Lebensversicherung* Deckungskapitalien in der Grössenordnung von 3 Milliarden Franken angesammelt sind. In diesem Versicherungszweig ist dies zweifellos die einzige Finanzierungsmethode, die jeder Kritik standzuhalten vermag und welche die Interessierten derart schützt, dass ihr Vertragsverhältnis mit dem Versicherer bis zum Ablauf erwartungsgemäss und einwandfrei erfüllt werden kann.

In neuerer Zeit sind zwei weitere Arten von Zukunftsfürsorge für die Wechselfälle im menschlichen Leben dazu getreten, die privaten und die öffentlichen Pensionskassen im weitern Sinne des Wortes sowie die staatliche Sozialversicherung. Ihrem Wesen und Charakter

entsprechend, müssen sich auch diese Einrichtungen nach ähnlichen Kriterien Rechenschaft über ihre finanziellen Bedürfnisse geben wie die private Lebensversicherung. Ihre Tendenz, ebenfalls für ausreichende kapitalmässige Deckung zu sorgen, führt zu einer weitern Akkumulierung von Kapital, weil auch diese Gelder entsprechende Anlagen suchen. Nach der vom Eidgenössischen Statistischen Amt bearbeiteten schweizerischen Pensionskassenstatistik 1941 betrugen die vorhandenen Mittel der schweizerischen Fürsorgeeinrichtungen 2,9 Milliarden. Ihr Kapitalvolumen ist demnach ungefähr gleich gross wie jenes der privaten Lebensversicherung. Werfen wir daneben auch noch einen Blick auf die Sozialversicherung, so stellen wir fest, dass die Unfallversicherung und die AHV zurzeit mit je einer halben Milliarde am Spiel beteiligt sind. Wird der gegenwärtige Rechtszustand unverändert weitergeführt, so werden nach 20 Jahren bei der Suva 1½ Milliarden und bei der AHV annähernd 6 Milliarden angesammelt sein.

Angesichts dieser Zahlen und im Hinblick auf die Vorgänge auf dem Kapitalmarkt wird man sich ernstlich fragen müssen, ob überhaupt die Möglichkeit besteht, für alle diese Kapitalien der schweizerischen Versicherung die Schuldner zu finden, denen sie anvertraut werden sollen und dürfen. Und als zweites stellt sich die Frage, ob dieses stets wachsende Bedürfnis, Versicherungskapital zu placieren, nicht zu einem guten Teil dazu beiträgt, derart auf den Zins zu drücken und die Kapitalerträge für die Geldgeber so zusammenschrumpfen zu lassen, dass sie ihr Auskommen nicht mehr finden. Schlussendlich wird man sich sogar fragen müssen, ob die Gefahr der Deroutierung unseres Kapitalmarktes, die sich aus der strikten Anwendung der klassischen Deckungsgrundsätze ergeben kann, nicht grösser sei als die Risiken, die sich allenfalls bei einer etwas weniger akademischen Beurteilung der Deckungsfrage ergeben würden.

*

Im *privaten Lebensversicherungsgeschäft* wäre jede Reservenpolitik, die von den wissenschaftlich anerkannten Methoden der Kapitaldeckung abweicht, ein nicht zu verantwortendes Abenteuer. Hier handelt es sich darum, auf Jahrzehnte hinaus eingegangene vertragliche Verpflichtungen zu erfüllen. Der Maßstab, der zur Beurteilung

dieser Verpflichtungen zu dienen hat, kann nur das Deckungskapital sein, und eine Bilanz, die dieses Deckungskapital nicht auf der Passivseite und demgegenüber eine entsprechende Summe echter Vermögensteile als Aktiven ausweist, dürfte keinen Anspruch auf Bilanzwahrheit machen.

*

Für die *Pensionskassen* möchte ich diesen Standpunkt weniger eindeutig und bestimmt betonen. Unsere Richtlinien für die Aufstellung technischer Bilanzen von Pensions- und Sterbekassen, welche die Deckungskapitalien der geschlossenen Kasse als einzig vertretbaren technischen Ausdruck der finanziellen Lage einer Kasse charakterisieren, betrachte ich zwar nach wie vor als richtig. An den dort enthaltenen Grundsätzen ist nicht zu rütteln. Die Frage ist lediglich, ob es unbedingt nötig, ja ob es überhaupt wünschbar ist, alle Kassen darauf zu verpflichten, dass sie ihren finanziellen Unterbau kompromisslos nach den Resultaten dieser technischen Bilanzen einrichten.

Für *Kassen privatrechtlicher Natur* möchte ich auch hier uneingeschränkt die Forderung aufstellen, dass der finanzielle Ausweis den Ergebnissen der technischen Bilanz entsprechen müsse. Wir können übrigens mit Genugtuung feststellen, dass diese Forderung bei den privaten Pensionskassen weitgehend erfüllt ist. Die Statistik von 1941 weist rund 250 gemischtwirtschaftliche und private Arbeitnehmerkassen auf, bei denen einer Passivsumme der technischen Bilanzen von 1,4 Milliarden Aktiven von 1,3 Milliarden gegenüberstehen. Es darf wohl angenommen werden, dass die Einsicht, mit allen Mitteln das technische Deckungskapital bei diesen Einrichtungen voll bereitzustellen, Allgemeingut geworden ist. Die unablässigen Mahnrufe der fachlich zuständigen Leute und auch die misslichen Folgen früher begangener Sünden haben diese Erkenntnis sichtlich reifen lassen.

Bei den *Pensionskassen öffentlichen Rechts* liegen die Verhältnisse nicht so einfach. Hier hat man es nicht mit Rechtspersönlichkeiten zu tun, die für die Einhaltung fest eingegangener Verpflichtungen aus kasseneigenen Mitteln selbständig verantwortlich sind. Sie stehen und fallen vielmehr mit ihrem Versicherungsträger, dem Staat, der Gemeinde oder dem Verkehrsbetrieb. Wohl soll auch jede derartige Pensionskasse regelmässig technische Bilanzen nach den gleichen Grundsätzen erstellen, wie sie für privatrechtlich organisierte Einrichtungen gelten.

Nur auf diese Weise kann man den richtigen Maßstab zur Beurteilung der Tragfähigkeit der Kasse gewinnen. Eine andere Frage aber ist es, ob diese Zukunftsbelastung den Charakter einer Verpflichtung hat, die schlechtweg in die Jahresbilanzen gehört.

Bei öffentlichen Pensionskassen sind die Ansprüche ihrem Wesen nach veränderlich. In Zeiten der Teuerung betrachtet man es als selbstverständlich, dass der öffentliche Arbeitgeber die Leistungen an die ausgedienten Arbeitskräfte und ihre Hinterlassenen mit Teuerungszulagen verbessert. Ebenso muss ihm aber auch die Möglichkeit zugestanden werden, bei umgekehrt veränderten Verhältnissen seine Leistungen herabzusetzen. Diese wesentlich grössere Beweglichkeit als in der privaten Versicherung lässt die tatsächlich erforderliche Deckung in etwas anderem Lichte erscheinen.

Ich möchte diese Verhältnisse am Beispiel der Versicherungskasse für das Bundespersonal (EVK) kurz illustrieren. Das erforderliche Deckungskapital dieser Kasse beträgt gegenwärtig rund 800 Millionen Franken. Diesem stehen in der Bilanz der EVK auf der Aktivseite ein Guthaben bei der Eidgenössischen Staatskasse von 450 Millionen und ein Fehlbetrag von 350 Millionen gegenüber, der vom Bunde voll zum technischen Zinsfuss der Kasse verzinst wird. In der Staatsrechnung der Eidgenossenschaft erschienen nur die 450 Millionen Guthaben der EVK bei der Staatskasse als Passivposten. Nach orthodoxer Auffassung wäre auch die Zinsverpflichtung des Bundes von 350 Millionen unter den Staatsschulden aufzuführen, weil sie statutarisch versprochen ist. Ich würde aber die Aufnahme einer solchen Bundesschuld nicht für richtig, ja gegenwärtig sogar für gefährlich halten. Am faktischen Zustand, dass der Arbeitgeber Bund der Kasse alljährlich neben den prozentualen Arbeitgeberbeiträgen von rund 20 Millionen Franken noch Zinsgutschriften von rund 28 Millionen erteilt, würde dadurch gar nichts geändert. Abgesehen von der psychologischen Wirkung auf den Steuerzahler würde aber eine solche künstliche Erhöhung der Bundesschuld, der keine reale Zunahme der laufenden Verpflichtungen entspricht, den Ruf nach Amortisation der Bundesschulden noch verstärken. Ihm Folge geben, hiesse die Steuerschraube weiter anziehen, nur um auf der andern Seite wieder Kapital auf den Markt zu werfen. Ob die Hälfte der erwähnten Gutschriften, wie heute, unter den laufenden Personalausgaben oder ob sie als Schuldzins in der Rechnung des Bundes erscheint, ist für die innere

Festigkeit der Pensionskasse jedenfalls irrelevant. Die oft gehörte Forderung, die Bilanz des Bundes sollte durch Kapitalisierung dieser Zuschüsse belastet werden, liegt wohl weder im Interesse der Kasse noch in jenem der Öffentlichkeit.

Der Zustand, wie er heute bei der Kasse des Bundespersonals und ganz ähnlich auch bei jener der Bundesbahnen besteht, geht meines Erachtens in bezug auf die bilanzmässige Kapitalisierung von Verpflichtungen schon reichlich weit. Bei der EVK entsprechen schon seit längerer Zeit die wiederkehrenden prozentualen Beiträge der Versicherten und des Arbeitgebers ungefähr den Jahresausgaben in der Grössenordnung von 30–40 Millionen. Daneben schreibt der Bund der Kasse noch Vermögenszinsen und Fehlbetragszinsbeiträge gut, die dazu führen, dass das Kassenvermögen, d. h. die in der Staatsbilanz ausgewiesene Schuld des Bundes, jährlich um etwa 30 Millionen zunimmt. Vielleicht wäre es ebenso zweckmässig, auf solche Gutschriften zu verzichten, es bei den ordentlichen Beiträgen bewenden zu lassen und von Staates wegen einfach einen allfälligen Überschuss der Ausgaben über die ordentlichen Beiträge hinaus zuzuschiessen. Damit würde an Stelle einer zwar technisch einwandfreien äussern Aufmachung, die aber innere Widersprüche in sich birgt, in der Staatsrechnung eine einfache Umlagerechnung treten. Namentlich die Versicherten wenden gegen eine solche Betrachtungsweise ein, man gefährde damit die Sicherheit ihrer eigenen Beiträge an das Versicherungswerk. Trotzdem muss man sich ernsthaft überlegen, ob Vorschriften, die zu einem ständigen Wachstum der Guthaben gegenüber der öffentlichen Hand und damit indirekt sowohl zu vermehrten Steuerlasten als auch zu vermehrtem Kapitalangebot führen, auf lange Sicht für die Versicherten wirklich vorteilhafter seien. Die Wahrung des Gleichgewichts im öffentlichen Haushalt und ein möglichst stabiles Zinsniveau sind vielleicht doch für eine öffentlichrechtliche Pensionskasse wichtiger als eine technisch scheinbar schön ausgeglichene Kassenbilanz.

Die eigenartige finanzielle Struktur der öffentlichen Verwaltung kommt übrigens nicht nur im Pensionskassenwesen, sondern z. B. auch bei den Anstellungsverhältnissen an sich zum Ausdruck. Im öffentlichen Dienst beruht die Anstellung vorwiegend auf mehrjähriger Amtsdauer, die praktisch einer Anstellung für die ganze Dauer der Erwerbsfähigkeit gleichkommt. Meines Wissens ist es trotzdem

noch niemandem eingefallen zu verlangen, der Barwert der Besoldungsverpflichtungen, zum mindesten bis zum Ablauf der Amtsdauer, müsse in die Passiven der Staatsrechnung eingestellt und zum vorneherein für entsprechende Deckung gesorgt werden. Hat aber die Verpflichtung des öffentlichen Arbeitgebers, seinen Beamten und deren Hinterbliebenen gewisse Sozialleistungen zu sichern, grundsätzlich eine andere Bedeutung als die Besoldungen, nur deshalb, weil diese Ansprüche vielleicht in einem andern öffentlich-rechtlichen Statut verankert sind als im Besoldungsregulativ? Hier tauchen bei näherer Überlegung zum mindesten gewisse Zweifel auf.

Zugegeben, dass bei kantonalen und kommunalen Kassen diese Überlegungen vielleicht gegenüber den kasseneigenen Interessen etwas zurücktreten. Hier mag das Bedürfnis grösser sein als beim Bund, zeitlich steigende Lasten gewissermassen durch Vorsparen zu finanzieren. Wo aber die öffentliche Hand effektiv spart, da wirkt sie in der Richtung eines vielleicht unerwünschten Kapitalangebots. Deshalb braucht auch bei kantonalen und kommunalen Kassen nicht unbedingt die These der Kapitaldeckung als allein seligmachend gepriesen zu werden und deshalb braucht auch die Tatsache nicht zu erschrecken, dass bei den Pensionskassen öffentlicher Unternehmungen 1941 insgesamt 3,5 Milliarden Passiven nur 2,2 Milliarden Aktiven gegenüberstanden.

*

Noch problematischer wird der Wert des Deckungskapitalbegriffs in der eigentlichen Sozialversicherung. Hier haben wir die beiden bereits erwähnten Hauptbeispiele der SUVA und der AHV. Die *SUVA* hat heute ein Kapital von einer halben Milliarde, das sich in den nächsten 20 Jahren aller Voraussicht nach mindestens verdoppeln wird. Man sagt, das sei unumgänglich notwendig, wenn die SUVA nicht in ihren Grundfesten ins Wanken kommen soll. Ich halte es trotzdem für fraglich, ob Art. 48 des KUVG-Gesetzes, der das Deckungskapitalverfahren für die Leistungen der SUVA vorschreibt, unbedingt der Weisheit letzter Schluss sei. Die öffentliche Unfallversicherung führt keine gesonderte Existenz, sondern sie erfüllt einen Teil der staatlichen Sozialaufgaben. Wenn ihre Rechnungsweise und ihre Finanzpolitik den Interessen der Allgemeinheit zuwiderlaufen sollten, so werden sie eben unter Umständen zu revidieren sein.

Ich halte allerdings hier einen Vorstoss auf Revision der Rechnungsweise für weniger wahrscheinlich und aussichtsreich als beim andern, grössern Sozialwerk, bei der *AHV*. Hier wurde nach langen Geburtswehen ein Finanzsystem mit sogenannt 90 % Umlage und 10 % Kapitaldeckung gewählt. Nach zwei Jahren Tätigkeit zeigen sich trotzdem schon typische, durch die Kapitaldeckung bedingte Schwierigkeiten. Der Fonds wird bei normaler Konjunktur in 20 Jahren auf rund 6 Milliarden anwachsen. In Zeiten wie jetzt, wo verstärktes Kapitalangebot eher bedenklich als erfreulich ist, läge es nahe, diese Wirkungen zu neutralisieren. Das wäre möglich, wenn der öffentlichen Hand in der Gestaltung ihrer Beiträge an die AHV vom Gesetzgeber etwas mehr Spielraum gelassen worden wäre. Bund und Kantone müssen jährlich 160 Millionen aufbringen. Hiefür müssen Steuern eingezogen werden, wenn sich der Staat nicht verschulden soll, was gegenwärtig ja als ganz abwegig gelten würde. Die so gesammelten Millionen werden von der AHV in den an sich schon äusserst flüssigen Kapitalstrom gegossen. Die Zinsen sinken zum Leidwesen aller Geldgeber, auch der AHV. Wäre es vielleicht nicht ebenso richtig, diese 160 Millionen nicht via Steuern und AHV in unsere Wirtschaft zu pumpen? Auch die Begehrlichkeit, die Leistungen der AHV jetzt schon in einer Weise auszubauen, welche die finanzielle Tragfähigkeit der Volksgesamtheit auf die Dauer übersteigen muss, würde weniger geweckt. Verschiedenes wäre einfacher, wenn wir uns einmal eingestehen würden, dass die AHV keine Versicherung, sondern ein vornehmlich durch Einkommenssteuer ohne Progression finanziertes Sozialwerk ist. Solche Formulierungen werden zwar als Verrat am AHV-Gedanken bezeichnet. Ob aber dereinst die Ausgaben aus laufenden Mitteln oder aus Zinsen gedeckt werden, welche die öffentliche Hand schlussendlich an sich selbst bezahlt, ist kaum von grosser Bedeutung. Eine aus privatwirtschaftlichen Überlegungen heraus entwickelte Finanzkonstruktion kann zu einer Verwirrung der Begriffe führen, die vermieden würde, wenn man die öffentlichen Sozialwerke als das deklarieren würde, was sie sind: Eine organische Hilfe der wirtschaftlich Starken für die wirtschaftlich Schwachen. Der Name Versicherung vermag an dieser Tatsache nichts zu ändern.

*

Diese Überlegungen führen zu folgenden Schlüssen:

Für die *private Versicherung* ist das Kapitaldeckungsverfahren das einzige, das eine sinngemässe Deckung der Verpflichtungen zu gewährleisten vermag. Dasselbe gilt für *Pensionskassen privatrechtlicher Natur*. Für *Pensionskassen öffentlich-rechtlicher Körperschaften* erscheint die Kapitaldeckung für den aus den Beiträgen der Versicherten finanzierten Teil der Versicherung ebenfalls das Gegebene. Für den Anteil der öffentlichen Hand aber birgt die Anwendung der Kapitaldeckung Gefahren in sich, die nahelegen, von Fall zu Fall zu prüfen, ob nicht eine Umlagefinanzierung am Platze wäre. In der *öffentlichen Sozialversicherung* schliesslich würde eine Finanzierung ohne direkte Verknüpfung der Prämien mit den Leistungen dem Charakter des Sozialwerks am besten gerecht. Damit würde auch der Streit, ob Kapitaldeckungs- oder Umlageverfahren, für die Sozialversicherung gegenstandslos.