

Anpassung der Altersrenten an die Preisentwicklung

# Kritisches zum Teuerungsausgleich

Zwei Faktoren haben die Diskussion über den Teuerungsausgleich belebt: die Inflation und der damit einhergehende Verlust der Kaufkraft sowie die höheren Zinsen, die eine bessere Performance und damit grösseren finanziellen Spielraum der Pensionskassen erwarten lassen.

Mehrere Autorinnen und Autoren haben in jüngeren Artikeln in dieser Zeitschrift die Voraussetzungen dafür geprüft, ob und wann aus der Anwartschaft ein Rechtsanspruch werden könnte.<sup>1</sup> Hier nehme ich eine Betrachtung aus grösserer Distanz vor. Anregungen und viel mehr verdanke ich Diskussionen mit meinem gleichfalls geschätzten Kollegen Hermann Walser.

Das Bedürfnis, die Leistungen und die Leistungspalette der beruflichen Vorsorge zu optimieren, ist vielfältig und nicht auf den Erhalt der Kaufkraft laufender Altersrenten beschränkt. Dass für verschiedene Anspruchsgruppen Verbesserungspotenzial besteht, zeigen die Diskussionen und das Referendum zur laufenden BVG-Reform. Pointiert gesagt herrscht ein Verteilungskampf um die verfügbaren Mittel. Es kann nicht gelingen, alle gleichermaßen berechtigten Bedürfnisse zu befriedigen. Doch welches Bedürfnis hat Priorität?

Prioritäten zu setzen ist grundsätzlich die Aufgabe des Gesetzgebers. Er hat sie zumindest teilweise an das oberste Organ delegiert, indem er ihm die Kompetenz einräumt, Ermessensentscheide zu fällen.



**Kurt C. Schweizer**  
Dr., LL.M.,  
Rechtsanwalt Meilen

<sup>1</sup> Markus Moser, Kein Rechtsanspruch, aber..., SPV 10/2022 S. 107 ff.; Christian Heiniger/Evelyn Schilter, Haben Rentner einen Rechtsanspruch? SPV 12/2022 S. 33 ff.; Hermann Walser, Wie gross ist der Spielraum beim Teuerungsausgleich? SPV 05/2023 S. 99 ff.; s. auch Jürg Brechbühl, Ausgleich der Teuerung auf den Renten der beruflichen Vorsorge, HAVE 2022 S. 416 ff.; Maya Geckeler Hunziker, Leistungsabbau durch Nichtanpassung der Altersrenten an die Preisentwicklung, SZS 2014 S. 334 ff.

Ermessen entzieht sich einer verbindlichen Regulierung. Versuche, klare Kriterien zu entwickeln, um die mit Ermessensentscheidungen verbundenen Anwartschaften zu Rechtsansprüchen zu erheben, sind zum Scheitern verurteilt.<sup>2</sup> Allerdings liegt meines Erachtens das Problem, ob die Pensionskasse die Teuerung ausgleicht oder nicht, weniger in der korrekten Anwendung einschlägiger Bestimmungen und in der pflichtgemässen Ausübung des Ermessens, als vielmehr im Faktischen.

## Für einen Teuerungsausgleich verfügbare Mittel

Ein nachhaltiger Teuerungsausgleich besteht in einer dauerhaften Erhöhung der Altersleistung. Eine Einmalzahlung zusätzlich zu den laufenden Renten ist nicht nachhaltig; auf sie gehe ich hier nicht ein.

Die Gewährung eines Teuerungsausgleichs führt dazu, dass die Vorsorgeeinrichtung das Deckungskapital der Altersrentner erhöhen und somit in der Lage sein muss, den benötigten Betrag aufzubringen. Gemäss im Vorfeld zur 1. BVG-Revision erhobener Statistik sind dazu – ausgehend davon, dass sich die Verhältnisse zwischenzeitlich nicht wesentlich verändert haben – hauptsächlich die öffentlich-rechtlichen und die gut ausgebauten privatrechtlichen Vor-

<sup>2</sup> In die lange Liste der Publikationen, die – unter anderem – zu dieser Erkenntnis gelangten, reiht sich auch meine Dissertation ein (Rechtliche Grundlagen der Anwartschaft auf eine Stiftungsleistung in der beruflichen Vorsorge, 1985).

sorgeeinrichtungen in der Lage.<sup>3</sup> Ich äussere die Vermutung, dass oft hinter diesen Vorsorgeeinrichtung stehende Arbeitgeber Sonderzuwendungen an die Vorsorgeeinrichtungen leisten, um den Finanzierungsbedarf für den Teuerungsausgleich und andere Leistungsverbesserungen ganz oder teilweise zu decken.<sup>4</sup> Bei mittelständischen Unternehmen dürften die Prioritäten anders liegen, mit der Folge, dass die meisten Vorsorgeeinrichtungen privatrechtlicher Arbeitgeber den Teuerungsausgleich aus eigenen Mitteln finanzieren müssten.

Prioritär für einen Teuerungsausgleich einzusetzen sind Überschussbeteiligungen aus Versicherungsverträgen (Art. 68a Abs. 1 BVG).<sup>5</sup> Mangels solcher kann die Vorsorgeeinrichtung, sofern sie keine besondere Rückstellung für einen Teuerungsausgleich gebildet hat, im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten nur dann einen Teuerungsausgleich gewähren, wenn sie freie Mittel ausweist.<sup>6</sup>

Ein Blick zurück zeigt, dass die Einschränkung, wonach ein Teuerungsausgleich nur «im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten» der Vorsorgeeinrichtung vorzusehen ist, schon in der ursprünglichen Fassung von Art. 36 BVG enthalten war. Inzwischen hat sich ein differenzierteres Verständnis davon entwickelt, welche versicherungstechnischen Rückstellungen eine Vorsorgeeinrichtung bilden muss.<sup>7</sup> Zudem sind heute die Möglichkeiten einer Vorsorgeeinrichtung, Mutationsgewinne zu erwirtschaften, wesentlich beschränkter (Einführung der vollen Freizügigkeit auch in der über-

obligatorischen Vorsorge, erweiterte Begünstigtenregelungen, Abschaffung eines «Fortbestands-Bonus» in der Teilliquidation).<sup>8</sup>

Allgemeine und gesetzgeberische Entwicklungen haben es den Vorsorgeeinrichtungen wesentlich erschwert, freie Mittel ausweisen zu können. Immerhin hat der Gesetzgeber – sarkastisch ausgedrückt – das verminderte Substrat zur Ausrichtung eines Teuerungsausgleichs mit einer Transparenzvorschrift aufgewogen.<sup>9</sup>

Das Bedürfnis, die Kaufkraft der Renten zu erhalten, besteht seit jeher unverändert, doch sind die Möglichkeiten der Vorsorgeeinrichtungen geschwunden, einen Teuerungsausgleich zu finanzieren.<sup>10</sup> Eine Verschärfung oder eine konkretisierende Auslegung der Rechtslage können keine Abhilfe schaffen.

#### Gleichbehandlung

Alle in Fussnote 1 zitierten Autorinnen und Autoren sprechen den Grundsatz an, dass ein Teuerungsausgleich die Rentner gegenüber den aktiven Versicherten nicht übermässig bevorzugen darf. Dabei geht es nicht nur darum, dass sowohl Rentner wie auch aktive Versicherte im Verhältnis ihrer kumulierten Vorsorgekapitalien an den freien Mitteln partizipieren.<sup>11</sup> Der Gleichbehandlung widerspricht es auch, Mittel zur Finanzierung eines Teuerungsausgleichs zu verwenden, die aktive Versicherte generiert haben. Dies ist der Fall, wenn von

#### TAKE AWAYS

- Das Bedürfnis, die Kaufkraft der Renten zu erhalten, ist ebenso berechtigt wie andere Bedürfnisse, die Leistungen und die Leistungspalette der beruflichen Vorsorge zu optimieren. Diese verschiedenen Bedürfnisse stehen in Konkurrenz zueinander.
- Verschiedene Entwicklungen haben die Möglichkeiten der Vorsorgeeinrichtungen eingeschränkt, Mittel bereitzustellen, aus denen sie Teuerungsausgleiche und andere Leistungsverbesserungen finanzieren können.
- Der Verzicht auf einen Teuerungsausgleich beruht kaum je auf einer falschen Ermessensausübung durch das oberste Organ, sondern viel wahrscheinlicher darauf, dass ausreichende Mittel fehlen.
- Postulate nach verbessertem Teuerungsausgleich sind nur zielführend, wenn sie mit der Bereitschaft zu höheren Zuwendungen an die Vorsorgeeinrichtung einhergehen.

---

*«Das Bedürfnis, die Kaufkraft der Rentner zu erhalten, besteht seit jeher unverändert, doch sind die Möglichkeiten der Vorsorgeeinrichtungen geschwunden, einen Teuerungsausgleich zu finanzieren.»*

<sup>3</sup> Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge v. 1. März 2000, BBl 2000 2665 f.

<sup>4</sup> Eine Verpflichtung des Arbeitgebers besteht nicht, s. Marc Hürzeler, Berufliche Vorsorge (2020) N 558 S. 357.

<sup>5</sup> Romolo Molo, KoSS BVG und FZG (2.A. 2019), Art. 68a BVG N 3.

<sup>6</sup> Brechbühl (Fn 1) S. 420 beschränkt den in der Botschaft (Fn 3) S. 2667 verwendeten Begriff «Überschüsse» nicht auf Überschussbeteiligungen gemäss Art. 68a BVG und setzt nicht zwingend freie Mittel voraus.

<sup>7</sup> S. Carl Helbling, Personalvorsorge und BVG (1984) S. 182 ff. und 217.

<sup>8</sup> Bezeichnend ist, dass Hans Michael Riemer/Gabriela Riemer-Kafka, Das Recht der beruflichen Vorsorge in der Schweiz (2.A., 2006) im Stichwortverzeichnis den Begriff Mutationsgewinn nicht mehr aufführen (anders noch Hans Michael Riemer, Das Recht der beruflichen Vorsorge in der Schweiz [1985] S. 147).

<sup>9</sup> Dieses Missverhältnis spricht auch die Botschaft (Fn 3) an, indem sie einerseits einen vollen Teuerungsausgleich als nicht möglich bezeichnet (S. 2666) und andererseits verbesserte Transparenz vorschlägt, um sicherzustellen, dass das oberste Organ seinen finanziellen Spielraum für die Teuerungsanpassung einsetzt (S. 2667).

<sup>10</sup> S. auch Hans-Ulrich Stauffer, Berufliche Vorsorge (3.A. 2019) N 1274 S. 411.

<sup>11</sup> Moser (Fn 1) S. 109.

aktiven Versicherten Beiträge zur Finanzierung des Teuerungsausgleichs erhoben werden,<sup>12</sup> nicht aber, wenn die Vorsorgeeinrichtung eine Rückstellung für einen Teuerungsausgleich aufbaut, indem sie die freien Mittel nicht direkt für die Gewährung eines Teuerungsausgleichs einsetzt, sondern inkrementell in diese Rückstellung überführt.

Der Teuerungsausgleich für die Altersrentner steht in Konkurrenz zu einem Ausgleich der von den aktiven Versicherten getragenen Lasten. Viele mussten sich mit einer Verzinsung ihrer Altersguthaben begnügen, die unter der Nettoperformance lag. Gleichzeitig senkte die Vorsorgeeinrichtung den technischen Zins und stockte das Deckungskapital der Rentner auf.<sup>13</sup> Dies hat die Möglichkeiten der aktiven Versicherten im Aufbau ihrer Altersvorsorge beschnitten. Ebenso einseitig – wenn auch für den

Teuerungsausgleich kaum relevant – sind es bei Vorsorgeeinrichtungen in Unterdeckung in der Regel die aktiven Versicherten und der Arbeitgeber, die Sanierungsbeiträge leisten, während die Rentner davon entlastet sind.

Solche Aspekte sind geeignet, die Wahrnehmung zu relativieren, Altersrentnern würden unfairerweise Teuerungszulagen vorenthalten. Fakt ist, dass die berufliche Vorsorge verschiedenste Bedürfnisse befriedigen soll und diese im heutigen System – wenn überhaupt – nur punktuell finanzieren kann. Eine Verbesserung der Leistungen hat ihren Preis. Postulate nach mehr Leistung zum gleichen Preis streuen dem Stimmvolk Sand in die Augen. ■

---

<sup>12</sup> Gemäss Botschaft (FN 3) S. 2666 ist diese Massnahme in einem Deckungskapitalverfahren systemfremd.

<sup>13</sup> S. auch Moser (Fn 1) S. 109.

Adaptation des rentes de vieillesse à l'évolution des prix

# Critiques concernant la compensation du renchérissement

Deux facteurs ont animé la discussion autour de la compensation du renchérissement: l'inflation et la perte correspondante de pouvoir d'achat ainsi que les taux d'intérêt plus élevés qui permettent d'escompter une meilleure performance et donc une plus grande marge de manœuvre des caisses de pensions.

Dans de récents articles parus dans ce magazine, plusieurs auteur(e)s ont étudié les conditions pour savoir si et quand l'expectative pouvait se transformer en droit.<sup>1</sup> Je vais ici considérer la question avec un peu plus de recul. Maintes suggestions et plus encore sont nées de mes discussions avec mon estimé collègue Hermann Walser.

Le besoin d'optimiser les prestations et l'éventail des prestations de la prévoyance professionnelle est varié et ne se limite pas à la préservation du pouvoir d'achat des rentes de vieillesse en cours. Les discussions et le référendum relatif à la réforme LPP en cours montrent qu'il existe un potentiel d'amélioration pour différents groupes d'intérêts. En d'autres termes, il existe une lutte pour la répartition des moyens disponibles. Il n'est pas possible de satisfaire tous les besoins pareillement justifiés. Mais quel besoin est prioritaire?

Il incombe en principe au législateur de fixer des priorités. Ce dernier a au moins en partie délégué cette tâche à l'organe suprême, en lui accordant la com-

pétence de prendre des décisions discrétionnaires.

La liberté d'appréciation échappe à une réglementation contraignante. Les tentatives d'élaborer des critères clairs pour transformer en droit les expectatives liées à des décisions discrétionnaires sont vouées à l'échec.<sup>2</sup> À mon sens, la question de savoir si la caisse de pension compense le renchérissement ou non réside toutefois moins dans l'application correcte des dispositions pertinentes et dans l'exercice réglementaire de la liberté d'appréciation que dans le factuel.

## Moyens disponibles pour une compensation du renchérissement

Une compensation durable du renchérissement consiste en une augmentation durable de la prestation de vieillesse. Un paiement unique en plus des rentes en cours n'est pas durable; je ne vais donc pas l'évoquer ici.

L'octroi d'une compensation du renchérissement fait que l'institution de

prévoyance doit être en mesure d'augmenter la réserve mathématique des bénéficiaires d'une rente de vieillesse et donc de réunir la somme requise. Selon

«Le besoin de préserver le pouvoir d'achat des rentiers est depuis toujours inchangé, mais les possibilités des institutions de prévoyance pour financer une compensation du renchérissement se sont estompées.»

les statistiques établies en amont de la 1<sup>re</sup> révision LPP, ce sont principalement les institutions de prévoyance de droit public et les institutions de prévoyance de droit privé bien dotées qui sont en mesure de le faire, en supposant que les conditions n'aient pas considérablement changé entre-temps.<sup>3</sup> J'émet l'hypothèse que les employeurs qui sont

derrière ces institutions de prévoyance versent souvent des allocations spéciales aux institutions de prévoyance afin de couvrir en partie ou en totalité le besoin de financement pour la compensation du renchérissement et d'autres améliorations des prestations.<sup>4</sup> Les priorités devraient être différentes pour les PME, avec pour conséquence que la plupart des institutions de prévoyance d'employeurs privés devraient financer la compensa-

<sup>1</sup> Markus Moser, Kein Rechtsanspruch, aber, PPS 10/2022 p. 107 ss; Christian Heiniger/Evelyn Schilter, Haben Rentner einen Rechtsanspruch? PPS 12/2022 p. 33 ss; Hermann Walser, Wie gross ist der Spielraum beim Teuerungsausgleich? PPS 05/2023 p. 99 ss; cf. également Jürg Brechbühl, Ausgleich der Teuerung auf den Renten der beruflichen Vorsorge, HAVE 2022 p. 416 ss; Maya Geckeler Hunziker, Leistungsabbau durch Nichtanpassung der Altersrenten an die Preisentwicklung, SZS 2014 p. 334 ss.

<sup>2</sup> Ma thèse (Bases légales du droit expectatif à une prestation de la fondation dans la prévoyance professionnelle, 1985) s'inscrit également dans la longue liste des publications qui parviennent notamment à cette conclusion.

<sup>3</sup> Message relatif à la révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité du 1<sup>er</sup> mars 2000, FF 2000 2522 s.

<sup>4</sup> Il n'y a pas d'obligation pour l'employeur, cf. Marc Hürzeler, Berufliche Vorsorge (2020) N 558 p. 357.

tion du renchérissement avec leurs propres moyens.

Les participations aux excédents résultant des contrats d'assurance (art. 68a al. 1 LPP) doivent être utilisées en priorité pour une compensation du renchérissement.<sup>5</sup> En leur absence, l'institution de prévoyance ne peut accorder de compensation du renchérissement dans le cadre de ses possibilités financières que si elle présente des fonds libres et pour autant qu'elle n'ait pas constitué de provision particulière pour une compensation du renchérissement.<sup>6</sup>

Un regard en arrière montre que la restriction selon laquelle une compensation du renchérissement ne doit être prévue que «dans le cadre des possibilités financières» de l'institution de prévoyance figurait déjà dans la version initiale de l'art. 36 LPP. Entre-temps, une interprétation plus nuancée des provisions actuarielles qu'une institution de prévoyance doit constituer s'est formée.<sup>7</sup> Les possibilités dont dispose aujourd'hui une institution de prévoyance pour générer des bénéfices de mutation sont en outre beaucoup plus restreintes (introduction du libre passage complet même dans la prévoyance surobligatoire, clauses bénéficiaires élargies, suppression d'un «bonus de pérennité» lors de la liquidation partielle).<sup>8</sup>

Les institutions de prévoyance ont beaucoup plus de difficultés à afficher des fonds libres dans le sillage des évolutions générales et législatives. Avec une pointe de sarcasme, on notera cependant que le législateur a tout de même compensé le substrat réduit permettant de verser une

compensation du renchérissement par une règle de transparence.<sup>9</sup>

Le besoin de préserver le pouvoir d'achat des rentiers est depuis toujours inchangé, mais les possibilités des institutions de prévoyance pour financer une compensation du renchérissement se sont estompées.<sup>10</sup> Un durcissement ou une interprétation concrète de la situation juridique ne permettent pas d'y remédier.

### Égalité de traitement

Tous les auteur(e)s cité(e)s dans la note de bas de page 1 évoquent le principe selon lequel une compensation du renchérissement ne doit pas privilégier outre mesure les bénéficiaires de rentes par rapport aux assurés actifs. Il ne s'agit pas uniquement du fait que les rentiers tout comme les assurés actifs participent aux fonds libres en proportion de leurs capitaux de prévoyance cumulés.<sup>11</sup> Il est également contraire à l'égalité de traitement d'utiliser des moyens générés par les assurés actifs pour financer une compensation du renchérissement. C'est le cas quand on perçoit auprès des assurés actifs des contributions au financement de la compensation du renchérissement,<sup>12</sup> mais non quand l'institution de prévoyance constitue une provision pour une compensation du renchérissement en n'utilisant pas les fonds libres directement pour octroyer une compensation du renchérissement, mais en les transférant de façon incrémentielle dans cette provision.

La compensation du renchérissement pour les bénéficiaires d'une rente de vieillesse est en concurrence avec une compensation des charges supportées par les assurés actifs. Beaucoup ont dû se

### TAKE AWAYS

- Le besoin de préserver le pouvoir d'achat des rentiers est tout aussi justifié que les autres besoins visant à optimiser les prestations et l'éventail des prestations de la prévoyance professionnelle. Ces différents besoins se font concurrence.
- Différentes évolutions ont limité les possibilités des institutions de prévoyance à mettre à disposition des moyens permettant de financer les compensations du renchérissement et d'autres améliorations des prestations.
- La renonciation à une compensation du renchérissement repose rarement sur un exercice erroné du pouvoir d'appréciation par l'organe suprême, mais plus probablement sur le fait qu'il manque des moyens suffisants.
- Les postulats qui souhaitent une meilleure compensation du renchérissement ne sont pertinents que s'ils s'accompagnent d'une volonté d'accroître les dotations à l'institution de prévoyance.

contenter d'une rémunération de leur avoir de vieillesse inférieure à la performance nette. Parallèlement, l'institution de prévoyance a abaissé le taux d'intérêt technique et relevé la réserve mathématique des rentiers.<sup>13</sup> Cette mesure a limité les possibilités des assurés actifs à constituer leur prévoyance vieillesse. Le fait que ce soient généralement les assurés actifs et l'employeur qui versent des cotisations d'assainissement dans le cas des institutions de prévoyance affichant un découvert alors que les rentiers en sont dispensés est tout aussi unilatéral même si cela n'a guère d'incidence sur la compensation du renchérissement.

De tels aspects permettent de relativiser l'idée selon laquelle les rentiers seraient privés de compensations du renchérissement de façon déloyale. Il est certain que la prévoyance professionnelle doit satisfaire les besoins les plus divers et qu'elle ne peut, au mieux, les financer que de manière ponctuelle dans le système actuel. Une amélioration des prestations à un prix. Les postulats qui réclament plus de prestations au même prix jettent de la poudre aux yeux des électeurs. **I**

**Kurt C. Schweizer**

<sup>5</sup> Romolo Molo, KoSS BVG und FZG (2.A. 2019), Art. 68a BVG N 3.

<sup>6</sup> Brechbühl (note de bas de page 1) p. 420 ne restreint le terme «excédents» utilisé dans le Message (note de bas de page 3) à la p. 2524 aux participations aux excédents visées à l'art. 68a LPP et ne suppose pas nécessairement des fonds libres.

<sup>7</sup> Cf. Carl Helbling, Personalvorsorge und BVG (1984), p. 182 ss et 217.

<sup>8</sup> Il est significatif de constater que Hans Michael Riemer/Gabriela Riemer-Kafka, Das Recht der beruflichen Vorsorge in der Schweiz (2.A., 2006) ne mentionnent plus le «bénéfice de mutation» dans l'index des mots-clés (il en va encore autrement de Hans Michael Riemer, Das Recht der beruflichen Vorsorge in der Schweiz [1985] p. 147).

<sup>9</sup> Ce déséquilibre est également abordé dans le Message (note de bas de page 3), qui estime d'une part qu'une compensation intégrale du renchérissement n'est pas possible (p. 2524) et qui propose d'autre part une meilleure transparence pour s'assurer que la marge de manœuvre financière dont dispose l'organe suprême est utilisée pour adapter les rentes au renchérissement (p. 2524).

<sup>10</sup> Cf. aussi Hans-Ulrich Stauffer, Berufliche Vorsorge (3.A. 2019) N 1274 p. 411.

<sup>11</sup> Moser (note de bas de page 1) p. 109.

<sup>12</sup> Selon le Message (note de bas de page 3) p. 2524, cette mesure n'est pas compatible avec le système de capitalisation.

<sup>13</sup> Cf. également Moser (note de bas de page 1) p. 109.