Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2A.441/2003 /kil

Urteil vom 12. März 2004
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Müller, Bundesrichterin Yersin, Bundesrichter Merkli, Ersatzrichter Seiler,
Gerichtsschreiber Hugi Yar.

Parteien
Schweizerische Lebensversicherungs- und Rentenanstalt (heute: Swiss Life), Postfach 4338, 8022 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Privatversicherungen, Friedheimweg 14, 3003 Bern,
Eidgenössische Rekurskommission für die Aufsicht über die Privatversicherung, Rämistrasse 74, 8001 Zürich.

Gegenstand
Teilweise Nichtgenehmigung von Zusatzprämien für die Finanzierung der BVG-Mindestzinssatzgarantie und der BVG-Umwandlungssatzgarantie,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für die Aufsicht über die Privatversicherung vom 7. August 2003.

Sachverhalt:

A.
Die Schweizerische Lebensversicherungs- und Rentenanstalt (heute: Swiss Life; im Weiteren: Rentenanstalt) bietet Kollektivversicherungsverträge im Rahmen der beruflichen Vorsorge im Sinne des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) an. Am 31. Mai 2002 beantragte sie dem Bundesamt für Privatversicherungen, die Einführung einer Risikoprämie für die BVG-Mindestzinsgarantie und die BVG-Umwandlungssatzgarantie zu genehmigen. Sie begründete dies damit, dass der gemäss Art. 12 der Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2; SR 831.441.1, in der ursprünglichen Fassung) vorgeschriebene Mindestzinssatz von 4 % mit einer auf Sicherheit angelegten Anlagepolitik nicht mehr erzielt werden könne. Der in Art. 17 BVV 2 festgelegte Mindestumwandlungssatz für die Altersrente von 7,2 % sei seinerseits infolge der erhöhten Lebenserwartung heute zu hoch, so dass im Zeitpunkt der Pensionierung eine Finanzierungslücke entstehe. In Zukunft werde der versicherungstechnisch korrekte (tiefere) Umwandlungssatz angewendet und zur Garantie des darüber liegenden Satzes eine Zusatzversicherung angeboten, deren Prämie von der Vorsorgeeinrichtung zu tragen sei. Beide Zusatzprämien würden jährlich neu festgesetzt, aber nur dann erhoben, wenn der BVG-Mindestzinssatz höher als der risikofreie Zinssatz bzw. wenn der Umwandlungssatz gemäss Kollektivversicherungstarif tiefer als der Umwandlungssatz gemäss BVG sei. Dabei entspreche der jährlich festgesetzte risikofreie Zinssatz dem gewichteten Mittel der Renditen der Kapitaltranchen und der Umwandlungssatz gemäss Kollektivversicherungstarif dem aufgrund der Lebenserwartung finanzierbaren und somit versicherungstechnisch korrekten Umwandlungssatz.

B.

Das Bundesamt für Privatversicherungen verweigerte am 4. September 2002 die Genehmigung der Zusatzprämien im obligatorischen Bereich, liess sie indessen für den überobligatorischen Bereich zu. Es begründete seinen Entscheid im Wesentlichen damit, dass der Mindestzinssatz und der Mindestumwandlungssatz im obligatorischen Bereich durch zwingendes öffentliches Recht vorgegeben seien. Die Erhebung einer Zusatzprämie, um diese Sätze zu garantieren, komme einer Umgehung der entsprechenden gesetzlichen Vorgaben gleich. Der vom Bundesrat festgelegte BVG-Mindestzinssatz bilde in Zeiten sinkender Kapitalerträge ein Anlagerisiko und gehöre nicht zu den Versicherungsrisiken, für die das Gesetz Leistungen der obligatorischen beruflichen Vorsorge vorsehe. Hinsichtlich des Umwandlungssatzes, welcher die Tarifierung des Langlebigkeitsrisikos erfasse, müssten die Anbieter im Bereich der beruflichen Vorsorge - Vorsorgeeinrichtungen und Lebensversicherer - das gesetzliche Minimum garantieren; jede Auferlegung einer Zusatzprämie zu Lasten der Kunden wirke faktisch als Senkung des vom Bundesrat festgelegten minimalen Umwandlungssatzes und sei deshalb unzulässig. Die Eidgenössische Rekurskommission für die Aufsicht über die Privatversicherung
bestätigte diesen Entscheid auf Beschwerde hin am 7. August 2003.

C.
Die Rentenanstalt hat hiergegen am 15. September 2003 Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Sie beantragt, den Entscheid der Rekurskommission aufzuheben und das Bundesamt für Privatversicherungen anzuweisen, ihr in Abweichung von Ziff. 1 und 3 seiner Verfügung "die Erhebung von Zusatzprämien für die adäquate Finanzierung der mit der Mindestzinsgarantie sowie der Garantie des Mindestumwandlungssatzes verbundenen Kosten im obligatorischen Bereich der beruflichen Vorsorge gemäss BVG nach Massgabe ihrer Tarifeingabe vom 31. Mai 2002 zu genehmigen". Das Bundesamt für Privatversicherungen beantragt, die Beschwerde abzuweisen; die Rekurskommission hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
Verfahrensgegenstand bildet eine aufsichtsrechtliche Verfügung des Bundesamts für Privatversicherungen, mit welcher der Tarifantrag einer als Kollektivversichererin im BVG-Bereich tätigen Versicherungsgesellschaft teilweise abgelehnt wurde (vgl. Art. 9 Abs. 2, 20 und 43 Abs. 1 Versicherungsaufsichtsgesetz [VAG; SR 961.01]in Verbindung mit Art. 26 Abs. 2 lit. a der Schadenversicherungsverordnung [SchVV; SR 961.711]). Gegen entsprechende Beschwerdeentscheide der Eidgenössischen Rekurskommission für die Aufsicht über die Privatversicherung steht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht offen (Art. 45a Abs. 2 VAG; Alois Rimle, Recht des schweizerischen Finanzmarktes, Zürich/Basel/Genf 2004, S. 146, Rz. 39). Auf die frist- und formgerecht erhobene Eingabe der hierzu legitimierten Beschwerdeführerin (vgl. Art. 103 lit. a OG) ist demnach einzutreten. Zwar hat der Bundesrat den Mindestzinssatz mit Wirkung ab 1. Januar 2003 auf 3,25 % und ab 1. Januar 2004 auf 2,25 % gesenkt (Art. 12 lit. b BVV 2 in der Fassung vom 23. Oktober 2002 [AS 2002 3904]bzw. vom 10. September 2003 [AS 2003 3523]), womit er dem Anliegen der Beschwerdeführerin teilweise entgegengekommen ist; diese verfügt aber dennoch nach wie vor über ein aktuelles
praktisches Interesse an der Beurteilung ihrer Eingabe (vgl. BGE 123 II 285 E. 4, mit Hinweisen), da sie die jeweilige Differenz zwischen dem vorgeschriebenen Mindestzinssatz und dem risikofreien Zinssatz erfassen will, welcher der Rendite eines Modellportofolios entspricht; diese kann auch heute noch tiefer liegen als der Mindestzinssatz. In Bezug auf den Umwandlungssatz hat sich die rechtliche Lage zudem (noch) nicht geändert (vgl. aber Art. 14 Abs. 2 der 1. BVG-Revision vom 3. Oktober 2003, in: BBl 2003 6655).

2.
Die Beschwerdeführerin macht geltend, gar nicht dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge zu unterstehen; die Vorinstanzen hätten dessen Bestimmungen zu Unrecht auf sie angewendet. Ihre entsprechenden Ausführungen überzeugen nicht:

2.1 Gemäss Art. 67 BVG können die im Register für die berufliche Vorsorge aufgenommenen Vorsorgeeinrichtungen, auf die das BVG Anwendung findet (vgl. Art. 5 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 48 BVG), die Deckung der Risiken selber übernehmen oder sie ganz oder teilweise Versicherungseinrichtungen wie der Beschwerdeführerin übertragen. Diese haben, soweit sie die Risikodeckung einer Vorsorgeeinrichtung übernehmen, Tarife

in ihre Angebote einzubeziehen, die lediglich die gesetzlich vorgeschriebenen Risiken für Todesfall und Invalidität abdecken (Art. 68 Abs. 1 BVG). Die für die Genehmigung der Tarife aufgrund von Art. 20 VAG zuständige Aufsichtsbehörde prüft, "ob die für die gesetzlich vorgeschriebene berufliche Vorsorge anwendbaren Tarife auch unter dem Gesichtspunkt des Obligatoriums angebracht sind" (Art. 68 Abs. 2 BVG). Damit überträgt das BVG dem Bundesamt für Privatversicherungen ausdrücklich die Aufgabe, die Versicherungstarife auch im Hinblick auf das BVG-Obligatorium und die entsprechenden Vorschriften zu prüfen. Es konkretisiert bzw. ergänzt insofern spezialgesetzlich den Prüfungsmassstab von Art. 17 und Art. 20 VAG (Solvenz der Versicherungseinrichtungen und Schutz der Versicherten vor Missbrauch).

2.2 Nichts anderes ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte von Art. 68 Abs. 2 BVG: Der Entwurf des Bundesrats zum BVG enthielt einen Art. 64, welcher sich mit dem heutigen Art. 67 deckt (BBl 1976 I 307); eine Art. 68 BVG entsprechende Regelung war nicht vorgesehen. Der Nationalrat ergänzte Art. 64 des Entwurfs in der Folge dahin gehend, dass "im Genehmigungsverfahren der Tarife nach Artikel 20 des Versicherungsaufsichtsgesetzes" der Bundesrat prüft, "ob die für die gesetzlich vorgeschriebene berufliche Vorsorge anwendbaren Tarife auch unter sozialen Gesichtspunkten angebracht sind" (AB 1981 N 1105 ff.). Damit sollte verhindert werden, dass die Versicherungsgesellschaften, deren Dienste zu beanspruchen die Vorsorgeeinrichtungen durch das Obligatorium praktisch gezwungen waren, übermässige Gewinne auf Kosten der Versicherten machen könnten (AB 1981 N 1106 ff., Voten Reimann, Fischer, Muheim, Barchi). Nachdem der Ständerat diesen Absatz wieder gestrichen hatte (AB 1982 S 22 f.), beschloss der Nationalrat eine neue Formulierung, wonach die Tarife "auch unter dem Gesichtspunkt des Obligatoriums angebracht" sein müssten (AB 1982 N 211 ff.). Der Ständerat sprach sich daraufhin für den heutigen Art. 68 BVG aus (AB 1982 S 190), dem sich
der Nationalrat schliesslich anschloss (AB 1982 N 769 f.).

2.3 Aus Wortlaut, Systematik und Entstehungsgeschichte von Art. 68 Abs. 2 BVG ergibt sich damit klar, dass für Verträge im Bereich des BVG-Obligatoriums zum Schutz der Versicherten ein gegenüber Art. 20 VAG verschärfter Prüfungsmassstab gilt (Jürg Brühwiler, Beitragsbemessung in der obligatorischen beruflichen Vorsorge nach BVG, insbesondere Zusatzbeiträge für die Finanzierung des BVG-Mindestzinses und des BVG-Umwandlungssatzes, in: SZS 47/2003 S. 319 ff., dort S. 333). Namentlich wollte der Gesetzgeber verhindern, dass vorsorglich zu hohe Prämien erhoben und allenfalls entstehende Gewinne erst später zurückerstattet würden (AB 1982 N 212 f. [Fischer], 1982 S 190 [Kündig]). Während Art. 20 VAG den Versicherern im Allgemeinen einen gewissen Spielraum belässt, indem die Aufsichtsbehörde lediglich zu prüfen hat, ob sich die Prämien "in einem Rahmen halten, der einerseits die Solvenz der Versicherungseinrichtungen und anderseits den Schutz der Versicherten vor Missbrauch gewährleistet" (vgl. Urteil 2A.61/1993 vom 28. Oktober 1993, E. 3b), soll die Aufsicht über die Tarife im Bereich des BVG-Obligatoriums dichter sein. Wenn Vorsorgeeinrichtungen die Risikoabdeckung einer Versicherungseinrichtung übertragen bzw. diese selber für die
Vorsorgekassen verschiedener Arbeitgeber Sammelstiftungen zur Verfügung stellt (vgl. zu diesen: Carl Helbling, in: Boemle/Gsell, Geld-, Bank- und Finanzmarktlexikon der Schweiz, Zürich 2002, S. 931 f.), welche alle oder einen Teil der BVG-Risiken bei ihr versichern, darf dies nicht dazu führen, dass im Ergebnis Bestimmungen des BVG verletzt werden, die einzuhalten wären, würde die Vorsorgeeinrichtung die Risiken selber abdecken. Deshalb müssen trotz der Tatsache, dass das BVG an sich nur für die im Register der beruflichen Vorsorge eingetragenen Vorsorgeeinrichtungen gilt (Art. 5 Abs. 2 BVG), die Versicherungsverträge bzw. die entsprechenden Tarife jeweils auch im Lichte des BVG überprüft werden.

2.4 Dies gilt auch für das Altersrisiko: Zwar könnte aus der Systematik von Art. 68 BVG geschlossen werden, dass dessen Absatz 2 nur die in Absatz 1 genannten Tarife für Todesfall und Invalidität erfassen will, doch lassen sich diese Leistungen von jenen im Alter, welche ihrerseits zumindest zum Teil durch den gesetzlichen Mindestzins- und den Umwandlungssatz bestimmt werden, letztlich nicht trennen, da ihre Berechnung in Abhängigkeit von diesen erfolgt (vgl. Art. 21 und 24 BVG; Carl Helbling, in: Boemle/Gsell, a.a.O., S. 170 f.). Entstehungsgeschichtlich wurde die Art. 68 Abs. 2 BVG entsprechende Bestimmung zunächst an den heutigen Art. 67 BVG geknüpft, der sich seinerseits nicht nur auf die Risiken Tod und Invalidität bezieht. Allerdings dachte man offenbar vor allem hieran, da das BVG neu alle Vorsorgeeinrichtungen verpflichtete, auch diese zu versichern, was kleinere oder neue Einrichtungen praktisch zum Abschluss von Versicherungsverträgen zwang und damit das Bedürfnis nach Schutz vor überhöhten Prämien weckte (vgl. AB 1982 N 213 f. [Berichterstatter

Muheim und Barchi, Bundesrat Hürlimann], 1982 S 190 [Berichterstatter Kündig], 1982 N 769 [Berichterstatter Muheim und Barchi]). Hinsichtlich der Tarife für das Altersrisiko ist
die Lage der Vorsorgeeinrichtungen gegenüber den Versicherungen indessen bloss graduell, nicht aber grundsätzlich eine andere. Die Vorinstanzen haben deshalb zu Recht geprüft, ob die streitigen Zusatzprämien mit dem BVG vereinbar sind.

3.
Bundesamt und Rekurskommission sind davon ausgegangen, der BVG-Mindestzinssatz und der BVG-Umwandlungssatz könnten im obligatorischen Bereich grundsätzlich und systeminhärent nicht mit zusätzlichen Leistungen der Versicherungsnehmer gedeckt werden; dies zu Unrecht:

3.1 Das BVG regelt in seinem Zweiten Teil (Art. 7-47 BVG) die Versicherung, und darin in einem Ersten Titel die Obligatorische Versicherung der Arbeitnehmer (Art. 7-41 BVG). Das 3. Kapitel (Art. 13-26 BVG) bestimmt die Versicherungsleistungen, darunter in einem 1. Abschnitt diejenigen im Alter (Art. 13-17 BVG). Grundlage hierfür bildet das während der Erwerbstätigkeit geäufnete individuelle Altersguthaben (Art. 15 Abs. 1 BVG; Art. 11 BVV 2). Dieses besteht aus den Altersgutschriften, die jährlich in Prozenten des koordinierten Lohnes berechnet werden und mindestens den gesetzlich festgelegten Ansätzen entsprechen müssen (Art. 6 und 16 BVG), sowie den darauf gutgeschriebenen Zinsen (Art. 15 Abs. 1 BVG), wobei der Bundesrat aufgrund der Anlagemöglichkeiten den Mindestzinssatz festlegt (Art. 15 Abs. 2 BVG). Bei Erreichen des Rentenalters ergibt sich damit ein individuell berechnetes Altersguthaben, woraus sich die Altersrente auf der Grundlage des vom Bundesrat unter Berücksichtigung der anerkannten technischen Regeln bestimmten Mindestumwandlungssatzes berechnet (Art. 14 Abs. 1 BVG); dieser beträgt zurzeit gemäss Art. 17 Abs. 1 BVV 2 7,2 %. Die obligatorische berufliche Vorsorge beruht somit auf einem System der gesetzlichen
Mindestleistungsvorgaben (BBl 2003 S. 6402; BGE 114 V 239 E. 6a S. 246; Jürg Brühwiler, Die betriebliche Personalvorsorge in der Schweiz, Bern 1989, S. 205 ["Primat der Altersgutschriften"]; Carl Helbling, Personalvorsorge und BVG, 7. Aufl., Bern 2000, S. 151): Die Mindestleistungen (d.h. die Ansprüche der Versicherten bzw. die Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtungen) werden durch die drei Faktoren Altersgutschriften, Mindestzinssatz und Mindestumwandlungssatz definiert. Je höher der Mindestzinssatz und der Mindestumwandlungssatz sind, desto höher fallen die Leistungen aus, welche die Vorsorgeeinrichtungen zu erbringen haben.

3.2 Hiervon zu trennen ist die Frage der Finanzierung der gesetzlich geschuldeten Leistungen bzw. des durch diese ausgelösten Finanzbedarfs.
3.2.1 Im Unterschied zu anderen Zweigen der Sozialversicherung wird die berufliche Vorsorge nicht durch staatliche Beiträge unterstützt. Die Einnahmen der Vorsorgeeinrichtungen bestehen im Wesentlichen aus den Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer (Art. 66 BVG) sowie aus den Kapitalerträgen (Art. 71 BVG; BGE 128 II 24 E. 3a). Im Rahmen des Gesetzes, welches hierzu kaum Vorschriften enthält, sind die Vorsorgeeinrichtungen frei, wie sie ihre Finanzierung regeln wollen (Art. 49 Abs. 1 BVG). Gewisse Mindestanforderungen ergeben sich jedoch aus dem Kapitaldeckungsverfahren, auf dem die berufliche Vorsorge beruht und nach dem sämtliche gesetzlich und reglementarisch vorgesehenen laufenden und anwartschaftlichen Leistungen durch ein entsprechendes Deckungskapital sichergestellt sein müssen (BBl 2003 S. 6404, 2000 S. 2645; BGE 128 II 24 E. 3a; Brühwiler, a.a.O. [1989], S. 203 f.). Nach Art. 65 Abs. 1 BVG haben die Vorsorgeeinrichtungen jederzeit Sicherheit dafür zu bieten, dass sie die übernommenen Verpflichtungen erfüllen können (Grundsatz der kollektiven Äquivalenz; BBl 2003 S. 6404; Brühwiler, a.a.O. [1989], S. 204 f.). Dabei besteht kein Unterschied, ob ein Kollektivversicherungsvertrag vorliegt oder ob die Vorsorgeeinrichtung
die Risiken selber trägt. Die übernommenen Verpflichtungen müssen jederzeit vollumfänglich abgesichert sein, d.h. es darf auch nicht vorübergehend hierauf verzichtet werden; die Vorsorge- oder Versicherungseinrichtungen haben die hierfür erforderlichen Rückstellungen zu machen (BBl 2003 S. 6404). Die Vorsorgeeinrichtungen regeln das Beitragssystem und die Finanzierung so, dass die Leistungen im Rahmen des Gesetzes bei Fälligkeit erbracht werden können (Art. 65 Abs. 2 BVG). Mit Blick auf die Pflicht zur Sicherstellung (BBl 1976 I 265) müssen die Einnahmen mindestens so hoch sein, dass die Vorsorgeeinrichtungen ihre Verbindlichkeiten erfüllen können (Urteil 2A.101/2000 vom 26. November 2001, E. 2a). Ergibt sich eine Unterdeckung, ist die Vorsorgeeinrichtung gestützt auf Art. 65 BVG gehalten, diese zu beheben, was nötigenfalls aufsichtsrechtlich durchzusetzen ist (Art. 62 Abs. 1 lit. d BVG; Art. 44 BVV 2; Weisungen des Bundesrates über Massnahmen

zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge, BBl 2003 S. 4314 ff.; Botschaft vom 19. September 2003 über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge, BBl 2003 S. 6399 ff.; BGE 121 II 198 E. 5c). Da im obligatorischen Bereich die gesetzlich
vorgeschriebenen Leistungen nicht reduziert werden dürfen, fällt - nach Erschöpfung der Reserven - zur Behebung von Unterdeckungen praktisch nur die Erschliessung zusätzlicher Einnahmen in Betracht. Die Höhe der Beiträge ist nicht direkt im Gesetz geregelt, sondern wird von den Vorsorgeeinrichtungen grundsätzlich frei festgelegt (vgl. BGE 121 II 198 E. 3). Die Gesamteinnahmen (d.h. im Wesentlichen die Beiträge und die Kapitalerträge) müssen aber ausreichen, um die Verbindlichkeiten decken zu können. Je höher die Kapitalerträge sind, desto tiefer dürfen die Beiträge sein. Dasselbe gilt umgekehrt: Gehen die Kapitalerträge zurück, müssen allenfalls - nach Erschöpfung der Reserven - die Beiträge erhöht werden, um gleich bleibende Einnahmen zu erreichen.
3.2.2 Aus diesem gesetzlichen System ergibt sich, dass der gemäss Art. 15 Abs. 2 BVG festgelegte Mindestzinssatz nur indirekt etwas mit den effektiv erzielbaren oder erzielten Kapitalerträgen zu tun hat. In erster Linie kommt ihm eine leistungsseitige Funktion zu: Er bestimmt (zusammen mit den lohnabhängigen Altersgutschriften) das Altersguthaben, aus welchem sich die Höhe der Altersrente (und damit auch der Hinterlassenen- und Invalidenleistungen, Art. 21 und 24 BVG) errechnet. Der Mindestzinssatz beeinflusst die zu erbringenden Leistungen; je höher er ist, desto bedeutender sind diese sowie der zu ihrer Deckung erforderliche Finanzbedarf (Brühwiler, a.a.O. [2003], S. 329). Welche Rendite die Vorsorgeeinrichtung auf ihren Aktiven tatsächlich erzielt, hängt hingegen von den Kapitalmarktverhältnissen bzw. ihrer Anlagestrategie sowie den entsprechenden Vorschriften (Art. 71 BVG; Art. 49 ff. BVV 2) ab und kann durch die gesetzliche Festlegung des Mindestzinssatzes nicht beeinflusst werden. Klaffen die effektiv erzielbaren Kapitalerträge und der Mindestzinssatz während längerer Zeit deutlich auseinander, ist nicht ausgeschlossen, dass es zu einer gesetzwidrigen Unterdeckung kommt, der längerfristig nur mit zusätzlichen Einnahmen
begegnet werden kann. Das Gesetz will dies zwar möglichst vermeiden, weshalb es den Bundesrat anhält, den Mindestzinssatz aufgrund der Anlagemöglichkeiten so festzusetzen, wie er längerfristig auf dem Kapitalmarkt auch tatsächlich erwirtschaftet werden kann (vgl. Art. 15 Abs. 2 BVG). Tut der Bundesrat dies jedoch nicht, ist nach Erschöpfung allfälliger Reserven gestützt auf das vom Gesetzgeber gewählte System der Komplementarität von Beiträgen und Kapitalerträgen eine Anpassung zu Lasten der Beiträge allenfalls unabdingbar, soll eine gesetzwidrige Unterdeckung vermieden werden.
3.2.3 Analoges gilt für den Umwandlungssatz. Auch dieser definiert (zusammen mit der Höhe des Altersguthabens) die von der Vorsorgeeinrichtung geschuldeten Renten (Art. 14 BVG) und ist somit ein Faktor, der die Leistungsseite beschlägt, indessen nicht den Finanzierungsaspekt, d.h. die Frage, wie der entsprechende Finanzierungsbedarf gedeckt wird (vgl. Brühwiler, a.a.O. [2003], S. 331). Das Gesetz geht in diesem Zusammenhang wiederum davon aus, dass der Bundesrat den Umwandlungssatz anhand anerkannter (versicherungstechnischer) Grundlagen festlegt (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 BVG) und insbesondere aufgrund der statistischen Lebenserwartung bei Erreichen des Rentenalters. Ist der Mindestumwandlungssatz längerfristig mit Blick auf die gestiegene Lebenserwartung nicht mehr realistisch, kann wiederum ein zusätzlicher Finanzbedarf entstehen, der mit den ursprünglich kalkulierten Beiträgen bzw. allenfalls den über dem BVG-Mindestzinssatz liegenden Kapitalerträgen längerfristig nicht mehr finanziert werden kann und zu einer unzulässigen Deckungslücke führt.

3.3 Betreffen die Art. 14 und 15 BVG bzw. Art. 12 und 17 Abs. 1 BVV 2 somit ausschliesslich die Leistungs- und nicht die Finanzierungsseite, werden diese Bestimmungen durch die von der Beschwerdeführerin beantragten Zusatzprämien nicht verletzt. Bei einer Versicherung, die auf dem System von Mindestleistungsvorgaben beruht, müssen die Einnahmen allenfalls auch mit Zusatzbeiträgen den Verbindlichkeiten angepasst werden können, soweit allfällige Reserven längerfristig erschöpft sind und keine anderen Einnahmen zur Verfügung stehen (vgl. Art. 68 Abs. 2 BVG). Zwar sahen Art. 17 Abs. 2 und Abs. 3 BVV 2 ursprünglich vor, dass die Aufsichtsbehörde zur Beseitigung bestehender Deckungslücken einen tieferen Umwandlungssatz genehmigen konnte (AS 1984 S. 548), doch wurde diese Regelung 1996, weil vermutlich gesetzwidrig, aufgehoben (BBl 1995 IV 1250, S. 1259; AS 1996 S. 3452); Art. 14 Abs. 2 BVG sieht seinerseits die Anwendung eines tieferen Umwandlungssatzes mit Zustimmung des Bundesrats nur vor, wenn die sich hieraus ergebenden Überschüsse zur Leistungsverbesserung verwendet werden. Eine Sanierung im obligatorischen BVG-Bereich ist zurzeit somit nur einnahmeseitig möglich, weshalb in einer entsprechenden Korrektur - entgegen der Ansicht der
Vorinstanzen - keine Gesetzesumgehung liegen kann. Es wird damit auch nicht in die bloss die Leistungssei-

te beschlagende Zuständigkeit des Bundesrats eingegriffen. Diesem steht zwar bei der Festsetzung der beiden Sätze, namentlich beim Mindestzinssatz, ein gewisses Ermessen zu, weil hierfür jeweils eine längerfristige Betrachtung Platz greifen muss und kurzfristige Marktschwankungen nicht berücksichtigt werden können (Urteil B 29/92 vom 4. Dezember 1992, in: SZS 1993 S. 296 ff.; nach Art. 15 Abs. 3 BVG in der Fassung der 1. BVG-Revision soll der Mindestzinssatz nunmehr mindestens alle zwei Jahre überprüft werden [BBl 2003 S. 6656]). Der Bundesrat dürfte aber dennoch nicht einen unrealistischen Mindestzinssatz festlegen, der längerfristig von den auf dem Kapitalmarkt realisierbaren Renditen abwiche (BBl 1995 IV 1248 f.). Täte er dies, verpflichtete er die Vorsorgeeinrichtungen zu Leistungen, die mit den kalkulierten Einnahmen nicht gedeckt werden könnten, was gesetzwidrig wäre und - zumindest von den verwaltungsunabhängigen Rechtsmittelinstanzen - korrigiert werden müsste.

4.
4.1 Zu Unrecht wendet das Bundesamt ein, diese Prinzipien gälten nur für selbständige Vorsorgeeinrichtungen, indessen nicht auch für Versicherungsgesellschaften, die im obligatorischen Bereich der beruflichen Vorsorge tätig sind. Aus Art. 68 Abs. 2 BVG ergibt sich, dass die Tarife der Versicherungseinrichtungen nicht den Grundsätzen des BVG zuwiderlaufen dürfen; zudem muss aufsichtsrechtlich die Prämie bzw. das Tarifsystem so ausgestaltet sein, dass sowohl die Solvenz der Versicherungsgesellschaft als auch der Schutz der Versicherten vor Missbrauch gewährleistet bleiben (Art. 1, 17 und 20 VAG). Die Erhebung zusätzlicher Beiträge bzw. von Zusatzprämien zur Verhinderung einer Unterdeckung bzw. Beseitigung einer solchen sind im Bereich des BVG-Obligatoriums nach dem Gesagten nicht systemwidrig, falls die vom Bundesrat festgelegten Mindestsätze nach anlage- und versicherungstechnischen Kriterien strukturell zu hoch und nicht anderweitig kompensierbar sein sollten. Tarife, die nicht kostendeckend sind, können Art. 17 Abs. 1 und Art. 20 VAG verletzen. Zwar ist es einer Versicherungseinrichtung, die zahlreiche Vorsorgeeinrichtungen und damit eine grössere Anzahl von BVG-Versicherten erfasst, möglich, ihre Risiken besser zu verteilen als
allenfalls einer einzelnen Vorsorgeeinrichtung selber, weshalb eine Situation, die bei einer solchen zu einer Unterdeckung führen würde, ihre Solvenz noch nicht zu bedrohen braucht. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Erhebung einer Zusatzprämie deshalb unzulässig wäre. Art. 68 Abs. 2 BVG will vermeiden, dass die Versicherungsgesellschaften mit der obligatorischen beruflichen Vorsorge übermässige Gewinne erzielen, aber nicht Tarife vorschreiben, die nicht kostendeckend sind (AB 1981 N 1108 [Muheim], 1982 N 212 f. [Fischer]).

4.2 Das Bundesamt hat seinen Entscheid auch damit gerechtfertigt, dass es einer Versicherungsgesellschaft unbenommen bleibe, sich aus dem BVG-Geschäft zurückzuziehen, wenn sie die Mindestzinsgarantie nicht mehr zu gewährleisten vermöge. Diese Überlegung erscheint insofern richtig, als nicht überhöhte Tarife genehmigt werden sollen, welche auch unwirtschaftlich arbeitenden Versicherungseinrichtungen ein Überleben ermöglichen. Ist jedoch der Mindestzinssatz längerfristig so angesetzt, dass die daraus resultierenden Verpflichtungen mit den effektiv erwirtschafteten Renditen generell nicht mehr gedeckt werden können, so würden die Versicherungsgesellschaften letztlich verpflichtet, höhere Leistungen zu erbringen als sie Einnahmen erzielen, was mit der gesetzgeberischen Absicht, keine Tarife vorschreiben zu wollen, die nicht kostendeckend sind, unvereinbar erschiene. Eine solche Lösung stünde im Widerspruch zu Art. 17 und 20 VAG und würde bei einem Rückzug der Versicherungseinrichtungen aus der (obligatorischen) beruflichen Vorsorge deren Realisierung zwar nicht verunmöglichen (vgl. Art. 60 BVG), aber doch wesentlich erschweren.

5.
Dies bedeutet nun allerdings nicht, dass die von der Beschwerdeführerin beantragten Zusatzprämien auch ohne weiteres zu genehmigen wären:

5.1 Nach Art. 1 und Art. 17 Abs. 2 VAG hat die Versicherungsaufsicht zum Schutz der Versicherten darüber zu wachen, dass keine missbräuchlichen Tarife eingeführt werden. Die Erhebung der geplanten Zusatzprämien ist nicht - wie die Vorinstanzen angenommen haben - bereits aus systemimmanenten Gründen unzulässig, kann es jedoch sein, falls die Beschwerdeführerin in der Vergangenheit zu Lasten der Versicherten übermässige Gewinne erzielt bzw. über der Mindestzinsgarantie liegende Renditen nicht an diese weitergegeben haben sollte. Zur Beurteilung dieser Frage fehlen die erforderlichen Grundlagen, nachdem die Vorinstanzen fälschlicherweise die Missbräuchlichkeit bereits aus einem anderen Grund bejaht haben. Während langer Zeit konnten auf dem

Markt Kapitalrenditen erzielt werden, welche deutlich höher lagen als der Mindestzinssatz (vgl. Andreas Luig, Das grosse Ringen um den "richtigen Zinssatz", und Robert Jakob, Weich gekocht, in: Schweizer Versicherung 9/2002 S. 32 ff.). Wurden solche erwirtschaftet, ohne dass sie den versicherten Vorsorgeeinrichtungen angemessen zugute kamen, erschiene es missbräuchlich, Zusatzprämien zu erheben, sobald der Mindestzinssatz (allenfalls vorübergehend) nicht mehr erreicht werden kann. Dessen
Festlegung seitens des Bundesrats erfolgte unter Berücksichtigung der Raten für den risikofreien Zins, die Lohnentwicklung und die Inflation ("goldene Regel"; vgl. Andreas Luig, a.a.O., S. 33) in einer längerfristigen Optik (vgl. Jean Marc Wanner, Der minimale BVG-Zinssatz, ein heikler Parameter, in: Schweizer Personalvorsorge, 2/2001, S. 14 ff.); kurzfristige Kapitalmarktschwankungen rechtfertigen deshalb die Erhebung von entsprechenden Zusatzprämien nicht. Solche sind nur zulässig, wenn trotz angemessener Rückstellungspolitik mittel- oder längerfristig eine Unterdeckung zu erwarten ist, welche nicht anders als durch Zusatzprämien bzw. Beitragserhöhungen aufgefangen werden kann. Es wird an der Beschwerdeführerin sein, dies im Genehmigungsverfahren darzutun und ihre entsprechenden Rechnungen - einschliesslich der Verwendung der Überschüsse aus den früheren Jahren - im Detail offen zu legen; dabei wird in sachverhaltsmässiger Hinsicht auch zu prüfen sein, wie die einzelnen versicherten Vorsorgeeinrichtungen konkret organisiert sind und wie jeweils die Vermögensverwaltung der angeschlossenen Vorsorgekassen tatsächlich erfolgt (gemeinsam, getrennt, vollumfänglich durch die Versicherung). Nur falls die Beschwerdeführerin in der
Vergangenheit keine übermässigen Gewinne aus dem obligatorischen BVG-Geschäft gemacht bzw. solche nicht für andere Zweige verwendet haben sollte, und trotz einer angemessenen Rückstellungspolitik tatsächlich während längerer Zeit die hinreichend sichere Rendite bei einer angemessenen Anlagepolitik tiefer lag als der Mindestzinssatz, und sich der Mindestumwandlungssatz schliesslich als versicherungstechnisch tatsächlich falsch bzw. über eine höhere Rendite als dem Mindestzinssatz nicht mehr finanzierbar erweisen sollte, sind die entsprechenden Zusatzprämien allenfalls zu genehmigen. Bei diesem Entscheid wird das Bundesamt bei seiner Angemessenheitsprüfung auch den Auswirkungen der neuen gesetzlichen Regelungen des Mindestzinssatzes bzw. der inzwischen eingetretenen Entspannung auf den Finanzmärkten Rechnung zu tragen haben (vgl. die zur Zeit laufenden Beratungen in der Bundesversammlung).

5.2 Gemäss den von der Beschwerdeführerin dem Bundesamt vorgelegten Unterlagen erreicht die Zusatzprämie unter Umständen eine erhebliche Höhe. Das Bundesgericht ist aufgrund der vorliegenden Akten nicht in der Lage, zu beurteilen, ob die Annahmen und Berechnungen der Beschwerdeführerin zutreffen. Sollte dies der Fall sein, würden für die betroffenen Versicherungsnehmer beträchtliche Mehrbelastungen entstehen, welche mit freien Stiftungsmitteln oder - unter Einhaltung der Garantien von Art. 66 BVG - zusätzlichen Beiträgen finanziert werden müssten. Diese wären - unter den obgenannten Voraussetzungen - jedoch nicht der Beschwerdeführerin anzulasten, sondern darauf zurückzuführen, dass der Bundesrat in der Vergangenheit durch zu hohe Mindestzins- und Umwandlungssätze die Vorsorge- bzw. Versicherungseinrichtungen im Resultat zu Leistungen verpflichtet hat, die aufgrund der Kapitalmarktverhältnisse und der gestiegenen Lebenserwartung mit den kalkulierten Beiträgen nicht gedeckt werden können. Die Vorinstanzen haben aufgrund ihrer unrichtigen Auslegung des Gesetzes die Berechtigung der von der Beschwerdeführerin beantragten Zusatzprämien nicht im Einzelnen analysiert; die Sache ist hierzu im Sinne der Erwägungen an das Bundesamt
zurückzuweisen (Art. 114 Abs. 2 OG). Dieses wird erneut zu prüfen haben, ob die beantragten Zusatzprämien im Lichte der Erwägungen sowie der veränderten Umstände mit Blick auf das BVG-Obligatorium als angemessen gelten können.

6.
Die Beschwerde erweist sich nach dem Gesagten im Wesentlichen als begründet; es sind deshalb keine Kosten zu erheben (Art. 156 Abs. 2 OG). Die nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin hat indessen keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 1 - 3 des Tarifs vom 9. November 1987 über die Entschädigungen an die Gegenpartei für das Verfahren vor dem Bundesgericht [SR 173.119.1]).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen. Der Entscheid der Eid-

genössischen Rekurskommission für die Aufsicht über die Privatversicherung vom 7. August 2003 sowie Ziff. 1 und 3 der Verfügung des Bundesamtes für Privatversicherungen vom 4. September 2002 werden aufgehoben. Die Sache wird zu neuem Entscheid an das Bundesamt für Privatversicherungen zurückgewiesen.

2.
Es werden keine Kosten erhoben und keine Parteientschädigungen zugesprochen.

3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Bundesamt für Privatversicherungen und der Eidgenössischen Rekurskommission für die Aufsicht über die Privatversicherung schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 12. März 2004
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: