

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 222/2007

Sitzung vom 26. September 2007

1444. Anfrage (Verselbstständigung der BVK bei fehlenden Wertschwankungsreserven)

Kantonsrat Jorge Serra, Winterthur, hat am 9. Juli 2007 folgende Anfrage eingereicht:

In der Beantwortung der dringlichen Anfrage KR-Nr. 132/2007 legt der Regierungsrat seine Auffassung dar, dass die Verselbstständigung der BVK «bei einem Deckungsgrad von 110% oder mehr zu vollziehen ist». In der gleichen Beantwortung verweist der Regierungsrat allerdings auf die Stellungnahme der Aufsichtsbehörde über die BVK, dem Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons Zürich. Dieses empfiehlt, «die Verselbstständigung so lange aufzuschieben, bis die erforderlichen Wertschwankungsreserven aufgebaut seien». Und: «Dem Sicherheitsbedürfnis der Versicherten und Rentenbezügerinnen und -bezüger wäre am besten Rechnung getragen, wenn die Verselbstständigung erst bei einem Deckungsgrad von 120% vollzogen würde.» In der Tat löst die geplante Verselbstständigung der BVK beim Personal des Kantons auch Befürchtungen aus. Es stellen sich folgende Fragen:

1. Ist der Regierungsrat bereit, für die fehlenden Schwankungsreserven vor der Verselbstständigung der BVK eine limitierte Staatsgarantie bis zur Erreichung der vollen Schwankungsreserven zu geben, so wie das der Kanton Basel-Stadt im Verselbstständigungsprozess seiner Pensionskasse vorsieht?
2. Wie hoch werden die Kosten für den Kanton und für die BVK sein, wenn ihre Verselbstständigung auf den 1. Januar 2009 vorgenommen wird?
3. Wie hoch werden die Kosten für den Kanton und für die BVK sein, wenn ihre Verselbstständigung erst nach Inkrafttreten von Art. 103 des Fusionsgesetzes (1. Juli 2009) vorgenommen wird, d. h., wenn die Erhebung von kantonalen und kommunalen Handänderungsabgaben entfällt?
4. Ist die Regierung bereit, für die Personalvertreterinnen und Personalvertreter in der jetzigen Verwaltungskommission der BVK und im zukünftigen Stiftungsrat der BVK, die beim Kanton angestellt sind, den Kündigungsschutz zu verbessern?

5. Ist der Regierungsrat bereit, dem Kantonsrat noch vor Verabschiedung der Stiftungsurkunde der Stiftung «BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich» die Stellungnahme des Amtes für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons Zürich vom 22. Mai 2007 zur Verselbstständigung der BVK im vollen Wortlaut zur Kenntnis zu bringen?
6. Wird der Regierungsrat auf nächstes Jahr die Verzinsung der Alterssparguthaben anpassen, damit bei Gewährung des ordentlichen Lohnstufenanstiegs, der Beförderungen und des vollen Teuerungsausgleichs das Rentenziel von 60% des letzten versicherten Verdienstes gewährleistet bleibt?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Jorge Serra, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Schwankungsreserven sollen eine Vorsorgeeinrichtung in die Lage versetzen, Schwankungen an den Kapitalmärkten aufzufangen, ohne in Unterdeckung zu geraten und damit sanierungspflichtig zu werden. In der Anfrage wird sinngemäss angeregt, der verselbstständigten BVK eine Staatsgarantie so lange zu gewähren, als ausreichende Schwankungsreserven nicht gebildet sind. Damit soll verhindert werden, dass Arbeitgeber und Versicherte wegen einer Unterdeckung kurz nach der Verselbstständigung zu Sanierungsmassnahmen beigezogen werden könnten. Die folgenden Ausführungen sollen zeigen, dass dieses Ziel mit einer zeitlich limitierten Staatsgarantie nicht erreicht werden kann.

In der Beantwortung der dringlichen Anfrage KR-Nr. 132/2007 hat der Regierungsrat zum Zusammenhang zwischen Sanierung der BVK und Staatsgarantie bereits ausführlich Stellung genommen. Die Staatsgarantie kommt erst zum Tragen, wenn die BVK nicht mehr in der Lage ist, die laufenden Verpflichtungen aus eigenen liquiden Mitteln zu erbringen, wenn sie im eigentlichen Sinn illiquid ist. Unterdeckung ist nicht gleichbedeutend mit Illiquidität. Auch bei einer erheblichen Unterdeckung (Deckungsgrad unter 90%) ist die BVK noch lange in der Lage, die laufenden Verpflichtungen aus eigenen liquiden Mitteln zu erbringen. Hingegen greift schon bei einer unerheblichen Unterdeckung (Deckungsgrad zwischen 100 und 90%) gestützt auf Art. 65c ff. des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) die Pflicht, die Unterdeckung aus eigener Kraft zu beheben. Über die getroffenen Massnahmen und deren Erfolg

ist den gesetzlichen Aufsichtsbehörden jährlich Bericht zu erstatten (Art. 65c Abs. 2 BVG). Bei diesen strengen Vorgaben ist es praktisch nicht möglich, dass die BVK je zahlungsunfähig werden könnte, weil vorher schon wirksame Sanierungsanstrengungen greifen müssen.

Die Sanierungspflicht im Fall der Unterdeckung gilt für die unselbstständige wie für die verselbstständigte BVK gleichermaßen. Die Verselbstständigung der BVK führt zu keiner Verschärfung der Sanierungspflicht, welche die Versicherten im Vergleich zum vorherigen Zustand stärker belasten könnte. Zur Sanierung können Arbeitgeber und Versicherte, mit grossen Einschränkungen auch die Rentnerinnen und Rentner, beigezogen werden (Art. 65d Abs. 3 BVG). Aus der Staatsgarantie kann nicht etwa abgeleitet werden, der Staat habe die Sanierung allein zu tragen.

Die Staatsgarantie ist deshalb ohne praktische Bedeutung. Sie würde die Versicherten und Rentenbezügerinnen und -bezüger einer verselbstständigten BVK nicht davon entbinden, im Fall einer Unterdeckung in gleichem Mass Sanierungsbeiträge leisten zu müssen, wie sie das bei der unselbstständigen BVK tun müssten. Es lässt sich deshalb auch nicht rechtfertigen, zu Gunsten der verselbstständigten BVK eine zeitlich beschränkte Staatsgarantie zu errichten.

Zu Frage 2:

Die Kosten der Verselbstständigung sind von der BVK, nicht vom Staat zu tragen (§ 9 Abs. 2 des Verselbstständigungsgesetzes [LS 177.201.1]).

Eine Abschätzung der Kosten der Verselbstständigung erfolgte im Rahmen der Arbeiten für das Verselbstständigungsgesetz. In der damaligen Weisung zu diesem Gesetz wurden für die Verselbstständigung die folgenden Kosten aufgeführt, basierend auf den damals geltenden rechtlichen Grundlagen (Vorlage 3974, ABI 2002, S. 822):

- Bei der Übertragung des Wertschriftenportefeuilles der Versicherungskasse auf die neue Vorsorgeeinrichtung wäre auf Grund der damaligen Rechtslage eine Umsatzabgabe zu entrichten gewesen. Dabei wäre mit einmaligen Steuerfolgen in der Grössenordnung von voraussichtlich 30 bis 35 Mio. Franken zu rechnen gewesen.
- Abklärungen in den Kantonen, in denen die Versicherungskasse Liegenschaften besass, hatten damals ergeben, dass die Übertragung der Liegenschaften auf die verselbstständigte BVK mit einer Ausnahme ohne Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuer möglich sein würde. Bei einem Kanton wäre mit Steuerfolgen von höchstens 13 Mio. Franken zu rechnen gewesen.

- Gemäss § 9 Abs. 1 des Verselbstständigungsgesetzes erfolgt die Übernahme der im Kanton Zürich gelegenen Liegenschaften notariats- und grundbuchgebührenfrei. Vereinbarungen mit andern Kantonen zur Wegbedingung dieser Gebühren sind nicht möglich. Die Grundbuchgebühren wurden damals mit rund 1,8 Mio. Franken und die Notariatsgebühren mit rund 0,6 Mio. Franken beziffert.
- Ein weiterer einmaliger Aufwand wurde mit einer Grössenordnung von 2,5 Mio. Franken beziffert, vor allem für die Übertragung von Rechtsverhältnissen, Liegenschaften und Wertschriften sowie für vorbereitende Arbeiten zur Aufnahme der operativen Geschäftstätigkeit der zukünftigen Vorsorgeeinrichtung.

Die Entwicklungen seit dem Erlass des Verselbstständigungsgesetzes haben einen erheblichen Einfluss auf die Kosten der Verselbstständigung. Zu erwähnen ist insbesondere die Inkraftsetzung des Fusionsgesetzes vom 3. Oktober 2003 (SR 211.03). Dieses Gesetz regelt die zivilrechtlichen Möglichkeiten und Erfordernisse sowie die steuerrechtlichen Folgen von Unternehmensumstrukturierungen. Die Bedingungen für steuerneutrale Umstrukturierungstatbestände und die Steuerfolgen, wenn die Bedingungen nicht oder nur teilweise eingehalten werden, wurden in den betreffenden Steuergesetzen präzisiert und teilweise neu geregelt. Damit wurden die steuerlichen Rahmenbedingungen verbessert. Es darf auf Grund des gegenwärtigen Wissensstandes davon ausgegangen werden, dass die BVK weitgehend ohne Steuerfolgen verselbstständigt werden kann. Die Klarheit schaffenden Abklärungen mit den zuständigen eidgenössischen und kantonalen Steuerbehörden werden rechtzeitig eingeleitet.

Wegen des Fusionsgesetzes werden sich damit die in der Weisung zum Verselbstständigungsgesetz aufgeführten Gesamtkosten aus heutiger Sicht vermindern. Die BVK ermittelt die zu erwartenden Kosten, sobald der Zeitpunkt für den Vollzug der Verselbstständigung genügend absehbar ist.

Zu Frage 3:

Gemäss Art. 103 des Fusionsgesetzes ist die Erhebung von kantonalen und kommunalen Handänderungsabgaben bei Umstrukturierungen unter bestimmten Voraussetzungen ausgeschlossen. Die Erhebung kostendeckender Gebühren bleibt vorbehalten. Die Bestimmung tritt auf 1. Juli 2009 in Kraft.

Die Beantwortung der Frage 2 hat gezeigt, dass unter bisherigem Recht die meisten Kantone auf Grund der im Rahmen der damaligen Arbeiten für die Verselbstständigung der BVK getroffenen Steuervereinbarungen keine Grundstückgewinn- und Handänderungssteuern

erheben würden. Die Inkraftsetzung von Art. 103 des Fusionsgesetzes dürfte in diesen Kantonen an den Kostenfolgen grundsätzlich nichts ändern.

Hingegen könnten beim einen Kanton, der zum damaligen Zeitpunkt keine Steuerbefreiung zusicherte, möglicherweise die Handänderungsabgaben entfallen, wenn die Übertragung der auf seinem Gebiet liegenden Liegenschaften nach dem 1. Juli 2009 erfolgen würde. Es ist jedoch durchaus möglich, dass auch die zuständigen Steuerbehörden in diesem Kanton wegen der Änderungen des gesetzlichen Umfelds heute einer Befreiung von den Handänderungsabgaben zustimmen würden, auch wenn die Übertragung der Liegenschaften vor dem 1. Juli 2009 erfolgte.

Zu Frage 4:

Die Kündigung eines Anstellungsverhältnisses durch den Staat darf nicht missbräuchlich nach den Bestimmungen des Obligationenrechts sein und setzt einen sachlich zureichenden Grund voraus (§ 18 Abs. 2 Personalgesetz, LS 177.10).

Die Mitarbeit kantonalen Angestellter in der Verwaltungskommission der BVK bzw. im künftigen Stiftungsrat ist erwünscht. Die vom Gesetzgeber festgelegte Verselbstständigung der BVK ist entscheidend durch den Beweggrund bestimmt, die Mitwirkungsrechte der Versicherten zu stärken. Die Mitwirkung von Angestellten des Kantons in der Verwaltungskommission oder im Stiftungsrat der BVK ist deshalb nie ein ausreichender Grund für eine Kündigung. Eine nur wegen einer solchen Mitwirkung ausgesprochene Kündigung wäre grundlos bzw. missbräuchlich mit den gesetzlich bereits vorgesehenen Entschädigungsfolgen. Eine Verbesserung dieses Schutzes ist nicht notwendig.

Zu Frage 5:

Es besteht kein Anlass, die Stellungnahme des Amtes für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons Zürich vom 22. Mai 2007 den Mitgliedern des Kantonsrates vorzuenthalten. Sie ist auf der Website der BVK, www.bvk.ch, unter «Verselbstständigung» → «Was bisher geschah» einsehbar.

Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass zwischen der Genehmigung der Stiftungsurkunde der Stiftung «BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich» durch den Kantonsrat (Vorlage 4410) und dem Gegenstand der Stellungnahme der Aufsichtsbehörde nur ein loser Zusammenhang besteht. Bei der Stellungnahme der Aufsichtsbehörde geht es namentlich um die Höhe des Deckungsgrades, der im Zeitpunkt der Verselbstständigung erreicht sein sollte. Die Frage des notwendigen Deckungsgrades für die Verselbstständigung der BVK ist aber nicht Inhalt der Stiftungsurkunde und damit auch nicht Gegenstand des Genehmigungsbeschlusses des Kantonsrates.

Zu Frage 6:

Die Festsetzung des Satzes für die Verzinsung der Sparguthaben liegt in der Zuständigkeit der Finanzdirektion (§ 79 Abs. 2 lit. f Statuten der Versicherungskasse für das Staatspersonal [BVK-Statuten], LS 177.21). Der Zinssatz für ein Kalenderjahr wird gemäss § 13 BVK-Statuten jeweils am Ende des Vorjahres festgelegt. Er liegt in der Regel einen Prozentpunkt über der durchschnittlichen Erhöhung der versicherten Löhne in diesem Vorjahr, ist aber mindestens so hoch wie der BVG-Mindestzinssatz.

Der Satz für die Verzinsung der Sparguthaben 2008 wird damit Ende 2007 festgelegt. Grundlage ist die durchschnittliche Erhöhung der versicherten Löhne 2007. Aus praktischen Gründen wird jeweils auf die Lohnentwicklung von November zu November abgestellt. Die in der Anfrage angesprochenen Lohnerhöhungen (voller Teuerungsausgleich, Stufenanstieg und Beförderungen) werden auf 1. Januar 2008 gewährt und wirken sich damit erst 2009 auf die Verzinsung der Guthaben aus. Von November 2006 bis November 2007 bewegt sich die durchschnittliche Erhöhung der versicherten Löhne im Rahmen der Vorjahre, d. h. unter 1,5%. Ein Zins von 2,5% auf den Sparguthaben reicht deshalb aus, das angestrebte Rentenziel von 60% des versicherten Lohns bei voller Beitragszeit zu erreichen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi