

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 132/2007

Sitzung vom 6. Juni 2007

**823. Dringliche Anfrage (Verselbstständigung der
Versicherungskasse für das Staatspersonal [BVK] bzw.
Umsetzung der Vorlage 3974a)**

Die Kantonsräte Werner Bosshard, Rümlang, und Hansueli Züllig, Zürich, sowie Kantonsrätin Katharina Weibel, Seuzach, haben am 7. Mai 2007 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Am 10. Februar 2003 hat der Kantonsrat der Vorlage 3974a, Gesetz über die Verselbstständigung der Versicherungskasse für das Staatspersonal, mit 116:0 Stimmen zugestimmt. Gemäss diesem Gesetz soll die Versicherungskasse für das Staatspersonal in eine als privatrechtliche Stiftung organisierte Vorsorgeeinrichtung übergeführt werden. Die Vorsorgeeinrichtung übernimmt die Aktiven und Passiven der Versicherungskasse gemäss Übernahmebilanz. Die Übertragung darf nur zu einem Zeitpunkt erfolgen, in welchem der Deckungsgrad der Versicherungskasse aus eigenen Mitteln mindestens 100% beträgt. Diese Voraussetzung ist gemäss Bericht der Versicherungskasse vom 20. Februar 2007 zum Zeitpunkt des Abschlusses der Jahresrechnung 2006 mit 101,43% erfüllt. Wir erwarten deshalb, dass die Vorsorgeeinrichtung schnellstmöglich gegründet und das Gesetz auf den 1. Januar 2008 mit gleichzeitiger Übernahme von Aktiven und Passiven der Versicherungskasse in Kraft gesetzt wird.

Wir bitten den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Erachtet der Regierungsrat die Versicherungskasse mit dem jetzigen Deckungsgrad als «reif» für die Überführung in die als privatrechtliche Stiftung organisierte Vorsorgeeinrichtung? Wenn nein, wieso und ab welchem Deckungsgrad sieht der Regierungsrat die Überführung?
2. Bis wann erlässt der Regierungsrat die Stiftungsurkunde und bis wann wird sie dem Kantonsrat zur Genehmigung zugeleitet?
3. Wird die Stiftung unmittelbar nach der Genehmigung der Stiftungsurkunde gegründet werden?
4. Bis wann erlässt der Regierungsrat die Verordnung zur Wahl der Mitglieder des Stiftungsrates der Vorsorgeeinrichtung und bis wann wird die erstmalige Wahl durchgeführt?
5. Kann erwartet werden, dass die Verselbstständigung auf den 1. Januar 2008 vollzogen werden wird?

Zur Beantwortung der Fragen 2 bis 4 erwarten wir einen übersichtlichen, eventuell aus Kenntnis der Versicherungskasse noch erweiterten Zeit- und Meilensteinplan.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Werner Bosshard, Rümlang, Hansueli Zülbig, Zürich, und Katharina Weibel, Seuzach, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Der Deckungsgrad drückt das Verhältnis des kaufmännisch vorhandenen Vermögens (in Form von Cash, Aktien, Obligationen, Hypotheken, Liegenschaften und alternativen Anlagen) zu den Verpflichtungen (Sparguthaben der Aktiven, Deckungskapital der Rentnerinnen und Rentner sowie technische Rückstellungen) in Prozenten aus.

Der Deckungsgrad und seine Folgen lassen sich tabellarisch wie folgt darstellen:

Deckungsgrad	Umschreibung	Auswirkungen/Massnahmen
<90%	Erhebliche Unterdeckung ¹	Harte Sanierungsmassnahmen angesagt: Beitragserhöhung und/oder Leistungskürzung
>90% <100%	Unerhebliche Unterdeckung ¹	Weiche Sanierungsmassnahmen (Reduktion der Risikostruktur des Anlageportefeuilles)
>100% <113%	Volle Deckung, aber unzureichende Risikofähigkeit (= ungenügende Schwankungsreserven)	Aufbau ausreichender Schwankungsreserven
>113% <120%	Volle Deckung, ausreichende Risikofähigkeit (notwendige Schwankungsreserven gebildet)	In beschränktem Ausmass Zusatzzins bei den aktiven Versicherten und Zulagen bei den Rentnerinnen und Rentnern möglich
>120%	Volle Deckung, gute Risikofähigkeit (empfohlene Schwankungsreserven gebildet)	Im Ausmass des Deckungsgrades über 120% sind freie Mittel vorhanden, die zurückzuführen sind

¹ Terminologie gemäss Randziffer 226 der Weisungen des Bundesrates über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge vom 27. Oktober 2004.

Über die Frage, bei welchem Deckungsgrad die BVK verselbstständigt werden soll, gehen die Meinungen weit auseinander. Die einen vertreten die Auffassung, bei einem Deckungsgrad von 100% könne sofort verselbstständigt werden, da auch eine verselbstständigte BVK mit einer vorübergehenden Unterdeckung gut umgehen könne. Als Pensions-

kasse eines grossen öffentlichen Arbeitgebers, der nie liquidiert werden müsse, habe sie genügend Zeit, die Unterdeckung mittelfristig zu beheben. Andere sind der Auffassung, eine Verselbstständigung dürfe erst vollzogen werden, wenn sichergestellt sei, dass die verselbstständigte BVK nach menschlichem Ermessen nicht mehr in eine Unterdeckung gelangen könne. Das sei erst dann der Fall, wenn die empfohlene Schwankungsreserve gebildet sei, d. h. bei einem Deckungsgrad von 120% oder mehr.

Es ist unbestritten, dass der Deckungsgrad im Zeitpunkt der Verselbstständigung zwischen 100% (gesetzliche Vorgabe) und 120% (Zieldeckungsgrad) liegen muss.

Für den Vollzug der Verselbstständigung bereits bei einem Deckungsgrad von 100% spricht der Wortlaut des Verselbstständigungsgesetzes (OS 58, 102). Es setzt in § 7 Abs. 2 einen Deckungsgrad von mindestens 100% voraus. Mehr verlangt es nicht. Eine zeitweilige Unterdeckung der BVK nach der Verselbstständigung hielt der Gesetzgeber für unbedenklich, da für die Wiedererlangung der vollen Deckung auf Grund der Fortbestandesgarantie der BVK genügend Zeit zur Verfügung steht. Indessen ist zu berücksichtigen, dass die Grenze gemäss § 7 Abs. 2 des Verselbstständigungsgesetzes durch die seit Erlass des Gesetzes stattgefundene Entwicklung (Börsencrash, der eine erhebliche Verminderung des Deckungsgrades der BVK zur Folge hatte; Definition der Unterdeckung seit 1. Juli 2003 gemäss revidiertem Art. 44 der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVV 2; SR 831.441.1], Reglement zur Bildung von Schwankungsreserven gemäss Art. 48e BVV 2 seit 1. Januar 2005 obligatorisch; Einhaltung von Swiss GAAP FER 26 gemäss Art. 47 Abs. 2 BVV 2 ab Jahresberichterstattungen 2005 obligatorisch) teilweise überholt worden ist und in ihrer ursprünglichen Bedeutung nicht mehr den heutigen Rahmenbedingungen entspricht. Nach geltendem Recht hat eine Vorsorgeeinrichtung genügend Wertschwankungsreserven zu bilden und entsprechend auszuweisen.

In einer Stellungnahme vom 22. Mai 2007 empfiehlt das Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons Zürich, die gesetzliche Aufsichtsbehörde über die BVK, die Verselbstständigung so lange aufzuschieben, bis die erforderlichen Wertschwankungsreserven aufgebaut seien. Während bei der unselbstständigen BVK eine eingeschränkte Risikofähigkeit noch durch die Staatsgarantie ausgeglichen werden könne, sei die Bildung der erforderlichen Wertschwankungsreserven für eine verselbstständigte BVK von entscheidender Bedeutung und entspräche überdies der seit dem Erlass des Verselbstständigungsgesetzes geänderten Rechtslage.

Eine Verselbstständigung schon bei einem Deckungsgrad von 100% oder knapp darüber trägt den Sicherheitsbedürfnissen der Versicherten und Rentenbezügerinnen und -bezüger klar zu wenig Rechnung. Für sie ist wichtig, dass die BVK im Zeitpunkt der Verselbstständigung nicht nur voll gedeckt ist, sondern zusätzlich über Wertschwankungsreserven verfügt, um negative Schwankungen der Kapitalmärkte auffangen zu können, ohne in Unterdeckung zu geraten.

Auf Grund der gegenwärtigen Aufteilung des BVK-Vermögens auf die verschiedenen Anlagegefässe sollten sich die Wertschwankungsreserven auf mindestens 13% belaufen, was einem Deckungsgrad von 113% entspricht. Die empfohlenen Schwankungsreserven betragen das Anderthalbfache davon, was mit einem Deckungsgrad von 120% erreicht ist.

Dem Sicherheitsbedürfnis der Versicherten und Rentenbezügerinnen und -bezüger wäre am besten Rechnung getragen, wenn die Verselbstständigung erst bei einem Deckungsgrad von 120% vollzogen würde. Das würde indessen diesen Schritt auf unbestimmte Zeit verzögern. Da die Versicherten durch die vorgesehene Verselbstständigung echte Mitbestimmung und Mitverantwortung bei allen Entscheiden der BVK gewinnen, haben sie neben dem Sicherheitsbedürfnis auch ein bedeutendes Interesse daran, dass die Verselbstständigung nicht unbestimmt lange auf sich warten lässt. Die beiden Interessen stehen in einem Spannungsfeld zueinander. Der für die Verselbstständigung der BVK vorauszusetzende Deckungsgrad hat diesem Spannungsfeld Rechnung zu tragen.

Es ist in der Tat so, dass bei der unselbstständigen BVK die Staatsgarantie zum Zuge kommt, wenn die Kasse die laufenden Leistungen (Renten und Freizügigkeitsleistungen) aus ihren Mitteln nicht mehr ausrichten kann, d. h., wenn sie im eigentlichen Sinn illiquid ist. Eine Unterdeckung ist aber noch lange nicht gleichbedeutend mit einer Illiquidität. Eine Unterdeckung führt bei der BVK gestützt auf Art. 65c ff. des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) zur Pflicht, Massnahmen zu deren Behebung aus eigener Kraft festzulegen. Die Mittel zur Behebung sind dem Ausmass der Unterdeckung anzupassen. Sie können bis zur Erhebung von Sanierungsbeiträgen von Arbeitnehmenden und Arbeitgebern gehen. Diese Sanierungspflicht gilt indessen für die unselbstständige wie für die verselbstständigte BVK gleichermassen. Die Staatsgarantie zu Gunsten der unselbstständigen BVK entbindet davon nicht. Aus der Staatsgarantie kann auch nicht abgeleitet werden, die Sanierung der BVK sei durch den Staat allein zu tragen. Sie ist durch die Arbeitgeber und die Versicherten gemeinsam zu beheben. Die Staats-

garantie ist mit Bezug auf die Pflicht zur Bildung ausreichender Schwankungsreserven und die Pflicht zur gemeinsamen Behebung einer Unterdeckung durch Arbeitgeber und Versicherte daher bedeutungslos.

Durch die Bildung ausreichender Schwankungsreserven soll die Wahrscheinlichkeit einer sanierungspflichtigen Unterdeckung möglichst klein gehalten werden. Da die Sanierungspflicht die unselbstständige wie die verselbstständigte BVK gleichermaßen trifft, gilt auch die Pflicht zur Bildung ausreichender Schwankungsreserven für beide Formen der BVK in gleichem Mass. Die Verselbstständigung der BVK ändert weder am Grundsatz noch am Ausmass etwas.

Als Voraussetzung für die Verselbstständigung sollen die Schwankungsreserven so festgelegt werden, dass ein Ableiten in eine Unterdeckung zumindest für einen ersten Zeitraum nach der Verselbstständigung nicht möglich ist. Es ist aber nicht notwendig, im Zeitpunkt der Verselbstständigung bereits die vollen erforderlichen Schwankungsreserven gebildet zu haben. Der Regierungsrat ist daher der Auffassung, dass die Verselbstständigung bei einem Deckungsgrad von 110% oder mehr zu vollziehen ist.

Die Festlegung des Deckungsgrades fällt nicht in die alleinige Zuständigkeit des Regierungsrates. Die BVK wird auf dem Weg der Fusion gemäss Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (Fusionsgesetz, FusG; SR 211.301) verselbstständigt. Die Stiftung «BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich» übernimmt die bisherige BVK in Form einer Absorptionsfusion. Die Einzelheiten der Fusion sind in einem Fusionsvertrag zwischen der Stiftung BVK, handelnd durch den Stiftungsrat, und der bisherigen BVK, handelnd durch den Regierungsrat, zu regeln. Zum Regelungsinhalt gehört auch der Mindestdeckungsgrad als Voraussetzung für die Fusion. Dem Stiftungsrat kommt damit neben dem Regierungsrat ein Mitbestimmungsrecht bei der Festlegung des Deckungsgrades zu.

Zu Frage 2:

Die Stiftungsurkunde wurde mit Beschluss des Regierungsrates vom 30. Mai 2007 erlassen und dem Kantonsrat die Genehmigung beantragt.

Zu Frage 3:

Die Gründung der Stiftung erfolgt mit deren Eintragung im Handelsregister. Diese ist erst möglich, wenn eine Stiftungsurkunde erlassen und ein Stiftungsrat gewählt ist. Vor der Gründung ist deshalb das nachstehend geschilderte Verfahren durchzuführen.

Zu Frage 4:

Die Verordnung über die Wahl des ersten Stiftungsrates der Stiftung «BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich» ist fertiggestellt. Sie wurde vom Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen, vom Handelsregisteramt sowie vom Gesetzgebungsdienst des Regierungsrates geprüft und für in Ordnung befunden. Sie wird unmittelbar nach Genehmigung der Stiftungsurkunde durch den Kantonsrat dem Regierungsrat zum Beschluss vorgelegt. Unmittelbar nach deren Erlass kann der Stiftungsrat entsprechend den Vorgaben der Verordnung gewählt werden. Der Stiftungsrat wird nach seiner Wahl, seiner Konstituierung und der Wahl einer Kontrollstelle die Stiftung im Handelsregister des Kantons Zürich zur Eintragung anmelden.

Es ist folgender Zeitplan vorgesehen:

was?	wer?	bis wann?
Erlass der Stiftungsurkunde und Antrag an den Kantonsrat auf Genehmigung	Regierungsrat	Ende Mai 2007
Genehmigung der Stiftungsurkunde	Kantonsrat	Ende Oktober 2007
Erlass der Verordnung über die Wahl des ersten Stiftungsrates der Stiftung «BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich»	Regierungsrat	Mitte November 2007
Wahl des ersten Stiftungsrates	in der Verordnung bezeichnete Organe	bis Ende Dezember 2007
Konstituierung des ersten Stiftungsrates	Stiftungsrat	Ende Februar 2008
Anmeldung Stiftung im Handelsregister	Stiftungsrat	bis Ende März 2008

Zu Frage 5:

Wie dem Zeitplan zu entnehmen ist, kann die Fusion der Stiftung mit der bisherigen BVK auf keinen Fall auf 1. Januar 2008 vollzogen werden. Ende 2007 ist die Stiftung noch nicht gegründet. Eine Übernahme der Aktiven und Passiven durch die Stiftung ist aus diesen Gründen vor 1. Januar 2009 undenkbar.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi