

Sitzung vom 1. Juli 2009

1044. Anfrage (Situation der Pensionskassen)

Die Kantonsräte Kaspar Bütikofer und Markus Bischoff, Zürich, haben am 20. April 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Die Befürchtung ist gross, dass viele Vorsorgeeinrichtungen in Folge der Finanzmarktkrise und des Börsencrashes in eine Unterdeckung geraten sind. Swisscanto prognostiziert beispielsweise ein Szenario, wonach per Ende 2008 76% aller Pensionskassen eine Unterdeckung aufweisen. Etwas weniger dramatisch errechnet das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) die Situation: Rund die Hälfte der Kassen erreichten keinen Deckungsgrad von 100%, wovon 17,8% einen Deckungsgrad von weniger als 90% erreichten und 38,9% einen Deckungsgrad zwischen 90 und 100% erreichten.

Die Unsicherheiten über das Ausmass der Auswirkung der Börsenbaisse auf die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge, wie auch über allfällig zu ergreifenden Sanierungsmassnahmen sind gross.

Das Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen ist gemäss Art. 61 BVG die Aufsichtsbehörde über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge mit Sitz im Kanton Zürich. Die Pensionskassen erstatten dem Amt (bis Mitte Jahr) Bericht über den Geschäftsgang und informieren über die versicherungstechnische Lage.

Wir bitten den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie präsentiert sich die finanzielle Lage der Pensionskassen im Kanton Zürich per Ende 2008 auf der Basis des BVG-Obligatoriums: Wie viele Kassen haben einen Deckungsgrad von mehr als 100%, wie viele von mehr als 90% und wie viele von weniger als 90%?
2. Wie präsentiert sich die Situation unter Einrechnung der überobligatorischen Verbindlichkeiten?
3. a) Welche Gründe werden für eine allfällige Unterdeckung genannt?
b) Welche Massnahmen in welchen Zeitraum werden zur Behebung einer allfälligen Unterdeckung angegeben?
4. Wie viele Kassen erstatten sofort Bericht über besondere Vorkommnisse? Um welche Vorkommnisse handelte es sich?
5. Das Amt ist gegenüber den Kassen weisungsberechtigt: Welchen Spielraum hat der Kanton bzw. das Amt bei der Anordnung von Massnahmen bei einer zeitlich begrenzten Unterdeckung (Art. 65c BVG)?

6. Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit das Amt Sanierungsmassnahmen anordnet? Welche Massnahmen erachtet das Amt als verhältnismässig und in welcher Zeitspanne müssen diese erfolgen? Setzt das Amt eher auf eine rasche Behebung der Unterdeckung oder sieht es angesichts der konjunkturell schwierigen Situation vorerst ab von einschneidenden Massnahmen (Heranziehen der Arbeitnehmerschaft und Pensionierten)?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Kaspar Bütikofer und Markus Bischoff, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Die beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen haben dem Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons Zürich (BVS) ihren Jahresbericht 2008 bis zum 30. Juni 2009 einzureichen. Bis zu diesem Zeitpunkt ist im Falle einer Unterdeckung auch das Meldeformular Unterdeckung einzureichen, das Auskunft gibt über den Deckungsgrad, die Ursachen der Unterdeckung und die ergriffenen Massnahmen. Bei diesen zeitlichen Verhältnissen verfügen die Aufsichtsbehörden erst im September 2009 über genaue Zahlen zur finanziellen Situation der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen. Dies ist auch der frühest mögliche Zeitpunkt, auf den die kantonalen Aufsichtsbehörden die konsolidierten Zahlen gemäss Art. 44c der Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2, SR 831.441.1) dem Bundsamt für Sozialversicherungen melden können.

Trotz gesetzlicher Meldepflicht per 30. Juni 2009 hat das BVS die Vorsorgeeinrichtungen unter seiner Aufsicht mit dem Informationsschreiben zur Jahresrechnung 2008 aufgefordert, eine per 31. Dezember 2008 erwartete Unterdeckung mitzuteilen. Von den 729 angeschriebenen, dem Freizügigkeitsgesetz (FZG, SR 831.42) unterstellten Vorsorgeeinrichtungen (im Folgenden: Gesamtbestand) haben innerhalb der vom BVS gesetzten Frist 330 Kassen freiwillig ihren Deckungsgrad gemeldet (im Folgenden: Meldungen). 155 Vorsorgeeinrichtungen (46,97% der Meldungen oder 21,26% des Gesamtbestandes) wiesen eine Unterdeckung auf. Der durchschnittliche Deckungsgrad aller bis Ende Februar 2009 freiwillig gemeldeten Unterdeckungen beträgt 93,18%.

Zu Frage 1:

Von den registrierten Vorsorgeeinrichtungen (BVG-Minimalkassen und umhüllende Vorsorgeeinrichtungen) haben 137 eine Unterdeckung gemeldet (41,28% der Meldungen oder 18,79% des Gesamtbestandes).

Darunter sind neun von insgesamt zwölf öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen (d.h. 2,73% der Meldungen oder 1,23% des Gesamtbestandes). 111 registrierte Vorsorgeeinrichtungen haben einen Deckungsgrad zwischen 90 und 100% (33,64% der Meldungen oder 18,79% des Gesamtbestandes). Davon sind zwei öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen mit und zwei ohne Staatsgarantie (je 0,61% der Meldungen oder 0,25% des Gesamtbestandes). 26 registrierte Vorsorgeeinrichtungen haben einen Deckungsgrad von unter 90% (7,88% der Meldungen oder 3,98% des Gesamtbestandes). Davon sind drei öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen mit Staatsgarantie (0,90% der Meldungen oder 0,41% des Gesamtbestandes) und zwei ohne Staatsgarantie (0,61% der Meldungen oder 0,25% des Gesamtbestandes).

Zu Frage 2:

Von den 237 dem FZG unterstehenden nicht registrierten (d.h. rein überobligatorischen) Vorsorgeeinrichtungen haben 18 Kassen oder 7,59%, eine Unterdeckung gemeldet (5,45% der Meldungen oder 2,47% des Gesamtbestandes). 15 dieser Vorsorgeeinrichtungen haben einen Deckungsgrad zwischen 90 und 100% (4,54% der Meldungen oder 2,06% des Gesamtbestandes) und drei dieser Vorsorgeeinrichtungen haben einen Deckungsgrad von unter 90% (0,90% der Meldungen oder 0,41% des Gesamtbestandes).

Zu Frage 3:

Zu den Ursachen der von den Vorsorgeeinrichtungen gemeldeten Unterdeckungen und zu den ergriffenen Massnahmen zur Behebung dieser Unterdeckungen kann zum heutigen Zeitpunkt keine Aussage gemacht werden, da die Meldeformulare für die Unterdeckung erst mit der Jahresrechnung 2008 per 30. Juni 2009 eingereicht werden müssen. Aufgrund der gesamten Umstände ist davon auszugehen, dass die überwiegende Zahl der Unterdeckungen ihre Ursache in den Wertverlusten des Anlagevermögens infolge der Börsenbaisse hat.

Zu Frage 4:

Ganz allgemein bestehen zahlreiche Meldepflichten der Vorsorgeeinrichtung gegenüber der Aufsichtsbehörde, die auch bei Fehlen einer Unterdeckung wahrgenommen werden müssen. So sind beispielsweise neben der Unterdeckung und den ergriffenen Sanierungsmassnahmen auch Reglementsänderungen, Statuten- bzw. Urkundenänderungen, der Eintrag und die Streichung im Register für die berufliche Vorsorge, die Bezeichnung eines Schiedsrichters bei Stimmgleichheit, die jährliche Berichterstattung, die schlüssige Darlegung bei Anlageerweiterungen in der Jahresberichterstattung, Anschlussverträge, Beitragsausstände, Teil- und Gesamtliquidationen und Fusionen zu melden.

Auch die Kontrollstelle und die Expertin oder der Experte für berufliche Vorsorge haben zahlreiche Meldepflichten. Zusätzlich zum jährlich einzureichenden Testat und den besonderen Pflichten bei Unterdeckung muss die Kontrollstelle die Aufsichtsbehörde beispielsweise unverzüglich benachrichtigen, wenn ihr Mandat abläuft, ihr die Revisionsaufsichtsbehörde die Zulassung entzieht oder die Lage der Vorsorgeeinrichtung ein rasches Einschreiten erfordert. Zudem muss sie die Aufsichtsbehörde informieren, wenn die Vorsorgeeinrichtung die Frist zur Behebung von festgestellten Mängeln nicht einhält. Die Expertin oder der Experte für berufliche Vorsorge muss die Aufsichtsbehörde zusätzlich zum periodisch zu verfassenden versicherungstechnischen Gutachten und den besonderen Pflichten bei Unterdeckung auch unverzüglich orientieren, wenn die Lage der Vorsorgeeinrichtung ein rasches Einschreiten erfordert oder ihr bzw. sein Mandat abläuft.

Zu Frage 5:

Eine zeitlich begrenzte Unterdeckung ist nur zulässig, sofern sichergestellt ist, dass die Leistungen im Rahmen des BVG bei Fälligkeit erbracht werden können, und die Vorsorgeeinrichtung Massnahmen ergreift, um die Unterdeckung in einer angemessenen Frist zu beheben. Weder das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.4), noch die BVV 2 sprechen sich ausdrücklich über die Aufgaben der Aufsichtsbehörde bei Unterdeckung aus. Gewisse Prüfungspflichten ergeben sich immerhin indirekt aus den gesetzlich festgelegten Informationspflichten der Vorsorgeeinrichtung. Die Weisungen des Bundesrates an die Aufsichtsbehörden über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge vom 27. Oktober 2004 halten unter dem Titel «Aufgaben der Aufsichtsbehörde im Besonderen» fest, dass diese zu prüfen haben, ob

- die Kontrollstelle und der Experte für berufliche Vorsorge ihre Aufgaben gemäss Art. 35a und 41a BVV2 erfüllen;
- das Massnahmenkonzept, die weiteren Unterlagen und die Angaben gemäss Ziff. 222 der Weisungen des Bundesrates (aktueller versicherungstechnischer Bericht, Massnahmenkonzept, Nachweis der Deckung des absehbaren Liquiditätsbedarfs, Deckungsgrad nach Art. 44 BVV2, Ursachen der Unterdeckung, wesentliche Vorkommnisse nach Bilanzstichtag, Informationskonzept) vorliegen;
- die Sanierungsmassnahmen rechtmässig und reglementarisch vorgesehen sind;
- die Mittel zur Erreichung der Ziele im Konzept schlüssig dargelegt sind;

- die Akteure (oberstes paritätisches Organ, Kontrollstelle und Expertin für berufliche Vorsorge) gemäss gesetzlicher Rollenverteilung einbezogen sind, d. h. das Massnahmenkonzept unter Einbezug der Expertin oder des Experten für berufliche Vorsorge und allenfalls weiterer Fachpersonen (wie Anlageexperten) erstellt wurde und die Kontrollstelle das Vorliegen der entsprechend protokollierten Beschlüsse des obersten Organs geprüft hat;
- die Vorsorgeeinrichtung über die Wirksamkeit der Massnahmen regelmässig Bericht erstattet.

Bei der Prüfung des Massnahmenkonzeptes durch die Aufsichtsbehörde handelt es sich um eine reine Rechts- und nicht um eine Ermessenskontrolle. Das Massnahmenkonzept bedarf keiner behördlichen Genehmigung. Das BVS beurteilt daher nicht das vom Stiftungsrat angewandte Ermessen, sondern prüft nur, aber immerhin, ob dieser mit dem Sanierungskonzept nicht das Recht, d. h. Gesetz, Verordnung, Urkunde oder Reglement, verletzt. Ein Ermessensmissbrauch muss von der Aufsichtsbehörde aber ebenso korrigiert werden wie ein anderer Rechtsmangel.

Stellt das BVS einen Rechtsmissbrauch fest, hat es dem Verhältnismässigkeitsprinzip folgend zahlreiche Möglichkeiten zum Eingreifen. Bei Bedarf kann die Aufsichtsbehörde

- von der Vorsorgeeinrichtung, der Kontrollstelle und der Expertin oder dem Experten für berufliche Vorsorge Auskunft und die Herausgabe von Unterlagen verlangen,
- Weisungen gegenüber Vorsorgeeinrichtung, Kontrollstelle und Experten für berufliche Vorsorge erteilen,
- Gutachten, Ersatzvornahmen und amtliche Verwaltung einer Vorsorgeeinrichtung anordnen,
- Entscheide des Stiftungsrats aufheben,
- Stiftungsräte, Kontrollstellen und Expertinnen und Experten für berufliche Vorsorge abberufen,
- Ordnungsbussen aussprechen.

Zu Frage 6:

Das BVS ordnet selber keine Sanierungsmassnahmen an. Dies ist Aufgabe des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung, das sich dabei auf die fachmännische Beurteilung der Expertin oder des Experten für berufliche Vorsorge stützt. Sollte sich eine Vorsorgeeinrichtung aufgrund der konkreten Umstände zu Unrecht weigern, Sanierungsmassnahmen zu ergreifen, stehen dem BVS die unter Beantwortung der Frage 5 dargestellten Mittel zur Verfügung. Als Ultima Ratio kann das

BVS das oberste Organ absetzen oder suspendieren und einen neuen Stiftungsrat einsetzen. In der Vergangenheit war diese Massnahme bei Unterdeckungen nie erforderlich.

Der Bundesrat hat in seinen Weisungen auch Mindestanforderungen an die Sanierungsmassnahmen festgehalten. Danach müssen Sanierungsmassnahmen gesetzeskonform sein. Sie dürfen keine wohlerworbenen Rechte verletzen und keine ungesetzliche Rückwirkung haben. Sie müssen dem Grad der Unterdeckung angemessen sein und der zeitlichen Vorgabe Rechnung tragen, d.h. in nützlicher Frist umsetzbar, administrativ machbar sein und innert angemessener Frist (fünf bis sieben, höchstens zehn Jahre) zur Behebung der Unterdeckung führen. Sie müssen absehbaren, zukünftigen Ereignissen Rechnung tragen, wirksam, nachvollziehbar, ursachenadäquat, verhältnismässig und ausgewogen sein. Schliesslich müssen sie den absehbaren Liquiditätsbedarf decken und den Grundsatz der Subsidiarität beachten.

Ob eine Massnahme verhältnismässig ist, beurteilt sich nicht nach der Art der Massnahme, sondern aufgrund ihres Gesamtzusammenhangs. Als Beurteilungskriterium hierzu dient auch das Prinzip der Subsidiarität, das besagt, dass Sanierungsbeiträge von Arbeitgebern, Arbeitnehmenden und Rentnerinnen und Rentnern erst dann erhoben werden dürfen, wenn alle anderen Massnahmen nicht zum Ziel, d.h. zu einer vollen Deckung innert fünf bis sieben Jahren führen, und dass der BVG-Mindestzins erst dann unterschritten werden darf, wenn dieses Ziel auch mit der Erhebung von Sanierungsbeiträgen nicht erreicht werden kann. Auch das Verhältnis zwischen Lohnsumme und Kapital ist eine wesentliche Grösse zur Bestimmung der Sanierbarkeit der Vorsorgeeinrichtung. Ist die Lohnsumme im Vergleich zum Kapital eher gross, haben Sanierungsbeiträge eine grössere Wirkung. Ist hingegen das Kapital gegenüber der Lohnsumme eher gross, wird der beste Sanierungseffekt durch zinsrelevante Massnahmen erzielt.

Es gibt keinen bestimmten Deckungsgrad, ab dem die Vorsorgeeinrichtung Sanierungsmassnahmen zu ergreifen hat. Der massgebende Zeitpunkt für das Ergreifen von Sanierungsmassnahmen ist vom obersten Organ unter Beizug der Expertin oder des Experten für berufliche Vorsorge zu ermitteln. Dieser Zeitpunkt ist u. a. von der Versichertenstruktur, der Anlagestrategie und weiteren Umständen und deren Entwicklung abhängig.

Das BVS ist der Überzeugung, dass Vorsorgeeinrichtungen, die aufgrund der Beurteilung durch die Expertin oder den Experten für berufliche Vorsorge einen Sanierungsbedarf aufweisen, die Sanierung unverzüglich an die Hand zu nehmen haben. Welche Sanierungsmassnahmen die Vorsorgeeinrichtung ergreift, steht in ihrem pflichtgemässen Ermes-

sen, in das die Aufsicht nicht eingreifen darf. Die Vorsorgeeinrichtung hat zu entscheiden, ob die Versicherten nur über zinsrelevante Massnahmen zur Sanierung angehalten werden, oder ob sie Sanierungsbeiträge erheben möchte. Da das BVS aufgrund des gesetzgeberischen Willens keine Ermessenskontrolle ausübt, beschränkt sich dessen Einschreiten auf die Korrektur von Rechtsverletzungen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi