

Sitzung vom 19. September 2012

973. Postulat (Leichtsinnige Bezüge von Vorsorgegeldern)

Die Kantonsräte Peter Ritschard, Zürich, und Marcel Lenggenhager, Gossau, sowie Kantonsrätin Maria Rohweder-Lischer, Uetikon a.S., haben am 18. Juni 2012 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen zu prüfen, ob Art. 56 der Statuten der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich noch zeitgemäss ist, indem bei Altersrücktritt die Hälfte des Sparguthabens als Kapital ausbezahlt werden kann oder Vorbezüge zur Wohneigentumsförderung gewährt werden. Ist der Regierungsrat bereit, im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten eine sehr restriktive Praxis anzustreben.

Begründung:

Die BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich ermöglicht ihren Mitgliedern gemäss Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) Vorbezüge für:

- Erwerb und Erstellung von selbst genutztem Wohneigentum,
- Amortisation von Hypothekendarlehen auf selbst genutztem Wohneigentum,
- Wertvermehrende Investitionen in ein Eigenheim,
- Erwerb von Anteilscheinen von Wohnbaugenossenschaften oder ähnlichen Beteiligungen.

Zudem kann nach Art. 56a die versicherte Person die Hälfte des Sparguthabens beim Altersrücktritt als Kapital beziehen.

Gemäss einem Artikel im Tages-Anzeiger vom 23. Mai unter dem Titel «erst Pension verjubeln, dann beim Staat die hohle Hand machen» gibt es Alarmzeichen, dass von den Pensionskassen die Vorbezüge zu leichtfertig gewährt werden, wenn auch vermutlich das Staatspersonal in dieser Hinsicht eher vorsichtig sein wird. Es werden Fälle aufgezählt, wo das Vorsorgegeld mit Luxus-Reisen verjubelt wird oder in unrentablen Finanzanlagen oder missratenen Firmengründungen verloren geht. Zudem fliesst viel Pensionskassengeld aufgrund sehr niedriger Zinsen und des Mangels an Mietwohnungen in längerfristig zu teure Immobilien. Dazu kommt noch der Kapitalbezug bei der Pensionierung, wobei auffallend sei, dass vor allem mittlere und tiefe Einkommensschichten ihr Vorsorgekapital abziehen. Am Schluss verlangen die aufgrund von Leichtsinn verarmten Menschen vom Staat Ergänzungsleistungen. Die

Kosten der öffentlichen Haushalte für Ergänzungsleistungen befinden sich gemäss den Angaben aus dem Bundesamt für Sozialversicherungen in den letzten Jahrzehnten in einem steilen Anstieg, vergleichbar mit der seinerzeitigen Fehlentwicklung in der Invalidenversicherung.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Peter Ritschard, Zürich, Marcel Lenggenhager, Gossau, und Maria Rohweder-Lischer, Uetikon a. S., wird wie folgt Stellung genommen:

Gemäss § 45 der Statuten der Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 22. Mai 1996 (BVK-Statuten; LS 177.21) können Versicherte Vorsorgeleistungen oder einen Betrag bis zur Höhe des Sparguthabens für die Finanzierung von Wohneigentum zum eigenen Bedarf verpfänden oder vorbezahlen. Der Antrag ist spätestens sechs Monate vor dem Altersrücktritt der Versicherungskasse einzureichen (Abs. 1). Nach Vollendung des 50. Altersjahres ist der Betrag auf das Sparguthaben im Alter 50 beschränkt oder auf die Hälfte des Sparguthabens im Zeitpunkt des Vorbezugs, falls diese höher ist (Abs. 2). Für verheiratete oder in eingetragener Partnerschaft lebende Anspruchsberechtigte ist die Verpfändung oder der Vorbezug nur zulässig, wenn der Ehegatte, die eingetragene Partnerin oder der eingetragene Partner schriftlich zustimmt (Abs. 3). Der Vorbezug wird vom Sparguthaben abgezogen. Alle aus dem Sparguthaben abgeleiteten Versicherungsleistungen werden dadurch gekürzt (§ 46 Abs. 1 BVK-Statuten). Die Verwertung des Pfandes gemäss § 45 Abs. 1 BVK-Statuten wirkt wie ein Vorbezug (§ 46 Abs. 2 BVK-Statuten).

Laut § 56a BVK-Statuten, in der seit 1. Juli 2010 in Kraft stehenden Fassung vom 26. August 2009 (OS 65, 304; ABI 2009, 2020), kann die versicherte Person beim Altersrücktritt verlangen, dass ihr höchstens die Hälfte des Sparguthabens als Kapital ausbezahlt wird. Beim Altersrücktritt in Teilschritten ist beim ersten Teilschritt ein Kapitalbezug abgeschlossen. Beim zweiten Teilschritt ist ein Kapitalbezug bis zur Hälfte des noch vorhandenen Sparguthabens möglich (Abs. 1). Vorbezüge zur Wohneigentumsförderung werden an den hälftigen Kapitalanteil, der statt einer Rente ausbezahlt werden kann, angerechnet (Abs. 2). Im Umfang der Kapitalauszahlung gehen sämtliche Ansprüche der Altersrentnerin oder des Altersrentners und ihrer bzw. seiner Hinterbliebenen gegenüber der Versicherungskasse unter und es besteht kein Anspruch

auf einen Überbrückungszuschuss (Abs. 3). Die versicherte Person hat der Versicherungskasse den Umfang des Kapitalbezugs bis spätestens sechs Monate vor dem Altersrücktritt schriftlich mitzuteilen. Für verheiratete oder in eingetragener Partnerschaft lebende Versicherte ist die schriftliche Zustimmung des Ehegatten, der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners erforderlich (Abs. 4). Bezügerinnen und Bezüger von Invalidenleistungen bzw. Leistungen wegen unverschuldeter Entlassung steht der Anspruch auf Bezug der Altersleistungen in Kapitalform nicht zu (Abs. 5).

Die Bestimmungen betreffend Verpfändung und Vorbezug zum Erwerb von Wohneigentum wurden mit der Totalrevision der BVK-Statuten vom 22. Mai 1996 (OS 54, 43) eingeführt und im Zuge der Teilrevisionen vom 13. Juni 2001 (OS 57, 55; in Kraft seit 1. Januar 2002), vom 23. Juni 2004 (OS 59, 353; in Kraft seit 1. Januar 2005) und vom 29. November 2006 (OS 62, 459; ABl 2006, 1696; in Kraft seit 1. Januar 2008) leicht geändert (Antragsfrist gemäss § 45 Abs. 1 Satz 2; Zustimmungserfordernis für in eingetragener Partnerschaft lebende Anspruchsberechtigte gemäss § 45 Abs. 3; Kürzungsmodalitäten gemäss § 46). Die Möglichkeit zum Kapitalbezug der Altersleistung wurde mit der am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Statutenänderung vom 13. Juni 2001 (OS 57, 55) eingeführt, wobei ein Kapitalbezug beim Altersrücktritt in Teilschritten zunächst noch nicht möglich war und erst mit der Teilrevision vom 26. August 2009 (OS 65, 304; ABl 2009, 2020) eingeführt wurde.

Die Einführung der statutarischen Bestimmungen betreffend Verpfändung und Vorbezug zum Erwerb von Wohneigentum steht im Zusammenhang mit den durch Ziff. I des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1993 über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge eingefügten Vorschriften von Art. 30a–g des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40; vgl. Verordnung vom 3. Oktober 1994 über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge [WEFV; SR 831.411]). Die Einführung der statutarischen Bestimmungen betreffend Kapitalbezug der Altersleistung hängt mit der im Zuge der 1. BVG-Revision (Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003) erfolgten Neuregelung der Form der Leistung gemäss Art. 37 BVG zusammen.

Die Entwicklung der WEF-Vorbezüge war in den letzten drei Jahren rückläufig. Die Anzahl der Bezüge sank von 639 im Jahr 2009 auf 609 im Jahr 2010 und auf 507 im Jahr 2011. Volumenmässig nahmen sie von 59,5 Mio. Franken (2009) auf 57,4 Mio. Franken (2010) bzw. 47,4 Mio. Franken (2011) ab. Die Kapitalbezüge lagen zuletzt bei 59,4 Mio. Fran-

ken bei 1589 Pensionierungen (2008), 60,6 Mio. Franken bei 1618 Pensionierungen (2009), 57,9 Mio. Franken bei 1756 Pensionierungen bzw. 66,8 Mio. Franken bei 1867 Pensionierungen.

Die statutarischen Bestimmungen betreffend Verpfändung und Vorbezug zum Erwerb von Wohneigentum gehen insoweit über die bundesrechtlichen Mindestvorgaben gemäss BVG und WEFV hinaus, als die versicherte Person den Antrag bis spätestens sechs Monate vor dem Altersrücktritt einreichen kann, während der Vorbezug nach der bundesrechtlichen Mindestvorgabe nur bis drei Jahre vor Entstehung des Anspruchs auf Altersleistungen geltend gemacht werden kann (Art. 30c Abs. 1 BVG). Die grosszügigere statutarische Regelung wurde im Rahmen der vom Kantonsrat am 2. April 2012 genehmigten Statutenänderung vom 9. November 2011 (ABI 2012, 722) beibehalten (vgl. Weisung zur Vorlage 4851 betreffend Sanierung der Versicherungskasse für das Staatspersonal, ABI 2011, 3277).

Die Vorsorgeeinrichtung kann in ihrem Reglement vorsehen, dass während der Dauer einer Unterdeckung die Verpfändung, der Vorbezug und die Rückzahlung zeitlich und betragsmässig eingeschränkt oder ganz verweigert werden können (Art. 30 f Abs. 1 BVG; vgl. Art. 6a WEFV). Die statutarische Grundlage dafür wird mit der am 1. Januar 2013 in Kraft tretenden Statutenänderung vom 9. November 2011 geschaffen. Nach § 70b Abs. 2 der künftigen BVK-Statuten wird die Versicherungskasse bei einer Unterdeckung die Auszahlung eines Vorbezugs zur Finanzierung von Wohneigentum gemäss § 45 BVK-Statuten fortan zeitlich und betragsmässig einschränken oder ganz verweigern können, wenn dieser zur Rückzahlung von Hypothekendarlehen dient. Damit soll in erster Linie verhindert werden, dass sich Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer gegenüber den übrigen versicherten Personen ungegerechtfertigterweise Vorteile verschaffen, was namentlich im Zusammenhang mit einer allfälligen Teilliquidation der Fall sein könnte (Weisung zur Vorlage 4851 betreffend Sanierung der Versicherungskasse für das Staatspersonal, S. 68, ABI 2011, 3277 f.).

Laut einer im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) im Jahr 2003 erarbeiteten Studie (Daniel Hornung / Thomas Röthlisberger / Rolf Gurtner / Paul Kläger, Wirkungsanalyse der Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge [WEF], Bern 2003, Forschungsbericht Nr. 17/03) ist die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge insgesamt positiv zu beurteilen. Sie hat bisher zahlreiche erwünschte Wirkungen gezeigt (vgl. zur Wohneigentumspolitik in der Schweiz auch den entsprechenden Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung, des BSV und des Bundesamtes für Wohnungswesen vom 7. Dezember 2010). Allerdings kann der Rückgriff auf

die 2. Säule zur Finanzierung von Wohneigentum zu finanziellen Engpässen führen, sodass zumindest ein Teil der Vorbezüglerinnen und Vorbezügler nach Eintritt des Vorsorgerisikos auf steuerfinanzierte Ergänzungsleistungen angewiesen sein wird. Eine zweckwidrige Verwendung von WEF-Geldern soll zwar ebenfalls vorkommen, jedoch nicht im Vordergrund stehen und wahrscheinlich nur von einer Minderheit der Versicherten praktiziert werden. Das Verfehlen der angestrebten Ersatzquote infolge Vorbezugs für den Erwerb von Wohneigentum wird zurzeit im Rahmen der Anhörung zum Bericht des Bundesrates zuhanden der Bundesversammlung über die Zukunft der 2. Säule (Entwurf vom 24. Dezember 2011) diskutiert. Die Frage, ob die – von den Vorsorgeeinrichtungen als besonders arbeitsintensiv beurteilte – Möglichkeit zur Verpfändung und zum Vorbezug zum Erwerb von Wohneigentum eingeschränkt werden sollte (beispielsweise durch Beschränkung auf den überobligatorischen Teil oder auf das bis zu einem bestimmten Lebensalter angesparte Kapital), ist denn auch in erster Linie vom Bundesgesetzgeber zu beurteilen.

Wohl kann der Rückgriff auf die 2. Säule zur Finanzierung von Wohneigentum im Allgemeinen nicht nur im Zeitpunkt des Altersrücktritts zu finanziellen Engpässen führen (tiefere Altersleistungen), sondern auch schon im Zeitpunkt der Inanspruchnahme des Vorbezugs (Kürzungen bei den Invaliditäts- und Todesfalleistungen, sofern sie auf dem angesparten Kapital beruhen), doch richten sich die Invaliditäts- und Todesfalleistungen der Versicherungskasse nicht nach dem angesparten Kapital, sondern nach dem versicherten Lohn (§§ 20, 22, 31, 34 und 41 BVK-Statuten).

Von Bundesrechts wegen besteht ein Anspruch auf eine einmalige Kapitalabfindung im Umfang von einem Viertel des Altersguthabens, das für die Berechnung der tatsächlich bezogenen Altersleistungen (gemäss Art. 13 und 13a BVG) massgebend ist (Art. 37 Abs. 2 BVG). Darüber hinaus kann die Vorsorgeeinrichtung in ihrem Reglement vorsehen, dass:

- a. die Anspruchsberechtigten eine Kapitalabfindung anstelle einer Alters-, Hinterlassenen- oder Invalidenrente wählen können;
- b. die Anspruchsberechtigten eine bestimmte Frist für die Geltendmachung der Kapitalabfindung einhalten müssen.

Aufgrund einer auf den 1. Januar 2010 in Kraft getretenen Änderung des Freizügigkeitsgesetzes vom 17. Dezember 1993 (FZG; SR 831.42; vgl. auch Freizügigkeitsverordnung vom 3. Oktober 1994 [FZV; SR 831.425]) besteht für die Versicherten die Möglichkeit, beim Verlassen der Vorsorgeeinrichtung zwischen dem frühestmöglichen und dem ordent-

lichen reglementarischen Rentenalter anstelle der Altersleistung eine Austrittsleistung zu beanspruchen (Art. 2 Abs. 1^{bis} FZG). Da auch dies indirekt den Bezug des gesamten Sparguthabens in Kapitalform ermöglicht, wird als Konsequenz daraus mit der Statutenänderung vom 9. November 2011, die der Kantonsrat am 2. April 2012 genehmigt hat und die am 1. Januar 2013 in Kraft treten wird (ABI 2012, 722), neu die statutarische Möglichkeit des vollständigen Kapitalbezugs beim Altersrücktritt eingeräumt (Weisung zur Vorlage 4851 betreffend Sanierung der Versicherungskasse für das Staatspersonal, S. 63 f., ABI 2011, 3368 f.).

Laut dem Bericht des Bundesrates zuhanden der Bundesversammlung über die Zukunft der 2. Säule (Entwurf vom 24. Dezember 2011) lassen sich die Auswirkungen eines Bezugs der Altersleistung in Kapitalform nur schwer abschätzen. Es wird vermutet, dass die Wahrscheinlichkeit, Ergänzungsleistungen zu beziehen, bei Personen mit einer ausschliesslichen BVG-Kapitalabfindung höher ist als bei Personen, die eine Rente beziehen. Aufgrund der Gefahr, dass die Gelder nicht mehr für die Vorsorge verwendet werden und bereits einige Jahre nach Risikoeintritt die Ersatzquote nicht mehr erreicht wird, sowie in der Überlegung, dass der Kapitalbezug (wie auch die Barauszahlung und der Vorbezug) der 3-Säulen-Konzeption bzw. dem Versicherungsgedanken zumindest im Obligatorium zuwiderläuft, gab der Bundesrat verschiedene Lösungsansätze in die Vernehmlassung:

1. Status quo für Kapitalbezüge (einschliesslich WEF)
2. kein Kapitalbezug (einschliesslich WEF) des obligatorischen Altersguthabens, aber Möglichkeit des vollständigen Kapitalbezugs des überobligatorischen Altersguthabens
3. kein Kapitalbezug (einschliesslich WEF) des obligatorischen Altersguthabens, aber Möglichkeit des teilweisen Kapitalbezugs des überobligatorischen Altersguthabens
4. Verbot einer reglementarischen Erweiterung der Möglichkeit des Kapitalbezugs der Versicherungsleistungen bei Pensionierung
5. voller Betrag für WEF nur noch bis Alter 40
6. Abschaffung der Möglichkeiten des Kapitalbezugs (einschliesslich WEF)
7. Aufhebung des Art. 5 Abs. 1 Bst. c FZG

Die Ergebnisse der Anhörung sind in einem Mitte August 2012 publizierten Bericht zusammengefasst. Welche Schlüsse aus den Stellungnahmen (vgl. unter <http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/01839/03178/index.html?lang=de>) zu ziehen sind, insbesondere ob und bejahendenfalls inwieweit eine Einschränkung der Kapitalbezugsmöglichkeiten geboten erscheint, wird in der auf Bundesebene zu führenden politischen Diskussion zu klären sein.

Im Rahmen der geltenden bundesrechtlichen und statutarischen Anspruchsgrundlagen besteht keine Handhabe für eine restriktive Praxis im Bereich Verpfändung und Vorbezug zum Erwerb von Wohneigentum bzw. Kapitalbezug der Altersleistung. Mit dem Inkrafttreten der Statutenänderung vom 9. November 2011 wird bei einer – zurzeit vorhandenen – Unterdeckung die Auszahlung eines Vorbezugs zur Finanzierung von Wohneigentum fortan zeitlich und betragsmässig eingeschränkt oder verweigert werden können, wenn dieser zur Rückzahlung von Hypothekendarlehen dient. Im Zuge der gleichen Änderung wurde die Möglichkeit der Kapitaloption erweitert. Angesichts der am 2. April 2012 erfolgten und mithin erst kurze Zeit zurückliegenden Genehmigung der Statutenrevision vom 9. November 2011 durch den Kantonsrat besteht kein Anlass für Einschränkungen. Die Mengenentwicklung ist zu verfolgen und der Fortgang des Meinungsbildungsprozesses auf eidgenössischer Ebene abzuwarten.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 170/2012 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi