

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 345/2012

Sitzung vom 27. Februar 2013

187. Anfrage (Schliessung bei Deckungslücke bei der Beamtenversicherungskasse [BVK])

Die Kantonsräte Hans-Peter Amrein, Künsnacht, und Matthias Hauser, Hüntwangen, haben am 26. November 2012 folgende Anfrage eingereicht:

Das Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge (BVG) schreibt vor, dass die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen bis Anfang 2014 verselbständigt werden müssen. Gemäss dem Gesetz über die Verselbständigung der Versicherungskasse für das Staatspersonal des Kantons Zürich (177.201.1) darf die Übertragung der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich in die neue Vorsorgeeinrichtung nur zu einem Zeitpunkt erfolgen, in welchem der Deckungsgrad der Versicherungskasse aus eigenen Mitteln mindestens 100% beträgt.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie gedenkt die Regierung das Gesetz über die Verselbständigung der Versicherungskasse einzuhalten und wann gedenkt sie die Öffentlichkeit entsprechend zu informieren?
2. Hat der Regierungsrat die verschiedenen Möglichkeiten und Finanzierungsvarianten evaluiert? Wer hat diese Evaluation vorgenommen und welche entsprechenden verwaltungsinternen und verwaltungs-externen Berichte von Beratern wurden dazu verfasst? Ist der Regierungsrat bereit diese Berichte und Expertisen der Öffentlichkeit in Anwendung des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG, 170.4) offen zu legen und bis wann wird er dies tun? Wenn nein, wird er diese Evaluation noch vornehmen und bis wann wird er die Öffentlichkeit informieren?
3. Dem Regierungsrat steht entweder die Möglichkeit offen, dem Kantonsrat die Aufhebung des Gesetzes über die Verselbständigung der Versicherungskasse für das Staatspersonal des Kantons Zürich zu beantragen, oder es steht ihm eine der vier folgenden Grundvarianten zur Schliessung dieser Deckungslücke bis zum Zeitpunkt der Verselbständigung der Kasse bis 2014 zur Disposition: a) die Aufnahme von Fremdkapital auf dem Kapitalmarkt, b) die Aufnahme eines Kredites von der BVK, c) die Abgabe einer Zahlungsverpflichtung/Garan-

tie an die BVK, d) die Beantragung eines Nachtragskredites im Jahre 2013. Welche dieser Varianten oder welchen Mix dieser Varianten bevorzugt der Regierungsrat?

4. Der Deckungsgrad der BVK betrug im Oktober 2012 86.2%. Es bestand im Oktober 2012 somit eine Deckungslücke von rund 3 Mia. Franken, welche sich leicht, aufgrund der volatilen Lage der Finanzmärkte auch innert kurzer Frist wieder auf 80% oder weniger reduzieren kann. Im Weiteren stellen Pensionskassenexperten generell fest, dass eine Pensionskasse ohne Deckungs- respektive Schwankungsreserve immer als volatil zu betrachten ist. Somit wird klar, dass der Sanierungsbedarf der Kasse wohl eher zwischen 5 und 10 Mia. Franken liegt. Aufgrund dieser Tatsachen bitten wir den Regierungsrat die Frage zu beantworten, auf wie viel er – den zum Zeitpunkt der Beantwortung dieser Anfrage zugrunde liegenden Deckungsgrad als Grundlage nehmend – die reelle Deckungslücke bei der BVK beziffert und wie er im Falle einer bedeutenden Deckungslücke (Beispiel unter 70%) aufgrund von Finanzmarktverwerfungen oder anderen Vorfällen reagieren würde?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans-Peter Amrein, Küsnacht, und Matthias Hauser, Hüntwangen, wird wie folgt beantwortet:

Gemäss Art. 48 Abs. 2 Satz 1 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40), in der ab 1. Januar 2014 geltenden Fassung gemäss Änderung vom 17. Dezember 2010 (AS 2011, 3385 ff.; nachfolgend: revArt. 48 Abs. 2 Satz 1 BVG), müssen registrierte Vorsorgeeinrichtungen ab 1. Januar 2014 die Rechtsform einer Stiftung haben oder eine Einrichtung des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit sein. Die heutige Versicherungskasse für das Staatspersonal (BVK; Gesetz über die Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 6. Juni 1993; LS 177.201) wird entsprechend dem Gesetz über die Verselbstständigung der Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 10. Februar 2003 (in Kraft seit 1. Mai 2007; LS 177.201.1; nachfolgend: Verselbstständigungsgesetz) in eine privatrechtliche Stiftung fusioniert und laut der vom Kantonsrat am 5. November 2007 genehmigten Stiftungsurkunde den Namen Stiftung «BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich» tragen. Der erste Stiftungsrat wurde Ende 2012 gewählt (ABI 2012-12-07 und 2012-12-21 sowie RRB Nr. 1370/2012).

Die neuen bundesrechtlichen Bestimmungen schreiben auch für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen das System der Vollkapitalisierung vor. Mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde ist eine Weiterführung im System der Teilkapitalisierung möglich, wenn bei Inkrafttreten der Änderungen die Anforderungen der Vollkapitalisierung nicht erfüllt sind, eine Staatsgarantie besteht und ein Finanzierungsplan vorliegt, der das finanzielle Gleichgewicht der Vorsorgeeinrichtung langfristig sicherstellt (Art. 65 Abs. 2^{bis}, 72a BVG).

Die BVK verfolgte bereits bisher das Ziel der vollen Kapitalisierung und bilanziert nach dem sogenannten Prinzip der geschlossenen Kasse. Sie wurde von der Aufsichtsbehörde auch stets als vollkapitalisierte Kasse behandelt. Der Deckungsgrad der BVK schwankte von 1994 bis 2010 zwischen 81,0% (2008) und 129,8% (1999; Vorlage 4851 vom 9. November 2011, Sonderdruck, S. 17).

Gemäss Mitteilung der OBERAUFSICHTSKOMMISSION BERUFLICHE VORSORGE (OAK BV) M-05/2012 vom 14. Dezember 2012 gibt es für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen, die bereits im System der Vollkapitalisierung sind und zumindest einmal einen Deckungsgrad von 100% hatten, keine Grundlage, eine Staatsgarantie zu verlangen, und zwar unabhängig davon, ob am 31. Dezember 2011 eine Staatsgarantie bestand oder nicht. Daraus muss geschlossen werden, dass die BVK auf jeden Fall nach dem 1. Januar 2014 als Vorsorgeeinrichtung nach dem System der Vollkapitalisierung zu führen ist.

Schon vor dem Erlass der neuen bundesrechtlichen Bestimmungen war der Regierungsrat gestützt auf § 70 Abs. 2 in Verbindung mit § 79 Abs. 1 lit. k der Statuten der Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 22. Mai 1996 (in der bis 31. Dezember 2012 gültigen Fassung; nachfolgend: BVK-Statuten) verpflichtet, Massnahmen bei Unterdeckung zu ergreifen.

Der Regierungsrat ist seiner Pflicht mit dem am 9. November 2011 verabschiedeten Sanierungspaket nachgekommen, das neben der vom Kantonsrat am 2. April 2012 genehmigten und am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Teilrevision der BVK-Statuten einen vom Kantonsrat am 2. April 2012 gesprochenen Objektkredit von 2,0 Mrd. Franken als Einmaleinlage zur Sanierung der BVK umfasst (RRB Nr. 1360/2011 und Vorlage 4851).

Der Deckungsgrad der BVK gemäss § 70a der seit 1. Januar 2013 geltenden BVK-Statuten belief sich mithin Anfang 2013 auf 90,9% (Medienmitteilung vom 14. Januar 2013). Aufgrund des deckungsgradabhängigen Sanierungskonzepts werden damit für die Arbeitnehmenden keine lohnabhängigen Sanierungsbeiträge fällig, während die Arbeit-

geber Sanierungsbeiträge von 2,5% der versicherten Löhne zu leisten haben, bis ein Deckungsgrad von 100% erreicht ist. Die Arbeitnehmenden leisten ihren Sanierungsbeitrag durch eine Minderverzinsung der Sparguthaben um 0,5% unter dem BVG-Zins.

Laut § 7 Abs. 1 des Verselbstständigungsgesetzes darf die Übertragung der Aktiven und Passiven an die privatrechtliche Stiftung «BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich» erst erfolgen, wenn der Deckungsgrad der BVK aus eigenen Mitteln mindestens 100% beträgt. Die Finanzdirektion hat in einem Rechtsgutachten von Professor Dr. iur. Thomas Gächter, Ordinarius für Staats-, Verwaltungs- und Sozialversicherungsrecht, und Esther Amstutz, lic. iur., Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Sozialversicherungsrecht, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich, unter anderem das Verhältnis von revArt. 48 Abs. 2 Satz 1 BVG und § 7 Abs. 1 Satz 2 Verselbstständigungsgesetz sowie die Erforderlichkeit allfälliger Anpassungen des Verselbstständigungsgesetzes abklären lassen.

Die Gutachter kamen in ihrer mit Datum vom 28. September 2012 erstatteten Expertise zum Schluss, dass es zu kurz greifen würde, wenn mit dem Inkrafttreten von revArt. 48 Abs. 2 Satz 1 BVG am 1. Januar 2014 zugleich von einer Derogation (vgl. dazu Gutachten, Rz. 23–33) des gesamten Regelungsinhalts von § 7 Abs. 1 Satz 2 des Verselbstständigungsgesetzes ausgegangen würde (Gutachten, Rz. 125). Die gesetzgeberisch einfachste Lösung bestünde darin, § 7 Abs. 1 Satz 2 des Verselbstständigungsgesetzes aufzuheben, zumal dies auch in der «Logik» der jüngsten Schritte zur Sanierung der BVK liegen würde: Mit der erfolgten Statutenrevision sowie mit der Einmaleinlage des Kantons von 2,0 Mrd. Franken habe gewährleistet werden sollen, dass die BVK bzw. die spätere Stiftung innert überschaubarer Zeit die Unterdeckung beheben kann; zwar wäre denkbar gewesen, bereits im Rahmen dieses Sanierungspakets § 7 Abs. 1 Satz 2 des Verselbstständigungsgesetzes zu streichen, doch hätten die Prioritäten auf anderen Punkten gelegen (Gutachten, Rz. 128 und 340).

Das Gutachten hält fest, dass es angesichts der Auslegung der bundesrechtlichen Vorgaben durch die OAK BV – und das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV; Mitteilungen über die berufliche Vorsorge Nr. 128, Ziff. 838; Gutachten, Rz. 127–128, 210f. und 341) – fraglich sei, ob eine Streichung oder Umformulierung von § 7 Abs. 1 Satz 2 des Verselbstständigungsgesetzes zum heutigen Zeitpunkt sinnvoll sei (Gutachten, Rz. 131 und 343). Mit Blick auf die jüngst gefassten Beschlüsse zur finanziellen Gesundung der BVK sind weiter gehende Finanzierungsmassen zum heutigen Zeitpunkt nicht vorgesehen. In der Weisung zum

Sanierungspaket (Vorlage 4851) ist einlässlich dargelegt worden, wie die Kasse mit den getroffenen Massnahmen in absehbarer Zeit einen Deckungsgrad von 100% erreichen soll.

Zu Frage 1:

Ob aufgrund der neuen bundesrechtlichen Vorschriften ein Bedarf auf Änderung des Verselbstständigungsgesetzes besteht, kann – wie sich aus den gutachterlichen Feststellungen ergibt – im heutigen Zeitpunkt nicht abschliessend beurteilt werden. Die Entwicklung ist daher weiterzuverfolgen und in einem späteren Zeitpunkt die Frage erneut zu prüfen. Die BVK bilanziert schon seit langer Zeit nach dem Prinzip der geschlossenen Kasse und somit dem Grundsatz der Vollkapitalisierung. Die notwendigen Sanierungsmassnahmen wurden ergriffen und vom Kantonsrat genehmigt. Die BVK soll in absehbarer Zeit wieder einen Deckungsgrad von 100% erreichen. Es ist nicht vorgesehen, darüber hinaus im Zuge der Verselbstständigung eine Garantie oder eine weitere Einmaleinlage seitens des Kantons zu leisten. Über die getroffenen Sanierungsmassnahmen und deren Wirkungen wie auch über die eingeleiteten Verselbstständigungsschritte, wie insbesondere die inzwischen abgeschlossene Wahl des ersten Stiftungsrates der privatrechtlichen Stiftung «BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich», wurde die Öffentlichkeit stets zeitnah und transparent informiert, was auch weiterhin der Fall sein wird.

Zu Frage 2:

Die Überlegungen zur Sanierung der BVK wurden im Antrag des Regierungsrates vom 9. November 2011 (Vorlage 4851) umfassend dargelegt. Der Kantonsrat hat diesem Antrag zugestimmt. Mit den beschlossenen Massnahmen soll die BVK in absehbarer Zeit wieder einen Deckungsgrad von mindestens 100% erreichen. Weiter gehende Massnahmen sind nicht geplant, und es sind auch keine diesbezüglichen Expertisen in Auftrag gegeben worden.

Zu Frage 3:

Das Rechtsgutachten von Professor Dr. iur. Thomas Gächter und Esther Amstutz, lic. iur., wird veröffentlicht. Der Regierungsrat kommt gestützt darauf zum Schluss, dass von einer Änderung des Verselbstständigungsgesetzes, wie in der Beantwortung der Frage 1 erläutert, zurzeit abzusehen ist. Die BVK muss am 1. Januar 2014 aufgrund der zwingenden bundesrechtlichen Vorgaben in revArt. 48 Abs. 2 Satz 1 BVG und der Umsetzungspflicht des Kantons verselbstständigt sein, ohne dass ein gesetzgeberisches Tätigwerden im heutigen Zeitpunkt sinnvoll erscheint.

Zu Frage 4:

Ende Dezember 2012 betrug der Deckungsgrad der BVK 87,5%. Die beschlossenen Statutenänderungen senken den Deckungsgrad um 4,1 Prozentpunkte und die Einmaleinlage des Kantons von 2,0 Mrd. Franken erhöht den Deckungsgrad um 7,5 Prozentpunkte, womit am 1. Januar 2013 ein Deckungsgrad von 90,9% erreicht wurde. Die beschlossenen Statutenänderungen bewirken, dass die Finanzierung der BVK mit den versprochenen Leistungen im Einklang ist. Aufgrund der Volatilität der Finanzmärkte kann der Deckungsgrad jedoch trotzdem nach oben und unten schwanken. Liegt der Deckungsgrad unter 100%, so greifen die Massnahmen zur nachhaltigen Finanzierung, wie sie in der Vorlage 4851 umschrieben (Sonderdruck S. 48ff.) und vom Kantonsrat am 2. April 2012 beschlossen worden sind.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi