Anfrage Madeleine Genoud-Page **Nr. 810.05**
bezüglich der Pensionskasse der Stadt Freiburg

Anfrage

Das vom Amt für Gemeinden erstellte Rechtsgutachten über die Statuten der Pensionskasse der Stadt Freiburg (nachstehend: die Pensionskasse) wirft schwer wiegende Fragen bezüglich der Aufsicht des Kantons über diese Kasse in den letzten zwanzig Jahren auf.

Seit 1927, als die ersten Statuten verabschiedet wurden, ist die Pensionskasse eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Seit dem 1. Januar 1985, Datum des Inkrafttretens des BVG, ist die Pensionskasse im Register der beruflichen Vorsorge eingetragen und muss demnach die Vorschriften des BVG einhalten. Da die Kasse vom Prinzip der Bilanzierung in geschlossener Kasse (Art. 69 Abs. 2 BVG) abweicht, muss die Gemeinde Freiburg seit 1985 eine subsidiäre Garantie für die Zahlung der geschuldeten Vorsorgeleistungen übernehmen. Im Jahre 1992 wurde eine Statutenänderung vorgenommen, welche die Garantie der Gemeinde und das Verhältnis zum BVG präzisiert.

Seit 1992 wurden der Aufsichtsbehörde verschiedene Änderungen unterbreitet (Art. 68 und 69 der Statuten im Jahre 1992 und Art. 74 und 75 im Jahre 2002). Zahlreiche Änderungen wurden zudem 1995 anlässlich der Revision verschiedener Bundesgesetze eingeführt. Eine neue Version der Statuten trat im Januar 2002 in Kraft.

Nach diesem kurzen Rückblick möchte ich dem Staatsrat folgende Fragen unterbreiten:

1. Warum hat die kantonale Behörde für die Aufsicht über die Stiftungen und die berufliche Vorsorge trotz der oben erwähnten Änderungen nicht bereits seit 1992 den Gemeinderat der Stadt Freiburg darauf hingewiesen, dass er die Statuten der Pensionskasse (die als öffentlich-rechtliche Anstalt der Gemeinde anerkannt ist) dem Generalrat unterbreiten muss, wie jedes allgemeinverbindliche Reglement gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. f und h GG)?

   Hat die Untätigkeit dieser kantonalen Behörde nicht dazu geführt, dass keine externe Kontrolle vorgenommen werden konnte, und dass die Pensionskasse in die heute bekannte Situation manövriert wurde?

2. Ich gehe davon aus, dass die Aufsichtsbehörde aufgrund der obligatorischen Expertenberichte 1989, 1995 und 1999 und der darin beschriebenen Verschlechterung des Deckungsgrades die Alarmglocke hätte läuten sollen. Diese Abnahme war bereits seit 1983 erkennbar, auch wenn als „Sicherheit“ die Garantie der Gemeinde bestand. Anerkennt der Staatsrat, dass er zumindest teilweise für die mangelhafte Aufsicht durch diese Behörde verantwortlich ist?

3. Die seit 1995 vom Vorstand der Pensionskasse beschlossenen Änderungen haben nicht den gewünschten Erfolg gezeitigt. Hätte die damals zuständige Direktion nicht an den Gemeinderat oder dessen Vertreter gelangen müssen, wie der Staat es in anderen Situationen so gut versteht, wenn er bestimmte Entscheide nicht billigt?

4. Kann der Staatsrat erklären, warum die Aufsichtsbehörde erst ab 2002, als sie einer neuen Direktion unterstellt wurde, ihr Augenmerk auf die Situation der Pensionskasse der Stadt Freiburg gerichtet hat?

28. Februar 2005

Antwort des Staatsrates

1. Die Vorsorgekasse des Personals der Stadt Freiburg (CPVF) ist eine unabhängige, öffentlich-rechtliche Einrichtung der beruflichen Vorsorge. Die spezifischen Bestimmungen des BVG für öffentlich-rechtliche Kassen finden auf die CPVF somit Anwendung. Der Bundesgesetzgeber hat unter anderem bestimmt, dass die so genannten öffentlichen Kassen in manchen Bereichen, namentlich bei der Finanzierung, anders zu behandeln sind als die privaten Kassen.

   Gemäss Artikel 1 BVV 1 fällt die Aufsichtsbehörde alle Entscheide, die auf dem BVG und seinen Ausführungsverordnungen beruhen. Es obliegt also dieser Behörde zu prüfen, ob die CPVF die gesetzlichen Vorschriften der 2. Säule einhält. Nötigenfalls hat die Aufsichtsbehörde entsprechende Massnahmen zu treffen. So hat sie mit Entscheid vom 5. Februar 1986 die CPVF vorläufig in das Register der beruflichen Vorsorge eingetragen. Die definitive Eintragung wurde am 14. Januar 1992 verfügt. Dabei hat die Aufsichtsbehörde insbesondere geprüft, ob die statutarischen Bestimmungen mit den Vorschriften der Gesetzgebung über die berufliche Vorsorge übereinstimmten. Auf keinen Fall war es hingegen die Aufgabe der Aufsichtsbehörde, die Kompetenzverteilung zwischen dem Gemeinderat und dem Generalrat zu untersuchen. Für diese Frage sind in der Tat einzig die Gemeindebehörden zuständig, ebenso für die Frage, ob Art. 90 des Personalreglements vom 26. März 1984 eine genügende gesetzliche Grundlage für eine Kompetenzedelegation des Generalrates an den Gemeinderat in Bezug auf die Verabschiedung der Statuten der Pensionskasse darstellte.

2. Gemäss Artikel 69 Abs. 2 BVG kann die Aufsichtsbehörde Vorsorgeeinrichtungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften unter den vom Bundesrat festgesetzten Bedingungen ermächtigen, vom Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse abzuweichen. Artikel 45 Abs. 1 der Verordnung über die berufliche Alters, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) sieht vor, dass Vorsorgeeinrichtungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde vom Grundsatz der Bilanzierung in geschlossener Kasse abweichen können, wenn der Bund, ein Kanton oder eine Gemeinde die Garantie für die Ausrichtung der Leistungen gemäss BVG übernimmt. Für die CPVF wurde diese Garantie mit Beschluss des Generalrates vom 24. Juni 1985 gewährt. Die CPVF entspricht damit den Anforderungen der Gesetzgebung zur beruflichen Vorsorge.

   Zu beachten ist indes, dass Vorschrift, wonach die Aufsichtsbehörde alle Entscheide im Bereich der beruflichen Vorsorge trifft, heute schwerer wiegt als im Zeitpunkt des Inkrafttretens des BVG. In der Tat enthalten dieses Gesetz sowie seine Ausführungsverordnungen zahlreiche Bestimmungen, die im Jahre 1985 noch nicht verabschiedet waren. Dazu gehören unter anderem die Bestimmungen über die Teilliquidation sowie diejenigen über die Kapitalanlagen. Was jedoch den Deckungsgrad der Vorsorgeeinrichtungen betrifft, so haben sich vor 2002-2003 weder das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) noch die kantonalen Aufsichtsbehörden mit dieser Frage auseinander gesetzt. Erst in der Folge des Börsencrashs haben die Fachleute der beruflichen Vorsorge und die Medien sowie die politischen Instanzen ihr Augenmerk auf die Problematik des Deckungsgrades gerichtet. Die Eidgenössischen Räte und der Bundesrat haben danach kurzfristig neue Bestimmungen verabschiedet, um die Behebung der Deckungslücken voranzutreiben. Nebst diesen Bestimmungen wurden zudem Weisungen an die kantonalen Aufsichtsbehörden erlassen. Dieses Massnahmenpaket richtete sich grundsätzlich an die privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, die eine Unterdeckung aufweisen. Allerdings wurden in der Folge die Stimmen lauter, welche eine Anwendung dieser Restriktionen auf öffentlich-rechtliche Einrichtungen verlangten, und zwar ungeachtet der Tatsache, dass diese Einrichtungen dank der Staatsgarantie einem Sonderregime unterstehen.

Des Weitern ist zu präzisieren, dass die CPVF seit Inkrafttreten der Gesetzgebung über die berufliche Vorsorge keine wesentliche Verminderung ihres Deckungsgrades verzeichnet hat. Dieser Deckungsgrad war von Anfang an sehr tief, was mit strukturellen Gründen und insbesondere mit der Wahl des ursprünglichen Finanzierungssystems beim Inkrafttreten des BVG zusammenhing. Da die CPVF über eine Staatsgarantie verfügte, war es indes nicht die Aufgabe der Aufsichtsbehörde, für eine Erhöhung des Deckungsgrades zu sorgen.

Nach dem Gesagten entzieht sich die Behandlung dieses Dossiers durch die Aufsichtsbehörde jeglicher Kritik.

3. Die Statutenänderungen von 1995 waren infolge des Inkrafttretens des Freizügigkeitsgesetzes und der Bestimmungen über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge notwendig geworden. Sie standen in keinem Zusammenhang mit dem finanziellen Gleichgewicht der CPVF.

   Hingegen enthielt die Expertise 1999/2000 verschiedene Empfehlungen, die eine Erhöhung des für die Deckung der laufenden Renten benötigten Kapitals anstrebten. Diese versicherungstechnischen Änderungen umfassten namentlich eine neue Rentenformel sowie eine Begrenzung der Invaliditätsleistungen. Die Empfehlungen des BVG-Experten wurden grösstenteils übernommen und in die neuen Statuten aufgenommen, um die finanzielle Situation der CPVF zu konsolidieren. Die neuen Statuten wurden am 4. September 2001 vom Gemeinderat verabschiedet und traten am 1. Januar 2002 in Kraft. Um die ersten Auswirkungen dieser Änderungen zu erfassen und zu evaluieren, hat die CPVF den BVG-Experten gebeten, eine neue versicherungstechnische Expertise aufgrund der Situation der Pensionskasse m 31. Dezember 2003 zu erstellen. Diese Expertise hat aufgezeigt, dass zusätzliche Massnahmen nötig wären, um mittelfristig ein ausgeglichenes Budget zu erreichen, wie dies in den Statuten vorgesehen ist. Aufgrund der heutigen Situation der CPVF, die in der Expertise 2003/2004 dargelegt wird, wurde eine Arbeitsgruppe geschaffen, um weiter gehende Massnahmen zu prüfen. Die Vorschläge und Empfehlungen dieser Arbeitsgruppe werden per Ende Mai 2005 vorliegen.

4. Im Rahmen einer Neuorganisation innerhalb der Kantonsverwaltung wurde per 1. Januar 2003 das Amt für die Aufsicht über die Stiftungen und die berufliche Vorsorge der Sicherheits- und Justizdirektion unterstellt. Bis zu diesem Zeitpunkt war die Stiftungsaufsicht von der Direktion für Gesundheit und Soziales wahrgenommen worden. Die Gründe, die zu diesem Wechsel geführt haben, sind in der Antwort des Staatsrates auf die Anfrage Nr. 787.04 von Grossrat Zurkinden dargelegt worden.

   Die Tatsache, dass sich die Aufsichtsbehörde näher mit der Situation der CPF befasst hat, hat nichts mit dieser Neuorganisation zu tun. Wie bereits erwähnt, richtete sich die Aufmerksamkeit der Fachwelt sowie der Medien und der politischen Instanzen erst seit Ende 2002 / Anfang 2003, in Folge der starken Börsenverluste, auf die Problematik der öffentlichen Kassen.

Im Übrigen verweisen wir auf unsere Antwort auf die Anfrage Nr. 787.04 von Grossrat Hubert Zurkinden, worin die Rolle der Aufsichtsbehörde in Bezug auf die Vorsorgekasse des Personals der Stadt Freiburg ausführlich erläutert wird.

Freiburg, den 26. April 2005