



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Bericht
zur Erfüllung der beiden Postulate Fluri (05.3247) und
Lauri (05.3363) in Zusammenhang mit der Pensionskasse
der ASCOOP**

2. Juli 2008

Übersicht

Der vorliegende Bericht dient der Erfüllung der Postulate Fluri (05.3247) und Lauri (05.3363), welche den Bundesrat auffordern zu prüfen, "mit welchen Massnahmen der Bund vergleichbar dem Vorgehen bei den SBB die bereits eingeleitete Sanierung der Kasse zur Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs zwischen den SBB und den KTU unterstützen kann".

In der Pensionskasse ASCOOP sind die Vorsorgewerke von rund 155 Unternehmen hauptsächlich aus den Branchen Verkehr und Tourismus vereint. Der Deckungsgrad lag Ende 2007 auf Stufe Sammelstiftung bei 80,4 Prozent, was einer Deckungslücke von 562 Millionen entspricht.

Die Kasse geriet ab dem Jahr 2000 in eine starke Unterdeckung. Während Ende des genannten Jahres der Deckungsgrad noch bei 100 Prozent lag, sank dieser bis Ende 2004 auf 76.5 Prozent. Die damalige Unterdeckung in Höhe von 663 Millionen ist zu 60 Prozent auf ungenügende Anlageerträge und zu 40 Prozent auf nicht oder ungenügend finanzierte Leistungen zurückzuführen. Ein Renditevergleich führt zudem ans Licht, dass die von der Pensionskasse ASCOOP im betreffenden Zeitraum erwirtschafteten Renditen markant unter allen Renditen der jeweiligen Vergleichsgrössen lagen. Dabei war einerseits die auf hohe Aktienanteile setzende Strategie der ASCOOP problematisch, und andererseits hielt sich die ASCOOP nicht an die eigene Strategie und tätigte eine unglückliche Titelauswahl. Es wurden Risiken eingegangen, welche nicht der Risikofähigkeit der Pensionskasse entsprachen.

Aufgrund ihrer misslichen Lage ergriff die ASCOOP ab 2004 diverse Sanierungsmassnahmen und setzte am 1. Januar 2006 einen umfassenden Sanierungsplan in Kraft. Insbesondere wurde die Kasse von einer Gemeinschafts- in eine Sammelstiftung umgewandelt, das Beitragsprimat eingeführt, der technische Zinssatz (mit einer entsprechenden Erhöhung der Unterdeckung) von 4.5 auf 3 Prozent reduziert und ein Sanierungsbeitrag von 3 Prozent der Lohnsumme erhoben. Zudem wurden alle versicherungsmathematisch nicht korrekt finanzierten Leistungen eliminiert. In der Zwischenzeit erwirtschaftet die Pensionskasse ASCOOP unter neuer Leitung bessere Renditen, verharrt jedoch aufgrund verschiedener unvorteilhafter Einflussfaktoren weiterhin in einer namhaften Unterdeckung.

Abgesehen von der ordentlichen Aufsichtstätigkeit des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV), die es Anfang 1996 vom Bundesamt für Verkehr (BAV) übernommen hat, steht der Bund gegenüber der Pensionskasse ASCOOP in keiner direkten Beziehung. Involviert ist er einzig indirekt über seine vier verkehrspolitischen Rollen:

- Als Miteigentümer besitzt der Bund Aktien von rund 35 Unternehmen, die im Regionalen Personenverkehr (RPV) tätig sind. Davon sind gut 20 Unternehmen bei der Pensionskasse ASCOOP versichert, was etwa 1/7 der bei der Pensionskasse ASCOOP angegliederten Unternehmen entspricht. Ihr*

Anteil an der totalen Deckungslücke der Pensionskasse ASCOOP beträgt jedoch rund 70 Prozent.

- Der Bund tritt im Regionalen Personenverkehr (RPV) zusammen mit den Kantonen als Besteller der Verkehrsleistungen auf. Dabei übernimmt er durchschnittlich 50 Prozent der abgeltungsberechtigten Kosten des Angebots.*
- Als Regulator steht der Bund für einen gut funktionierenden öffentlichen Verkehr ein. Er erteilt insbesondere die notwendigen Bewilligungen respektive Konzessionen.*
- Als Aufsichtsbehörde beaufsichtigte das Bundesamt für Verkehr (BAV) die Pensionskasse ASCOOP bis Ende 1995.*

Im Zentrum dieses Berichts steht die Frage, aufgrund welcher dieser vier Rollen der Bund zu einer Mitwirkung bei der Sanierung der ASCOOP angehalten sein könnte. Er kommt zum Schluss, dass sich der Bund höchstens als Miteigentümer von der ASCOOP angeschlossenen Unternehmen zum Handeln veranlasst sehen könnte. Aus der Sicht des Bestellers, des Regulators oder der BAV-Aufsichtstätigkeit bis Ende 1995 ergibt sich für den Bund hingegen weder direkt noch indirekt eine Handlungspflicht oder ein Handlungsinteresse.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Bisherige Bundesrats- und Parlamentsentscheide	6
2 Situation der Pensionskasse ASCOOP	7
2.1 Angeschlossene Unternehmungen	7
2.2 Finanzielle Situation	7
2.2.1 Entwicklung	7
2.2.2 Ursachen der Unterdeckung (1995-2004)	9
2.2.2.1 Nicht finanzierte Leistungen	9
2.2.2.2 Vermögensanlagen / Verzinsung der Deckungskapitalien	10
2.2.2.3 Entwicklung im Zeitablauf	11
2.2.2.4 Zusammenfassung	11
2.3 Renditenüberprüfung und -vergleich	12
2.3.1 Renditenüberprüfung	12
2.3.2 Renditenvergleiche 1999-2004	12
2.3.2.1 Vergleich mit der Benchmark-Rendite	12
2.3.2.2 Vergleich mit der Rendite der Pensionskasse SBB	13
2.3.2.3 Vergleich mit dem BVG-Index 93	13
2.3.2.4 Zusammenfassung der Renditevergleiche und Würdigung	14
2.4 Rechtliche Massnahmen seitens der Pensionskasse ASCOOP	15
2.5 Sanierungsmassnahmen der ASCOOP	16
2.5.1 Sanierungsmassnahmen im historischen Zeitablauf	16
2.5.2 Dem Sanierungsplan zugrunde liegende Annahmen	17
2.5.3 Einverständnis des BSV mit den Sanierungsmassnahmen	18
2.5.4 Perspektiven der Sanierungsmassnahmen	18
2.6 Vergleich mit den Problemen der Pensionskasse SBB	21
2.6.1 Sanierungsmassnahmen der Pensionskasse SBB im historischen Zeitablauf	21
2.6.2 Beschränkte Vergleichbarkeit von Pensionskasse ASCOOP und Pensionskasse SBB	22
3 Rollen des Bundes im Verhältnis zu den KTU	24
3.1 Vorbemerkungen	24
3.2 Beurteilung aus der Perspektive des Miteigentümers	24
3.3 Beurteilung aus der Perspektive des Bestellers	25
3.4 Beurteilung aus der Perspektive des Regulators / Wettbewerbs	26
3.4.1 Aufgaben des Regulators	26
3.4.2 Funktionsweise des Wettbewerbs im öffentlichen Verkehr	26
3.4.3 Beurteilung der Wettbewerbsperspektive im Allgemeinen	27
3.4.4 Beurteilung der Wettbewerbsperspektive im Lichte der geleisteten Zahlungen des Bundes zugunsten der Pensionskasse SBB	27
3.4.5 Beurteilung der Wettbewerbsperspektive im Lichte der zur Vernehmlassung unterbreiteten Varianten einer Bundeshilfe für die Pensionskasse SBB	28

3.5 Haftungsrechtliche Beurteilung der bis Ende 1995 dauernden Aufsicht des BAV über die Pensionshilfskassen der Bahnunternehmen	30
3.5.1 Rechtliche Ausgangslage	30
3.5.1.1 Rechtliche Situation bis 1995	30
3.5.1.2 Rechtliche Situation ab 1996	31
3.5.1.3 Aufsicht des BAV über die Personalthilfskassen bis Ende 1995	31
3.5.2 Finanzierung der Arbeitgeberbeiträge	32
3.5.2.1 Finanzierung der Arbeitgeberbeiträge mit Hilfe der Defizitdeckung an die Unternehmen bis Ende 1995	32
3.5.2.2 Finanzierung der Arbeitgeberbeiträge über die Abgeltung ungedeckter Kosten ab 1996	33
3.5.3 Beurteilung einer allfälligen Bundeshaftung	33
3.5.3.1 Voraussetzungen der Staatshaftung	33
3.5.3.2 Widerrechtlichkeit	34
3.5.3.3 Adäquater Kausalzusammenhang	35
3.5.3.4 Artikel 12 Verantwortlichkeitsgesetz (VG)	35
3.5.3.5 Verwirkung	36
3.6 Konklusion: Keine Handlungspflicht des Bundes	36
3.7 Hilfe an betroffene KTU aus Eigenerinteresse	37
4 Weiteres Vorgehen	37
Anhang	
Übersicht über die bei ASCOOP versicherten KTU mit Kapitalbeteiligung des Bundes und deren Deckungslücken (per 31. Dezember 2007)	38

Bericht

1 Bisherige Bundesrats- und Parlamentsentscheide

Mehrere Konzessionierte Transportunternehmen (KTU) sind im Rahmen ihrer beruflichen Vorsorge der Pensionskasse ASCOOP angeschlossen. Seit 2001 leidet diese Kasse an einer starken Unterdeckung. Der Bund wird seit geraumer Zeit wiederholt von unterschiedlicher Seite aufgefordert, eine mögliche Bundeshilfe zur Unterstützung der Sanierung der ASCOOP zu prüfen.

Vor der Verabschiedung der Botschaft zur Bahnreform 2 (05.028) befasste sich der Bundesrat ein erstes Mal mit der Thematik. Er beschloss am 24. November 2004, die beiden Dossiers „Pensionskassen der Transportunternehmungen“ und „Bahnreform“ zu trennen. Im Sinne einer Prioritätensetzung wollte er zuerst die Probleme bei PUBLICA und den Pensionskassen der beiden bundeseigenen Betriebe SBB und Post angehen, bevor er den Kreis auf ASCOOP ausdehnte.

Mit Schreiben vom 28. Juni 2005 ersuchte die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats (KVF-N) das Eidg. Finanzdepartement (EFD) um die Prüfung der Frage, „welche Verpflichtungen der Bund gegenüber den von der Bahnreform 2 betroffenen Unternehmen hat oder haben könnte und welche Möglichkeiten für ein allfälliges Engagement des Bundes heute bestehen bzw. wo und wie sie zu schaffen wären“.

In seiner Antwort vom 16. August 2005 erwähnt das EFD vier Rollen des Bundes gegenüber den KTU, aufgrund derer die Schwierigkeiten der Pensionskasse ASCOOP Auswirkungen auf den Bund haben könnten. Es handelt sich um die Rollen

- des Miteigentümers bei gewissen KTU,
- des Bestellers von Leistungen im regionalen Personenverkehr (RPV),
- des Regulators und Wächters eines gut funktionierenden öffentlichen Verkehrs,
- und der Aufsichtsbehörde über die ASCOOP, welche das Bundesamt für Verkehr (BAV) bis Ende 1995 wahrnahm.

Gleichzeitig wies das EFD jedoch darauf hin, dass sich aus keiner dieser vier Rollen für den Bund von Rechts wegen eine Interventions- oder Haftpflicht ergibt.

Mit Beschluss vom 23. September 2005 beantragte der Bundesrat die Annahme der beiden Postulate Fluri (05.3247) und Lauri (05.3363). Diese gleich lautenden Postulate fordern den Bundesrat auf zu prüfen, "mit welchen Massnahmen der Bund vergleichbar dem Vorgehen bei den SBB die bereits eingeleitete Sanierung der Kasse zur Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs zwischen den SBB und den KTU unterstützen kann". Entsprechend beauftragte der Bundesrat das EFD, über Möglichkeiten, Modalitäten und Umfang einer Bundeshilfe für die Pensionskassenprobleme der bei der Pensionskasse ASCOOP angeschlossen konzessionierten Transportunternehmungen Bericht zu erstatten.

In Rahmen seiner Antwort zu den beiden Postulaten Lauri und Fluri wies der Bundesrat allerdings darauf hin, dass in erster Linie die Ursachen genauer zu

ergründen seien, die zur schwierigen Lage der Pensionskasse führten. Auf der Basis dieser Analysen könnten daraufhin verschiedene alternative Vorgehensweisen erarbeitet und verglichen werden. Diese Untersuchungen bedeuteten jedoch kein Präjudiz für eine allfällige spätere Bundeshilfe, da die Verantwortung für die eigene Pensionskasse in erster Linie bei den betroffenen Unternehmen liege.

In der Eintretensdebatte zur Bahnreform 2 während der Herbst- und Wintersession 2005 machte das Parlament deutlich, dass die Pensionskassenproblematik ein wichtiger Bestandteil der Bahnreform 2 darstelle. Es verband die Rückweisung der Bahnreform 2 an den Bundesrat mit der Forderung, „die künftige Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Bahnunternehmen unter besonderer Berücksichtigung der Pensionskassenproblematik bei den KTU ausführlich darzulegen“ sowie „mögliche Lösungen für eine Entschuldung und Gleichstellung der KTU auch im Hinblick auf die Pensionskassen aufzuzeigen“.

2 Situation der Pensionskasse ASCOOP

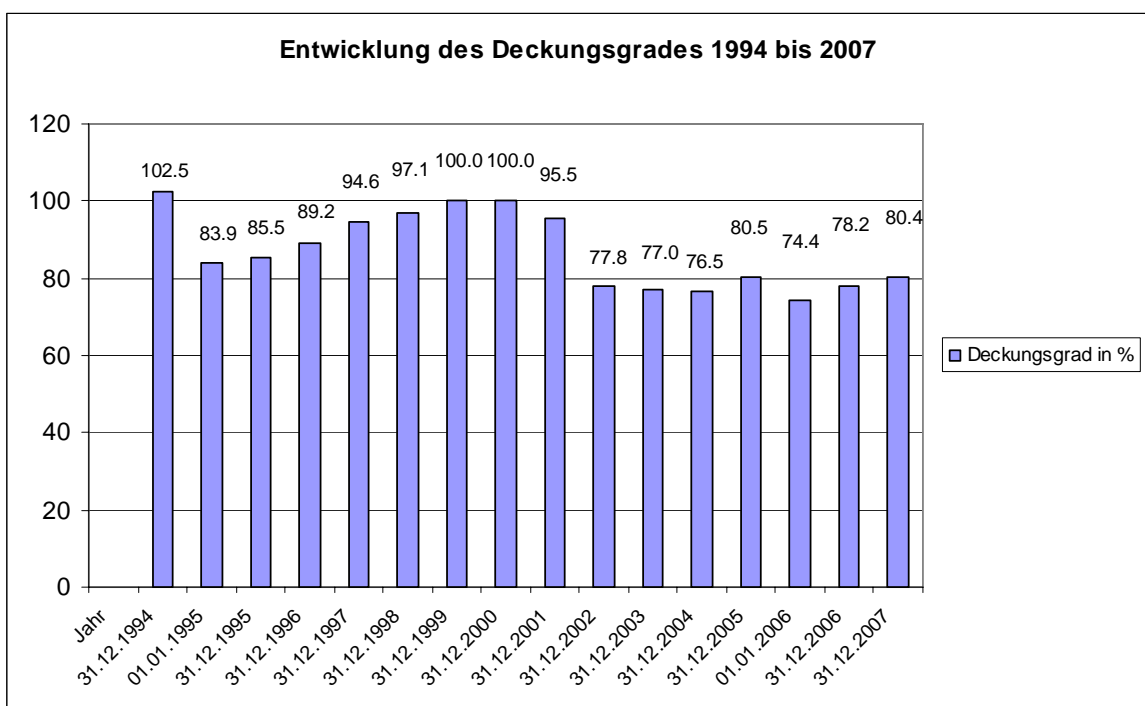
2.1 Angeschlossene Unternehmungen

Die Pensionskasse ASCOOP ist eine Sammelstiftung von rund 155 Unternehmen aus dem Transportwesen und Tourismus, wovon etwa 60 im abteilungsberechtigten Regionalen Personenverkehr tätig sind. Bei der Pensionskasse ASCOOP sind rund 9'500 Aktive und 5'400 Rentner versichert (Stand Ende 2007).

2.2 Finanzielle Situation

2.2.1 Entwicklung

Grafik 1: Entwicklung des Deckungsgrades 1994 bis 2007



Am 31. Dezember 1994 wies die Pensionskasse ASCOOP bei einem technischen Zinssatz von 4.5 Prozent eine leichte Überdeckung von 29 Millionen aus, was einem Deckungsgrad von 102,5 Prozent entsprach. Der Rückstellungsbedarf infolge des Inkrafttretens des Freizügigkeitsgesetzes¹ per 1. Januar 1995 führte zu einem Fehlbetrag im Umfang von 222 Millionen und liess den Deckungsgrad auf 83.9 Prozent sinken. Dieser verbesserte sich in der Folge wieder und erreichte per Ende 1999 wiederum 100 Prozent. Ab 2001 sank der Deckungsgrad jedoch wieder rasant und erreichte Ende 2004 mit 76,5 Prozent einen neuerlichen Tiefpunkt.

Per 1. Januar 2006 wurde der technische Zinssatz für das Deckungskapital bestehender Renten im Rahmen der umfassenden Sanierungsmassnahmen auf 3 Prozent gesenkt. Die Deckungslücke erhöhte sich deswegen auf 707 Millionen, und der Deckungsgrad sank auf 74.4 Prozent². Im Verlauf des Jahres 2006 konnte der Deckungsgrad auf Stufe Sammeleinrichtung auf 78.2 Prozent gesteigert werden. Die Veränderung gegenüber dem Vorjahr war nicht alleine auf die gute Anlageperformance von 5.5 Prozent (Benchmark: 5.2 Prozent) zurückzuführen, sondern auch auf ausserordentliche Sanierungsmassnahmen seitens einiger angeschlossener Unternehmen.

Trotz den Turbulenzen an den Finanzmärkten erzielte die ASCOOP im Jahr 2007 eine Jahresperformance von 3.4 Prozent auf dem Gesamtvermögen. Damit konnte gegenüber der Benchmarkrendite von 2.99% eine so genannte Outperformance erzielt werden. Dies gelang in erster Linie dank des gemäss Strategie hohen Immobilienanteils. Per 31. Dezember 2007 stieg der Deckungsgrad auf Stufe Sammelstiftung leicht auf 80.4 Prozent (Deckungslücke 562 Mio.)

Bei einer Sammelstiftung ist jedoch in erster Linie der Deckungsgrad der einzelnen Vorsorgewerke und nicht mehr jener der Gesamtkasse relevant. Der konsolidierte Deckungsgrad der Vorsorgewerke (ohne Verpflichtungen und Vermögen auf Stufe Sammelstiftung) lag am 31. Dezember 2007 bei 79.7 Prozent (Deckungslücke von 577 Mio.). Die Deckungsgrade der einzelnen Vorsorgewerke bewegten sich innerhalb der folgenden Bandbreiten:

Tabelle 1: Deckungsgrad der Vorsorgewerke per 31. Dezember 2007

Deckungsgrad per 31. Dezember 2007	Anzahl Vorsorgewerke
Bis 69.9%	1
70% bis 79.9%	105
80% bis 89.9%	24
90% bis 99.9%	17
Über 100%	9
Total	156

¹ Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Freizügigkeitsgesetz, FZG; SR 831.42)

² Die Senkung des technischen Zinssatzes von 4.5 auf 3 Prozent kostete rund 215 Millionen.

2.2.2 Ursachen der Unterdeckung (1995-2004)³

Die heutige Unterdeckung ist auf zwei hauptsächliche Ursachen zurückzuführen. Der eine Grund besteht darin, dass Leistungen ausgerichtet wurden, welche versicherungstechnisch nicht korrekt finanziert waren. Der zweite Grund liegt darin, dass die Anlageerträge nicht für die Verzinsung der Deckungskapitalien ausreichten.

2.2.2.1 Nicht finanzierte Leistungen

Rund 40 Prozent der Unterdeckung von 663 Millionen per 31. Dezember 2004 ist darauf zurückzuführen, dass die Pensionskasse ASCOOP in den Jahren 1995-2004 im Umfang von 260 Millionen nicht oder nicht genügend finanzierte Leistungen ausrichtete. Dies bedeutet, dass Leistungen ausgerichtet wurden, die nicht durch entsprechende, versicherungsmathematisch korrekt berechnete Beiträge und Deckungskapitalien finanziert waren. Im Durchschnitt hätten dafür pro Jahr über 7 Beitragsprozente zusätzlich erhoben werden müssen, was einem zusätzlichen jährlichen Vermögensertrag von 1.4 Prozent entsprochen hätte.

Die nicht finanzierten Leistungen setzen sich wie folgt zusammen:

Tabelle 2: Nicht finanzierte Leistungen 1995 bis 2004

Kategorie	Kosten kumuliert in Millionen
Leistungen bei vorzeitigen Pensionierungen	-14
Leistungen bei Berufsinvalidität	-57
AHV-Überbrückungsrenten	-4
Nachzahlungen bei Lohnerhöhungen	-30
Teuerungsanpassung der laufenden Renten	-56
Rückstellungen für die zunehmende Lebenserwartung	-99
Total nicht korrekt finanzierte Leistungen	-260

Das Verhalten der ASCOOP in Bezug auf die nicht finanzierten Leistungen lässt sich damit erklären, dass die Renditen auf dem Vermögen in den Jahren 1995-1999 stark positiv waren, sodass eine Entnahme für nicht korrekt finanzierte Leistungen respektive eine entsprechende Vergrösserung der Deckungslücke durch die zusätzlichen Leistungen problemlos möglich erschien. Versicherungstechnisch ist dies freilich nicht korrekt: Die langfristig erwartete Vermögensrendite widerspiegelt sich im technischen Zinssatz; sie entspricht einem langfristigen Mittel aus unterschiedlich guten beziehungsweise schlechten Jahren. Somit sollten Erträge auch unter dem kurzfristigen Eindruck hoher Renditen nicht für andere Zwecke als für die Verzinsung des Deckungskapitals verwendet werden.

³ Zahlenanalysen gemäss ABCON: „ASCOOP – Analyse der nicht finanzierten Vorsorgeleistungen 1995-2004“, 24. November 2005, basierend auf dem Abschluss per 31. Dezember 2004 (Unterdeckung 663 Mio. CHF, Deckungsgrad von 76.5 Prozent, technischer Zinssatz 4.5 Prozent).

2.2.2.2

Vermögensanlagen / Verzinsung der Deckungskapitalien

Durch die Erträge aus dem Vorsorgevermögen muss die Verzinsung der Deckungskapitalien finanziert werden. Der technische Zinssatz lag bei 4,5 Prozent.

Aus der Differenz von effektivem Vermögensertrag und Verzinsungsaufwand (begründet durch den technischen Zinssatz) ergab sich im Zeitraum 1995-2004 ein Verlust von 285 Millionen. Während in den Jahren 1995-1999 positive Erträge erwirtschaftet werden konnten, verschlechterte sich die Lage der ASCOOP zwischen 2000 und 2002 deutlich, insbesondere aufgrund der Anlageverluste in den Jahren 2001 und 2002.

Tabelle 3: Anlageerträge 1995 bis 2004

Jahr	Effektiver Vermögensertrag (+) / -verlust (-) in Millionen	Brutto-Rendite in Prozent	Verzinsung Deckungskapital (4,5%) in Millionen	Nettoüberschuss (+) Nettoverlust (-) in Millionen
	1	2	3	4=1+3
1995	+90	+7.65	-62	+28
1996	+151	+11.93	-64	+87
1997	+198	+13.93	-67	+131
1998	+135	+8.51	-70	+65
1999	+322	+18.45	-74	+248
2000	+21	+0.99	-78	- 57
2001	-281	-10.14	-81	-362
2002	-338	-12.10	-111 ⁴	-449
2003	+151	+7.07	-117	+34
2004	+115	+5.34	-125	-10
Total	+565		-849	-285

⁴ Die starke Zunahme gegenüber dem Vorjahr ist auf den Zugang der BLS zur ASCOOP im Jahr 2002 zurückzuführen.

2.2.2.3 Entwicklung im Zeitablauf

Die beiden hauptsächlichen Ursachen lassen sich wie folgt in einer dynamischen Betrachtung zusammenfassen:

Tabelle 4: Nicht finanzierte Leistungen und ungenügende Anlageerträge 1995 bis 2004

Jahr	Überschuss (+) / Verlust (-) in Millionen			Deckungsgrad in Prozent
	aus nicht finanzierten Leistungen	aus Vermögensertrag und Verzinsungsaufwand	insgesamt	
	1	2	3=1+2	4
1995	-13	+28	+15	85.5
1996	-19	+87	+68	89.2
1997	-20	+131	+111	94.6
1998	-21	+65	+44	97.1
1999	-13	+248	+235	100.0
2000	-24	-57	-81	100.0
2001	-39	-362	-401	95.5
2002	-50	-449	-499	77.8
2003	-32	+34	+2	77.0
2004	-29	-10	-39	76.5
Total	-260	-285	-545	

Aus Spalte 3 von Tabelle 4 ist ersichtlich, dass zwischen 1995 und 1999 trotz nicht korrekt finanzierter Leistungen insgesamt ein Überschuss erwirtschaftet werden konnte. Der Deckungsgrad lag denn 1999 und 2000 auch bei 100 Prozent. Dieser Überschuss wurde jedoch überkompensiert durch die ausserordentlich hohen Anlageverluste in den Jahren 2001 und 2002, wobei in den negativen Anlagejahren die nicht korrekt finanzierten Leistungen den Gesamtverlust weiter erhöhten.

2.2.2.4 Zusammenfassung

Ende 1994 wies die Pensionskasse ASCOOP eine leichte Überdeckung auf. Mit der Inkraftsetzung des Freizügigkeitsgesetzes per 1. Januar 1995 mussten Rückstellungen in Höhe von 251 Millionen gebildet werden, was zu einer Unterdeckung von 222 Millionen führte. Im Verlauf der folgenden zehn Jahre entstand bei der ASCOOP ein Verlust aus nicht finanzierten Leistungen von 260 Millionen und aus der Differenz von Vermögensertrag und Verzinsungsaufwand (der technische Zins belief sich auf 4,5%) ein Verlust von 285 Millionen. Da Ende 2004 der Rückstellungsbedarf aufgrund des Freizügigkeitsgesetzes geringer war als die für diesen Zweck per 1. Januar 1995 gebildete Rückstellung, konnten im Umfang von 134 Millionen Rückstellungen aufgelöst werden. Hingegen mussten Rückstellungen für den Risikoschwankungsfonds in der Höhe von 30 Millionen gebildet werden. Somit belief sich die Unterdeckung Ende 2004 auf 663 Millionen.

Tabelle 5: Ursachen der Unterdeckung: Entwicklung 1994 bis 2004

Ursachen der Unterdeckung: Entwicklung im Zeitablauf	Millionen
<i>Überdeckung am 31. Dezember 1994</i>	+29
Rückstellungsbedarf aufgrund Inkrafttreten des Freizügigkeitsgesetzes per 1. Januar 1995	-251
<i>Unterdeckung am 1. Januar 1995</i>	-222
Verlust aus nicht finanzierten Leistungen 1995-2004	-260
Verlust aus Vermögenserträgen / Verzinsung 1995-2004	-285
Auflösung Rückstellungen Freizügigkeitsgesetz	+134
Bildung Risikoschwankungsfonds	-30
<i>Unterdeckung am 31. Dezember 2004</i> <i>(inkl. 117 Mio. Rückstellungsbedarf Freizügigkeitsgesetz)</i>	-663

Der weitere Verlauf der Unterdeckung seit 2004 wurde unter Ziffer 2.2.1 beschrieben.

2.3 Renditenüberprüfung und -vergleich

2.3.1 Renditenüberprüfung

Die im Zeitraum von 1995 bis 2004 von der ASCOOP ausgewiesene durchschnittliche Rendite pro Jahr beträgt 4.22 Prozent⁵.

Allerdings bilanzierte ASCOOP die im Direktbesitz gehaltenen Immobilien in den Jahren 1995 bis 2002 zum Anschaffungswert. Daraus ergaben sich stille Reserven. Wird die Rendite geschätzt, die sich ergeben hätte, wenn die Immobilien im ganzen Zeitraum zum Verkehrs- beziehungsweise Ertragswert bilanziert worden wären, beträgt die Rendite pro Jahr 4.73 Prozent.

2.3.2 Renditenvergleiche 1999-2004

PPCmetrics erstellte einen Vergleich der ASCOOP-Rendite mit drei verschiedenen Benchmarks, nämlich einem Benchmark gemäss der prozentualen Gewichtung der jeweiligen Anlagekategorie in der ASCOOP-Strategie, den BVG-93-Index und der Rendite der Pensionskasse SBB. Die nachfolgenden Vergleiche können aufgrund unterschiedlicher und teilweise unvollständiger Datenquellen nur als Annäherungen verstanden werden.

2.3.2.1 Vergleich mit der Benchmark-Rendite

Die Benchmark-Rendite wird basierend auf den Anlagerenditen der einzelnen Marktindices (=Benchmarks) und der prozentualen Gewichtung der jeweiligen

⁵ Im Auftrag der ASCOOP überprüfte die Firma PPCmetrics die Renditeberechnung der ASCOOP und verglich die ASCOOP-Rendite mit unterschiedlichen Benchmark-Renditen. Dabei stellte PPCmetrics fest, dass die von ASCOOP publizierten Gesamrenditen plausibel erscheinen.

Anlagekategorie in der Strategie berechnet. Im Unterschied zur Portfoliorendite enthält sie keine Gebühren. Da ASCOOP keine Vergleichsgrößen definierte, verwendete PPCmetrics gängige Indices zur Bildung der kassenspezifischen Benchmark-Rendite.

Diese Benchmark-Rendite wurde zwar in einzelnen Jahren übertroffen, die kumulierte Rendite lag jedoch stets unter derjenigen des Benchmarks (vgl. Tabelle 6, Zeile C). Die annualisierte Rendite der ASCOOP lag in der Periode vom 1. Januar 1995 bis zum 31. Dezember 2004 bei 4.73 Prozent (wenn die Immobilienwerte zum Ertragswert bewertet werden), jene des Benchmarks bei 6.28 Prozent. Das Ergebnis des Benchmarks lag somit im Durchschnitt pro Jahr 1.55 Prozentpunkte höher als jenes der ASCOOP.

Insbesondere in den Jahren 1995 und 1997 sind aussergewöhnlich deutliche Abweichungen der ASCOOP gegenüber dem Benchmark im Umfang von -8.21 Prozentpunkten und -5.53 Prozentpunkten festzustellen. 1999 übertraf das ASCOOP-Ergebnis die Benchmark-Rendite um 7.45 Prozentpunkte.

2.3.2.2 Vergleich mit der Rendite der Pensionskasse SBB

Das annualisierte Ergebnis der ASCOOP lag in den Jahren 1999-2004 durchschnittlich bei 1.06 Prozent pro Jahr, jenes der auf den 1. Januar 1999 errichteten Pensionskasse SBB bei 2.29 Prozent pro Jahr (vgl. Tabelle 6, Zeilen A und D) und somit um 1.23 Prozentpunkte höher (vgl. Tabelle 6, Zeile E)⁶. Kumuliert lag das ASCOOP-Ergebnis bei 6.56 Prozent. Die Pensionskasse SBB erwirtschaftete im gleichen Zeitraum eine Rendite von 14.58 Prozent, und somit 8.02 Prozentpunkte mehr als die Pensionskasse ASCOOP.

Die Renditedifferenz zur Benchmark-Rendite fiel bei der ASCOOP mit Ausnahme des Jahres 2004 deutlich grösser aus als bei der Pensionskasse SBB.

2.3.2.3 Vergleich mit dem BVG-Index 93

Das Renditepotential des BVG-Index 93 (ohne Kosten und Gebühren) betrug zwischen 1995 und 2004 6.36 Prozent pro Jahr, und lag somit 1.63 Prozentpunkte höher als das ASCOOP-Ergebnis (vgl. Tabelle 6, Zeilen F und G). Kumuliert betrug das Renditepotential 85.32 Prozent und lag somit 26.58 Prozentpunkte über dem ASCOOP-Ergebnis.

⁶ In der ASCOOP-Rendite sind ausserordentliche Abschreibungen im Jahr 2003 im Umfang von rund 70 Millionen enthalten (Rendite 2003: 5.06%, ohne Abschreibungen hätte die Performance 8.2% betragen).

2.3.2.4

Zusammenfassung der Renditevergleiche und Würdigung

Bei den erwähnten Renditevergleichen handelt es sich um Annäherungen. Gleichwohl kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die von der Pensionskasse ASCOOP erwirtschafteten Renditen absolut und relativ, pro Jahr und kumuliert, mehrheitlich und zum Teil markant unter allen Renditen der jeweiligen Vergleichsgrössen lagen.

Tabelle 6: Renditevergleich 1995 bis 2004

Renditevergleich (in Prozent)	1995-2004 kumuliert	1995-2004 annualisiert	1999-2004 kumuliert	1999-2004 annualisiert
A: Pensionskasse ASCOOP	58.74	4.73	6.56	1.06
B: Benchmark	83.87	6.28	8.29	1.34
C: <i>Abweichung zu Benchmark</i>	-25.13	-1.55	-1.73	-0.27
D: Pensionskasse SBB	-	-	14.58	2.29
E: <i>Abweichung zu Pensionskasse SBB</i>	-	-	-8.02	-1.23
F: BVG-Index 93	85.32	6.36	18.33	2.84
G: <i>Abweichung zu BVG-Index 93</i>	-26.58	-1.63	-11.77	-1.78

Interessant ist insbesondere der Vergleich mit dem BVG-Index 93: Hätte die ASCOOP gemäss BVG-Index 93 investiert, wäre ihr Vermögen Ende 2004 um rund 475 Millionen grösser gewesen. Von diesem Betrag entfallen 121 Millionen auf den Unterschied zwischen der Strategie der Pensionskasse der ASCOOP und der Struktur des BVG-Indexes 93 (die ASCOOP hatte im Durchschnitt einen grösseren Aktienanteil als der BVG-Index 93). Am meisten Geld, nämlich 354 Millionen, verlor die ASCOOP jedoch bei der Umsetzung ihrer Anlagestrategie und der Titelauswahl. Gesamthaft können folgende Aussagen gemacht werden:

- Die Strategie der Pensionskasse ASCOOP war problematisch: Die von der Pensionskasse ASCOOP definierte Anlagestrategie enthielt im Laufe der Zeit unterschiedlich hohe Aktienanteile. Der vorgesehene Aktienanteil betrug vom 1. Januar 1995 bis zum 31. Mai 1996 25 Prozent, steigerte sich bis Mai 1999 auf 30 Prozent und bis November 2000 auf 35 Prozent. Die höchste Aktienquote, nämlich 47 Prozent (inklusive Private-Equity-Anlagen), war im darauf folgenden Zeitraum bis November 2001 vorgesehen. Vom 1. Dezember 2001 bis am 11. November 2003 war ein Aktienanteil von 39 Prozent und ab dem 12. November 2003 schliesslich einer von 27 Prozent vorgesehen. Ausgerechnet in jenen Zeitabschnitten, in denen die Anlagestrategie besonders hohe Aktienanteile enthielt, verloren die Aktien besonders ausgeprägt an Wert.
- Die Pensionskasse ASCOOP hielt sich nicht an die eigene Anlagestrategie und tätigte eine unglückliche Titelauswahl: Die Anlagepolitik der ASCOOP richtete sich nicht immer nach der definierten Anlagestrategie. Beispielsweise sah die Strategie der ASCOOP im Jahr 1997 einen Aktienanteil von 30 Prozent vor, tatsächlich wies die ASCOOP jedoch Aktienanlagen im Umfang von 34.2 Prozent auf. Umgekehrt hätte die

Anlagestrategie im Jahr 2003 Aktienanlagen (inkl. Private Equity) von 39 Prozent des Vermögens erlaubt, tatsächlich betrug die entsprechenden Anlagen 24.5 Prozent. Die Titelauswahl hat ebenfalls zu Verlusten gegenüber einer Anlage in den entsprechenden Vergleichsindices geführt.

Die effektive Vermögensstruktur der ASCOOP lässt sich am ehesten mit dem „BVG-40 Index“ vergleichen, welcher einen Aktienanteil von 40 Prozent aufweist. Im Vergleich dazu schneidet die von der ASCOOP erzielte Rendite jedoch deutlich schlechter ab. Da der Deckungsgrad der Pensionskasse nie über 100 Prozent lag, wurden mit der Anlagepolitik Risiken eingegangen, welche nicht der Risikofähigkeit der Pensionskasse entsprachen.

2.4 Rechtliche Massnahmen seitens der Pensionskasse ASCOOP

Der Stiftungsrat der ASCOOP beauftragte bereits im Jahr 2003 PricewaterhouseCoopers AG und Prager Dreifuss Rechtsanwälte mit der Durchführung umfangreicher rechtlicher Untersuchungen und unternahm in den folgenden Jahren zahlreiche rechtliche Schritte. Diese richten sich einerseits gegen Personen, welche aufgrund früherer Verfehlungen aus Sicht der ASCOOP eine Verantwortlichkeit für die heutigen Probleme der ASCOOP tragen, und andererseits zielen sie auf die Eintreibung von ausstehenden Vermögenswerten ab. Dabei achtet die Pensionskasse ASCOOP auf die wirtschaftliche Opportunität der Rechtsverfahren, d.h. die Aussichten auf wirtschaftlichen Erfolg müssen in einem vertretbaren Verhältnis zum finanziellen Aufwand für die Verfahren stehen.

Mit einem ehemaligen Verantwortlichen konnte eine Vergleichslösung gefunden werden. In einem zweiten Fall hat das Bundesgericht eine Verantwortlichkeit bejaht und die entsprechende Forderung der ASCOOP gestützt. Ausserdem werden zurzeit rechtliche Schritte in Kanada und der Schweiz unternommen, um ausstehende Forderungen aus Vermögensanlagen einzutreiben, und um allfällige Verantwortlichkeitsansprüche gegenüber weiteren ehemaligen Verantwortungsträgern durchzusetzen. Auch diese Verfahren sind noch hängig. Es handelt sich dabei jedoch um geringe Beträge; die aktuelle Deckungslücke lässt sich somit auch im Fall eines Erfolgs nicht nennenswert schliessen.

Am 25. August 2006 beschloss der Stiftungsrat zudem, durch Fachexperten im Licht der Rechtsprechung in der beruflichen Vorsorge prüfen zu lassen, ob sein Vorgehen im Zusammenhang mit der rechtlichen Vergangenheitsbewältigung sinnvoll und umfassend genug war. Zu diesem Zweck wurden die Rechtsanwälte Dr. Hans-Ulrich Stauffer und Hans Ulrich Schudel beauftragt zu untersuchen, ob die ASCOOP gegen frühere Organe oder weitere Personen Verantwortlichkeitsansprüche geltend machen kann. Die beauftragten Experten kamen zum Schluss, dass die laufenden Verfahren weitergeführt werden sollen, jedoch Einiges gegen ein gerichtliches Vorgehen zur Durchsetzung von weiteren Verantwortlichkeitsansprüchen spricht, da die entsprechenden Erfolgchancen zu gering sind. Der Stiftungsrat beschloss am 28. Juni 2007, den Empfehlungen der Gutachter zu folgen und nebst den laufenden Verfahren keine weiteren rechtlichen Schritte mehr zu unternehmen.

2.5 Sanierungsmassnahmen der ASCOOP⁷

2.5.1 Sanierungsmassnahmen im historischen Zeitablauf

Die ASCOOP leitete zwischen 2004 und 2006 umfangreiche Sanierungsmassnahmen ein:

Ab 1. Januar 2004:

- Senkung des Rentensatzes im Leistungsprimat von 1.5 auf 1.4 pro Versicherungsjahr
- Reduktion des Mindestzinssatzes im Beitragsprimat auf 3.25 Prozent
- Sanierungsbeitrag: 2 Prozent im Leistungsprimat, 1 Prozent im Beitragsprimat
- Rückzahlpflicht der halben Überbrückungsrente zwischen dem 60. und 62. Altersjahr
- Erhöhung der Lohnerhöhungsbeiträge
- Verzicht auf Ausrichtung von Teuerungszulagen

Ab 1. Juli 2004:

- Organisatorische Massnahmen (Vereinfachungen und klarere Organisation)

Ab 1. Januar 2005:

- Aufhebung der Rente für Berufsinvalidität per 31. Dezember 2004 (optional Weiterführung im Leistungsplan der einzelnen Unternehmen auf deren eigene Kosten)
- Aufhebung der AHV-Überbrückungsrente zulasten der Pensionskasse (aufgrund einer Verfügung des Bundesamtes für Sozialversicherung [BSV] vom 22. Dezember 2004)
- Neuordnung der Vermögensverwaltung (Professionalisierung)

Ab 26. Januar 2005 und 30. Juni 2005:

- Organisatorische Massnahmen (Änderungen der Stiftungsurkunde)

Ab 1. Januar 2006:

- Senkung des technischen Zinssatzes für das Rentendeckungskapital (bereits bestehende Renten) von 4.5 Prozent auf 3 Prozent⁸
- Umwandlung der Gemeinschaftseinrichtung in eine Sammelstiftung: Separate Vorsorgestiftungen mit individuellen Vorsorgeplänen je angeschlossenes Unternehmen
- Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat

⁷ Pensionskasse ASCOOP: Chronologie über die Sanierung / Neustrukturierung der Pensionskasse ASCOOP vom 16. November 2005; und Pensionskasse ASCOOP: Fragen und Antworten im Zusammenhang mit der Sanierung und der zukünftigen Ausrichtung der Pensionskasse ASCOOP vom 20. Dezember 2004

⁸ Beim Deckungskapital für Renten, die gemäss dem nach Ende 2005 geltenden Reglement entrichtet werden, beträgt der technische Zinssatz 4 Prozent.

- Erhöhung des Sanierungsbeitrags auf 3 Prozent der versicherten Lohnsumme
- Verzinsung der Sparkapitalien der aktiven Versicherten zum BVG-Mindestzinssatz
- Anwendung des BVG-Umwandlungssatzes
- Bedarfsgerechter Verwaltungskostenbeitrag (Pro-Kopf-Beitrag)
- Versicherungstechnisch korrekte Finanzierung aller Leistungen
- Kein Teuerungsausgleich auf Renten während der gesamten Sanierungsperiode

Des Weiteren werden die Altrentner⁹ im Sinne einer Schattenrechnung rechnerisch von den einzelnen Vorsorgewerken getrennt in einer gemeinsamen Rentnerkasse geführt. Daraus ergeben sich drei Deckungsgrade pro Vorsorgewerk: einen für die Rentner (bei allen Vorsorgewerken gleich), einen für die Aktiven und einen konsolidierten Deckungsgrad von Aktiven und Rentnern. Die Zuweisung der Rentner an ihr Vorsorgewerk, d.h. die finanzielle Verantwortung des einzelnen Vorsorgewerks für seine Rentner, bleibt jedoch bestehen. Der Deckungsgrad der Rentnerkasse darf den jährlichen Zielsanierungspfad (während 25 Jahren stufenweise steigend bis auf 100 Prozent) nicht um mehr als 2 Prozentpunkte unterschreiten, ansonsten der Deckungsgrad zulasten der Aktiven auf das entsprechende Zielniveau angehoben wird, was die zielgerechte Sanierung auch des Rentnerteils erleichtern soll. Sobald der Deckungsgrad der Aktiven eines Vorsorgewerks 100 Prozent erreicht hat, fallen die Sanierungsbeiträge ab dem 1. Januar des zweiten Folgejahres weg. Dadurch soll der Anreiz für die angeschlossenen Unternehmen erhöht werden, mit zusätzlichen Sanierungsmassnahmen den Deckungsgrad der aktiven Versicherten auf 100% zu erhöhen.

2.5.2 Dem Sanierungsplan zugrunde liegende Annahmen

Beim Sanierungsplan, der den ab 1. Januar 2006 ergriffenen Sanierungsmassnahmen zugrunde liegt, wird auf Ebene Sammelstiftung von folgenden Annahmen ausgegangen:

- Längerfristig kann eine durchschnittliche jährliche Rendite auf den Vermögenanlagen von 5 Prozent erzielt werden.
- Der gesetzliche Mindestzinssatz der beruflichen Vorsorge wird während der Sanierungsperiode auf durchschnittlich 3 Prozent geschätzt.

Demzufolge wird eine durchschnittliche Zinsdifferenz von 2 Prozentpunkten zwischen Anlage-Zielrendite und Mindestverzinsung der Deckungskapitalien erwartet, die zur Sanierung verwendet werden kann.

Allerdings besteht keine Garantie, dass die erwartete Zinsdifferenz von 2 Prozentpunkten tatsächlich erzielt werden kann. Die Wahrscheinlichkeit, während

⁹ Altrentner sind Versicherte aller Vorsorgewerke, die eine Alters-, IV- oder Hinterlassenenrente gemäss dem bis Ende 2005 geltenden Reglement zugesprochen erhalten haben.

der Sanierungsdauer eine Rendite von 5 Prozent zu erzielen, liegt gemäss Berechnungen der PPCmetrics bei unter 50 Prozent.

2.5.3 Einverständnis des BSV mit den Sanierungsmassnahmen

In seiner Funktion als Aufsichtsbehörde analysierte das BSV die von der Pensionskasse ASCOOP ab dem 1. Januar 2004 eingeleiteten Sanierungsmassnahmen und forderte die ASCOOP mit Schreiben vom 19. August 2004 zu weitergehenden Massnahmen auf.

Die von der Pensionskasse ASCOOP ab dem 1. Januar 2006 geplanten Sanierungsmassnahmen prüfte das BSV ebenfalls auf die Mindestanforderungen hin, welche sich aus Artikel 65d des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)¹⁰ ergeben. Es beurteilte sie mit Schreiben an die Pensionskasse ASCOOP vom 14. Dezember 2004 wie folgt: „Das Massnahmenpaket sieht einschneidende Veränderungen vor, welche bei der massiven Unterdeckung der Kasse den Grad der Unterdeckung angemessen berücksichtigt und immer noch als verhältnismässig zu bezeichnen ist.“ Aufgrund der schwierigen Lage der ASCOOP tolerierte das BSV ausnahmsweise eine Sanierungsdauer von 15 Jahren, welche über die vorgesehene Maximaldauer für Sanierungsmassnahmen von 10 Jahren hinausgeht. Zudem erklärte es sich aufgrund der durch das Sanierungskonzept ausgelösten komplizierten Veränderungen mit einer Umsetzung erst ab dem 1. Januar 2006 einverstanden, bemängelte jedoch den Verzicht des Stiftungsrates auf eine schnelle Umsetzung von Massnahmen bezüglich der AHV-Überbrückungsrenten und der Berufsinvalidität schon per 1. Januar 2005. Während der Stiftungsrat mit Entscheid vom 20. Dezember 2004 die Rente für Berufsinvalidität per 31. Dezember selber 2004 aufhob, verfügte das BSV am 22. Dezember 2004 zusätzlich die Aufhebung der versicherungstechnisch nicht korrekt finanzierten AHV-Überbrückungsrenten per 31. Dezember 2004.

Mit Schreiben vom 1. Juni 2005 akzeptierte das BSV den Entscheid der Pensionskasse ASCOOP, von weiteren Sanierungsbeiträgen seitens der Rentnerinnen und Rentner – zusätzlich zum Teuerungsverzicht in den kommenden Jahren – abzusehen. Dies hätte – nebst einem grossen administrativen Aufwand bei relativ geringem finanziellem Erfolg von 1.6 bis 2 Prozent des Fehlbetrags per 31. Dezember 2004 – aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen vor allem ältere Rentenbeziehende mit tiefen Renten betroffen, womit gerade jüngere Rentenbeziehende, welche mit einem vorzeitigen Altersrücktritt am meisten von den nicht finanzierten Leistungen profitierten, nicht in die Sanierung einbezogen worden wären.

2.5.4 Perspektiven der Sanierungsmassnahmen

Die Definition der einzelnen Massnahmen des Sanierungsplans, die Berechnungen zur Entwicklung bei Eintreffen der getroffenen Annahmen sowie der Beschluss über die Einführung der Massnahmen erfolgten auf Stufe des Gesamtbestandes der ASCOOP. Da die ASCOOP jedoch nicht mehr eine Gemeinschaftseinrichtung, sondern eine Sammelstiftung ist, interessiert in erster Linie die Entwicklung der einzelnen Vorsorgewerke und weniger jene des Gesamtbestandes der ASCOOP.

¹⁰ SR 831.40

Bei den einzelnen Vorsorgewerken können sich Abweichungen vom Gesamtanierungspfad ergeben. Sobald nämlich die Struktur eines Vorsorgewerks, insbesondere das Verhältnis zwischen aktiven Versicherten und Rentnern, von derjenigen des Gesamtbestandes abweicht, zeigt sich für den Verlauf der Sanierung, d.h. für die Entwicklung des Deckungsgrads, ein unterschiedliches Bild.

Die folgenden Faktoren beeinflussen die Sanierung der einzelnen Vorsorgewerke:

- Kapitalanlagen: Je nach Bestandesstruktur, Grösse und Deckungsgrad eines Vorsorgewerks kann die Anlagerendite erhebliche Auswirkungen auf die Entwicklung der Sanierung haben. Nicht jedes Vorsorgewerk braucht für eine Sanierung innert 15 Jahren die gleiche Zielrendite und somit die gleiche Anlagestrategie, m.a.W. ist die für die gesamte Sammelstiftung gewählte Anlagestrategie für ein einzelnes Vorsorgewerk nicht unbedingt optimal.
- Versichertenstruktur / Todesfälle: Die Berechnungen zum Sanierungsmodell stützen sich auf technische Grundlagen (EVK 2000), d.h. statistische Wahrscheinlichkeiten. Die effektive Entwicklung der Versichertenstruktur kann davon mehr oder weniger stark abweichen, was bei einzelnen, v.a. kleineren Vorsorgewerken einen massgeblichen Einfluss auf die Entwicklung der Sanierung haben kann.
- Mutationsverlauf: Während sich bei grösseren Vorsorgewerken Ein- und Austritte einigermassen ausgleichen, können Mutationen bei einem Deckungsgrad von unter 100 Prozent bei kleineren Vorsorgewerken starke Auswirkungen auf den Deckungsgrad zeitigen. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn Arbeitnehmer mit hohem Vorsorgeguthaben austreten¹¹ und durch solche mit tieferem Vorsorgeguthaben ersetzt werden. Obwohl der Fehlbetrag nominell unverändert bleibt, sinkt dabei der Deckungsgrad¹². Entsprechend erhöht sich die Sanierungslast des betroffenen Vorsorgewerks. Ebenfalls zu diesem Effekt gehören Kapitalbezüge bei Pensionierungen, Scheidungen oder zur Wohneigentumsförderung (Abfluss zu 100 Prozent, nicht in Höhe des Deckungsgrades).
- Netto-Cashflow: Aufgrund der zu 100 Prozent (und nicht im Verhältnis zur Unterdeckung reduziert) ausbezahlten Renten wird die Unterdeckung im Bestand der rentenbeziehenden Versicherten immer grösser. Dieser Effekt kann nur durch eine höhere Sollrendite aufgefangen werden (zusätzlich zur sowieso schon für die Sanierung notwendigen Sollrendite). Dieses Problem betrifft insbesondere Vorsorgewerke mit einem hohen Anteil rentenbeziehender Versicherter.
- Weitere Austritte: Per 31. Dezember 2005 sind 18 Unternehmen mit 1260 aktiven Versicherten und 400 Rentnern aus der ASCOOP ausgetreten. Per Ende 2007 haben weitere 4 Unternehmen mit 280 aktiven Versicherten und 110 Rentnern die ASCOOP verlassen. Während sich grössere und

¹¹ Sie erhalten 100% ihres Vorsorgeguthabens als Freizügigkeitsleistung (keine Verminderung aufgrund des unter 100% liegenden Deckungsgrades des Vorsorgewerks).

¹² Beispiel: Das Vorsorgewerk XY hat eine Vorsorgeverpflichtung von 100, die sich wie folgt auf die 5 Versicherten aufteilt: A=40, B/C/D/E= je 15. Der Deckungsgrad beträgt 80%, d.h. das vorhandene Vermögen beläuft sich auf 80 (Fehlbetrag 20). A tritt aus und wird durch F ersetzt, der ein Vorsorgekapital von 20 mitbringt. Die Vorsorgeverpflichtung beläuft sich neu auf 80, das vorhandene Vermögen auf 60. Der Fehlbetrag beläuft sich weiterhin auf 20, jedoch ist der Deckungsgrad auf 75% gesunken.

finanzkräftigere Unternehmen einen Austritt und die damit meistens verbundene Ausfinanzierung der Deckungslücke besser leisten können, bleiben tendenziell die Problemfälle in der Pensionskasse ASCOOP zurück. Mit den Austritten verschlechtert sich der Risikoausgleich zwischen den Vorsorgewerken, da die Risikoleistungen auf Ebene der Sammelstiftung (und nicht des einzelnen Vorsorgewerks) gepoolt werden; ausserdem verteilen sich dadurch die Verwaltungskosten auf weniger Personen. Die Folge dürfte wahrscheinlich sein, dass die Pensionskasse ASCOOP die Risiko- und Verwaltungskostenbeiträge erhöhen muss.

Die Sollrendite eines Vorsorgewerkes ist abhängig von der Bestandesstruktur. Würden keine weiteren Massnahmen ergriffen, müssten Sollrenditen zwischen 4 Prozent (Vorsorgewerk nur mit aktiven Versicherten) und 8 Prozent (Vorsorgewerk nur mit Rentenbeziehenden) erzielt werden. Wie bereits erwähnt, beträgt die Wahrscheinlichkeit, während der Sanierungsdauer eine Rendite von durchschnittlich 5 Prozent zu erzielen, jedoch weniger als 50 Prozent.

Es besteht somit die Gefahr, dass die bisherigen Sanierungsmassnahmen nicht ausreichen, um alle der ASCOOP angeschlossenen Vorsorgewerke innert 15 Jahren zu sanieren. Da die Vorsorgewerke sehr unterschiedliche Strukturen haben und sich deshalb sehr unterschiedlich entwickeln, müsste der Stiftungsrat für jedes Vorsorgewerk ein separates Sanierungskonzept entwickeln. Das ist nicht praktikabel. Deshalb wurde ein Vorgehen gewählt, das gewährleisten soll, dass jedes Vorsorgewerk unabhängig von der Struktur und anderen Faktoren die Volledeckung innert der vom BSV gewährten Frist (15 Jahre) erreicht. Aus diesen Gründen beschloss der Stiftungsrat der ASCOOP am 4. Juni 2008, das per 1. Januar 2006 eingeführte Sanierungskonzept, welches für alle Vorsorgewerke gilt, anzupassen.

Er fasste die folgenden Beschlüsse:

- Das per 01.01.2006 eingeführte Sanierungskonzept wird präzisiert, indem ein linear ansteigender Minimaldeckungsgrad eingeführt wird, wonach das Vorsorgewerk in 15 Jahren, beginnend am 01.01.2006, einen Deckungsgrad von 100% erreicht.
- Der Minimaldeckungsgrad ist einheitlich und gilt für alle Vorsorgewerke; der Startdeckungsgrad per 31.12.2009 beträgt 81.23%.
- Jedes Vorsorgewerk soll grundsätzlich jedes Jahr mindestens den vorbestimmten Minimaldeckungsgrad erreichen.
- Zwingend jedoch ist, dass der Minimaldeckungsgrad jedes Vorsorgewerkes per 31.12.2011, per 31.12.2014, per 31.12.2017 und per 31.12.2020 erreicht wird. Falls dieser nicht erreicht wird, muss der Arbeitgeber den entsprechenden Betrag einbringen. Diese Verpflichtung wird in den Anschlussvertrag aufgenommen, deren Nicht-Einhaltung zur Vertragsauflösung (unter Anwendung des Reglements Teilliquidation) führt.
- Der Arbeitgeber hat die Möglichkeit, die Arbeitnehmer in die Differenzzahlung (zwischen dem effektiven und dem Minimaldeckungsgrad) einzubeziehen, z. B. in Form von höheren Sanierungsbeiträgen. Dazu ist allerdings ein entsprechender Beschluss der paritätischen Vorsorgekommission notwendig.

Die im angepassten Sanierungskonzept enthaltenen Massnahmen führen zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung der Unternehmen, von denen einige finanziell überfordert sein könnten. Es muss daher damit gerechnet werden, dass einzelne Vorsorgewerke beim Sicherheitsfonds BVG ein Gesuch um Unterstützung einreichen werden.

Im Weiteren hat der Stiftungsrat am 4. Juni 2008 über eine allfällige Anpassung des technischen Zinssatzes einerseits und des Umwandlungssatzes andererseits diskutiert. Ein Entscheid in dieser Sache wurde jedoch noch nicht getroffen.

2.6 Vergleich mit den Problemen der Pensionskasse SBB

2.6.1 Sanierungsmassnahmen der Pensionskasse SBB im historischen Zeitablauf

Ab 1. Januar 2003:

- Übernahme der Kosten der Berufsinvalidität durch den Arbeitgeber

Ab 1. Juli 2003:

- Sanierungsbeitrag von 3% (bis 31. Dezember 2004 hälftig von Arbeitgeber und Arbeitnehmer getragen, danach vollständig vom Arbeitgeber anstelle einer generellen Lohnmassnahme, bis 31. Dezember 2006)
- Senkung der Verzinsung der Altersguthaben im Kapitalplan (Vorsorgeplan für versicherte Verdienste über 100'000 Franken auf 3.25%)

Ab 1. Juli 2004:

- Erhöhung der Rückzahlungspflicht der Überbrückungspension durch die Versicherten von 50% auf 65%

Ab 1. Januar 2005:

- Erhöhung der Rückzahlungspflicht der Überbrückungspension durch die Versicherten von 65% auf 80%

Ab 1. Januar 2007:

- Senkung des technischen Zinssatzes von 4 auf 3.5%
- Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat
- Schliessung der verbleibenden strukturellen versicherungstechnischen Lücken
- Sanierung des Aktivenanteils (Unterdeckung und Wertschwankungsreserve) durch die SBB per 1. Januar 2007 im Betrag von 1.493 Milliarden, unter Verwendung konzerninterner Immobilienerträge

Des Weiteren erwartet die SBB vom Bund eine Hilfe zur Sanierung des Alters- und IV-Rentneranteils. Mit dem Vernehmlassungsbericht zur Sanierung der Pensionskasse SBB stellt der Bundesrat dazu verschiedene Lösungsvarianten zur Diskussion.

2.6.2

Beschränkte Vergleichbarkeit von Pensionskasse ASCOOP und Pensionskasse SBB

Wie unter Ziffer 1 dargelegt, verlangen die Postulate Lauri und Fluri, dass bei einer Sanierung der PK SBB auch bei der ASCOOP ein vergleichbares Vorgehen geprüft wird. Dies setzt allerdings voraus, dass sich die Situation dieser beiden Einrichtungen vergleichen lässt, was sich aus verschiedenen Gründen als schwierig erweist:

Unterschiedliche Geschichte:

Die Pensionskasse SBB und die ASCOOP unterscheiden sich grundlegend in Bezug auf ihre Geschichte. Die ASCOOP war seit ihrer Gründung eine privatrechtliche Stiftung, während die Pensionskasse SBB 1999 aus der Pensions- und Hilfskasse (PHK), einer öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung, hervorging. Die Pensionskasse SBB weist daher Besonderheiten auf, die bei der Pensionskasse ASCOOP nicht vorkommen (Gültigkeit des Beamtengesetzes bis Ende 2000, Forderungen gegenüber dem Bund aus der Zeit der Gründung der Pensionskasse SBB, die Mehrheit der Rentner sind ehemalige Bundesrentner, etc.).

Unterschiedlicher Anteil Rentenbeziehender:

Der Anteil der Rentenbeziehenden liegt bei der Pensionskasse SBB seit dem 1. Januar 1999 praktisch unverändert bei 52 Prozent, bei der ASCOOP lag er am 31. Dezember 2007 bei rund 36 Prozent. Der schweizerische Durchschnitt liegt bei einem Anteil von 21 Prozent. Aufgrund der unterschiedlichen Wirkungen möglicher Sanierungsmassnahmen beeinflusst die Versichertenstruktur die Ausgestaltung eines Sanierungskonzepts. Je höher zudem der Anteil der Rentenbeziehenden in einem Vorsorgewerk in Unterdeckung ist, desto schwieriger ist dessen Sanierung. Noch entscheidender als der Anteil der Rentenbeziehenden ist indes der Anteil des Deckungskapitals der Rentner an den gesamten Vorsorgekapitalien. Bei der ASCOOP macht dieses per 31. Dezember 2007 rund 52 Prozent aus, bei der PK SBB 63 Prozent.

Unterschiedlicher Zeitablauf bei der Umsetzung der Sanierungskonzepte und unterschiedliche Elemente der Sanierungskonzepte:

- Die Pensionskasse SBB unternahm die ersten Sanierungsanstrengungen zur Beseitigung der Unterdeckung per 1. Januar 2003, die ASCOOP per 1. Januar 2004. Beide Kassen wechselten vom Leistungs- ins Beitragsprimat, schlossen noch bestehende versicherungstechnische Lücken und senkten den technischen Zinssatz. ASCOOP unternahm diese Schritte per 1. Januar 2006, die PK SBB per 1. Januar 2007.
- Die ASCOOP ist seit 1. Januar 2006 eine Sammelstiftung. Im Unterschied dazu bleibt die Pensionskasse SBB gemäss ihrem Sanierungskonzept vom 13. Oktober 2006 eine Gemeinschaftsstiftung: Die der ASCOOP angeschlossenen Vorsorgewerke unterscheiden sich hinsichtlich Deckungsgrad, Versichertenstruktur und Vorsorgeplänen, was einen direkten Vergleich der Belastungen aufgrund der jeweiligen

Sanierungsmassnahmen zwischen der ASCOOP und der Pensionskasse SBB verunmöglicht¹³.

- Die ASCOOP erhebt gemäss Sanierungskonzept per 1. Januar 2006 einen Sanierungsbeitrag von 3 Prozent, welcher mindestens zur Hälfte vom Arbeitgeber finanziert wird. Die PK SBB verzichtet gemäss Sanierungskonzept auf diese Massnahme. Stattdessen sanierte die SBB auf den 1. Januar 2007 den Aktiventeil aus eigenen finanziellen Mitteln mit einem Betrag von 1'493 Millionen.
- Unterschiedliche technische Zinssätze: Die PK SBB senkte den technischen Zinssatz von 4 auf 3,5 Prozent, ASCOOP von 4,5 auf 3 Prozent. Beruhend auf einem technischen Zinssatz von 3,5 Prozent wies die Pensionskasse SBB Ende 2007 einen Deckungsgrad von 92,4 Prozent auf. Die Pensionskasse ASCOOP wies per 31. Dezember 2007 im Vergleich mit der Pensionskasse SBB einen tieferen Deckungsgrad von 80,4 Prozent aus; dieser basiert jedoch auf einem technischen Zinssatz von 3 Prozent und ist somit nicht direkt mit jenem der Pensionskasse SBB vergleichbar. Bei einem technischen Zinssatz von 3,5 Prozent belief sich der Deckungsgrad der ASCOOP auf 81.2 Prozent.

Fazit:

Auch aus einer allfälligen Hilfe des Bundes an die Sanierung der PK SBB lässt sich nicht ein allfälliger Beitrag des Bundes zur Sanierung der in der ASCOOP zusammengeschlossenen Vorsorgewerke ableiten. Die wirtschaftlichen und rechtlichen Voraussetzungen sind zu unterschiedlich. Sollte die Politik dennoch eine Bundesunterstützung der bei der ASCOOP angeschlossenen Betriebe befürworten, wäre eine massgeschneiderte Lösung zu suchen, die den unterschiedlichen Verantwortlichkeiten des Bundes gegenüber der SBB und den Unternehmen, die bei ASCOOP versichert sind, Rechnung trägt.

Auf keinen Fall kommt ein direkter Einschuss des Bundes in die Pensionskasse ASCOOP in Frage. Bei der Pensionskasse ASCOOP sind nicht nur Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs versichert, sondern auch Unternehmen, zu denen der Bund in keinerlei Beziehung steht (z. B. nicht abgeltungsberechtigte Tourismusbahnen). Bei einem direkten Einschuss in die ASCOOP würden auch diese Betriebe profitieren. Entsprechend würde der Bund ein Präjudiz für weitere Forderungen schaffen, ist doch die ASCOOP nicht die einzige Pensionskasse in der Schweiz, die eine Unterdeckung aufweist.

¹³ Um die Belastung der bei der ASCOOP versicherten Unternehmen und ihrer Versicherten sowie der SBB und ihrer Versicherten durch die jeweiligen Sanierungsmassnahmen ihrer Vorsorgewerke zu vergleichen, müsste man die jeweiligen Leistungspläne und die jeweils total für die Sanierung notwendige Anzahl Beitragsprozente einander gegenüberstellen. Die konkrete Situation der Versicherten hängt zudem stark von der Verteilung der Sanierungslast innerhalb des Unternehmens ab, d.h. von der Aufteilung der Sanierungsbeiträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und der Wahl des jeweiligen Leistungsplans. Dies entspricht jedoch einem individuellen, unternehmensinternen Entscheid, der zwischen den beteiligten Parteien vereinbart wird. Dieser Entscheid wird auch von Faktoren mitbestimmt, welche mit den notwendigen Sanierungsmassnahmen nicht direkt in Verbindung stehen (wie z.B. die Höhe allfälliger frei verwendbarer Jahresgewinne, respektive deren Verwendung für die Pensionskassensanierung, Verwertung von Immobilienbesitz, GAV- und Lohnverhandlungen).

3 Rollen des Bundes im Verhältnis zu den KTU

3.1 Vorbemerkungen

In diesem Kapitel geht der Bericht auf die verschiedenen Rollen ein, die der Bund gegenüber den bei der ASCOOP versicherten KTU einnimmt: Als Miteigentümer besitzt er Aktien von rund 35 Unternehmen, die im Regionalen Personenverkehr (RPV) tätig sind. Davon sind gut 20 Unternehmen bei der Pensionskasse ASCOOP versichert, was etwa 1/7 der bei der Pensionskasse ASCOOP angegliederten Unternehmen entspricht. Ihr Anteil an der totalen Deckungslücke der Pensionskasse ASCOOP beträgt jedoch ca. 70 Prozent. Als Mitbesteller von Leistungen für den Regionalverkehr zusammen mit den Kantonen ist er bei der Abgeltung der ungedeckten Kosten namentlich vom Sanierungsbeitrag der Unternehmen in der Höhe von 3 Prozent der Lohnsumme betroffen. Als Regulator steht der Bund ein für einen gut funktionierenden öffentlichen Verkehr in der Schweiz und vergibt Konzessionen an die einzelnen KTU. Als Aufsichtsbehörde beaufsichtigte das Bundesamt für Verkehr (BAV) die Pensionskasse ASCOOP bis Ende 1995.

Im Folgenden wird auf diese einzelnen Rollen und das entsprechende Handlungserfordernis des Bundes, das sie begründen könnten, näher eingegangen.

3.2 Beurteilung aus der Perspektive des Miteigentümers

Im Gegensatz zur SBB, wo der Bund der alleinige Eigentümer ist, sind an den KTU jeweils verschiedene Eigentümer (insbesondere Kantone) beteiligt. Die je nach KTU unterschiedliche Bundesbeteiligung ist im Laufe der Bahngeschichte historisch gewachsen. Anteilseigner wurde der Bund in der Regel bei Kapitalerhöhungen für Streckenausbauten oder als Gläubiger bei der Abwehr von Konkursen. Eine gezielte Beteiligungsstrategie steht dementsprechend nicht hinter den heutigen Unternehmensanteilen des Bundes. Vielmehr standen historische Zufälligkeiten Pate.

Als Miteigentümer formuliert der Bund für die einzelnen KTU keine Eigenerziele, wie er dies als Alleineigentümer bei der SBB macht. Entsprechend ist die Begleitung der KTU weit weniger intensiv als bei der SBB. Er nimmt als massgeblicher Subventionsgeber aber in der Regel indirekt Einfluss auf wichtige Unternehmensentscheide (z. B. Unternehmensfusionen).

Rechtlich hat ein Aktionär keine Verpflichtung, an der Lösung von Problemen des Unternehmens mit seiner Pensionskasse mitzuwirken. Allerdings unterstützen verantwortungsbewusste Eigentümer in der Regel ihr Unternehmen – sofern sie für dessen Tätigkeitsbereich realistische Zukunftsperspektiven sehen – bei einer solchen Herausforderung, wobei das Interesse an einer Lösung mit dem Ausmass der jeweiligen finanziellen Beteiligung naheliegenderweise zunimmt. Dies erklärt insbesondere auch, warum der Bund zusammen mit der SBB, deren Eigner er zu 100 Prozent ist, nach einer Lösung für ihre Pensionskassenprobleme sucht.

Aus der Perspektive des Miteigentümers könnte die Rolle des Bundes bei einem allfälligen Sanierungsplan der jeweiligen Eigentümer höchstens darin bestehen, anteilmässig, d.h. im Ausmass seiner Beteiligung, an einer Lösung mitzuwirken.

Ebenso gefordert wären dabei jedoch auch die anderen Miteigentümer (d.h. insbesondere die entsprechenden Kantone und Gemeinden).

Fazit: Aus seiner Rolle als Miteigentümer von bei der ASCOOP versicherten KTU entstehen für den Bund keine rechtlichen Verpflichtungen. Sofern ein direktes und zwingendes verkehrspolitisches Interesse des Bundes am Fortbestand des jeweiligen Unternehmens gegeben wäre, käme allenfalls eine Mitwirkung des Bundes bei der Unterstützung betroffener KTU anteilmässig im Rahmen seiner jeweiligen Beteiligung in Betracht. Das Interesse des Bundes wäre aber in jedem Einzelfall zu prüfen. Die anderen Miteigentümer müssten sich an einer Unterstützung anteilmässig beteiligen.

3.3 Beurteilung aus der Perspektive des Bestellers

Der Bund tritt im RPV zusammen mit den Kantonen als Besteller der Verkehrsleistungen auf. Dabei übernahm er bis Ende 2007 durchschnittlich 67 Prozent der abgeltungsberechtigten Kosten eines Angebots. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde die Rolle der Kantone gestärkt. Entsprechend wurde der Bundesanteil an den abgeltungsberechtigten Kosten im RPV auf durchschnittlich 50 Prozent (Verkehr) respektive 55 Prozent (Infrastruktur) herabgesetzt.

Der Bundesrat regelt das Bestellverfahren sowie die Grundsätze für das Leistungsangebot und die Abgeltung im Einvernehmen mit den Kantonen (Art. 51 Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 [EBG], SR 742.101). Die Abgeltungen werden aufgrund von Planrechnungen der Unternehmen im Voraus festgelegt. Dabei werden neben der Nachfrage insbesondere eine angemessene Grunderschliessung, Anliegen der Regionalpolitik, des Umweltschutzes sowie der Behinderten berücksichtigt. Zudem müssen Angaben zu den Anstellungsbedingungen des Personals gemacht werden.

Als Besteller müssen Bund und Kantone alle KTU gleich behandeln, d.h. die gleichen geplanten ungedeckten Kosten abgelten, wenn sie diese als abgeltungsberechtigt anerkannt haben. Gemäss heutiger Praxis werden Sanierungsbeiträge für Pensionskassen vom BAV als abgeltungsberechtigt anerkannt. Derzeit beläuft sich diese indirekte Bundeshilfe auf 7 Millionen pro Jahr.

Das Interesse der Besteller liegt primär in der Erbringung der Verkehrsleistungen zu einem möglichst optimalen Preis-Leistungsverhältnis. Deswegen bevorzugen die Besteller tendenziell Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern, verspricht dieser doch eine stetige Verbesserung des Verhältnisses zwischen erbrachten Leistungen und zu bezahlenden Abgeltungen. Wettbewerb findet heutzutage jedoch erst in einem beschränkten Ausmass statt.

Von welchem Unternehmen eine gewünschte Leistung erbracht wird, ist für die Besteller (soweit sie nicht auch Eigner eines Unternehmens sind) im Prinzip nicht wichtig. Entscheidend ist für sie hauptsächlich, dass die gewünschte Leistung zu einem möglichst guten Preis erbracht wird. Aus reiner Bestellersicht gibt es daher keinen Grund, für die Lösung der Probleme der ASCOOP aktiv zu werden.

Fazit: Der Bund beteiligt sich über die Abgeltung des RPV an den Sanierungsmassnahmen der Unternehmen. Für eine weitergehende Bundeshilfe ist aus Bestellersicht keine Notwendigkeit ersichtlich.

3.4 Beurteilung aus der Perspektive des Regulators / Wettbewerbs

3.4.1 Aufgaben des Regulators

In seiner Rolle als Regulator ist der Bund zuständig für die Erteilung von Konzessionen, die Rechnungsgenehmigung, die Festlegung des Trassenpreises oder für das Ausstellen der Sicherheitsbescheinigung. In dieser Rolle ist der Bund angehalten, alle Transportunternehmen gleich zu behandeln. Ihre jeweilige finanzielle Situation spielt dabei keine Rolle, solange sichergestellt ist, dass "die auf der Grundlage der Konzession zu erbringende Transportleistung zweckmässig und wirtschaftlich befriedigt werden kann" (Art. 6 Abs. 1 EBG; SR 742.101).

3.4.2 Funktionsweise des Wettbewerbs im öffentlichen Verkehr

Während die SBB im Fernverkehrsbereich ein Monopol innehat, herrscht im RPV eine gewisse Konkurrenz zwischen den einzelnen Anbietern von Transportdienstleistungen. Gemäss Artikel 15 der Verordnung vom 18. Dezember 1995 über Abgeltungen, Darlehen und Finanzhilfen nach Eisenbahngesetz (Abgeltungsverordnung [ADFV]; SR 742.101.1) können im RPV bestimmte Verkehrsleistungen unter den dafür geeigneten Transportunternehmungen ausgeschrieben werden, etwa wenn grössere Veränderungen geplant sind, die mehrere Linien betreffen, oder wenn die Offerte eines bestimmten Unternehmens nicht befriedigt, oder sie können generell in bestimmten Zeitabständen ausgeschrieben werden, wenn dies der Kanton vorsieht.

Bei der Ausschreibung von Leistungen im RPV einigen sich die Besteller (Kantone und Bund gemeinsam) auf die Ausschreibung bestimmter Linien, die ein sinnvolles Verkehrsnetz bilden. Daraufhin reichen in der Regel 2-4 in der Region verankerte KTU ihre Offerten ein, von denen dasjenige Unternehmen den Zuschlag erhält, das die Anforderungen erfüllt und am günstigsten offeriert. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass damit grössere Einsparungen erzielt werden konnten.

Seit Einführung des Bestellverfahrens per 1. Januar 1996 wurden ca. 35 Busleistungen im RPV ausgeschrieben, an denen der Bund beteiligt war. Im Bahnverkehr wurde bis jetzt noch keine Ausschreibung durchgeführt; Ausschreibungen sind bis auf weiteres nicht geplant. Zurzeit sind Ausschreibungen von Busleistungen in den Kantonen Luzern, St. Gallen, Freiburg und Tessin in Vorbereitung respektive am Laufen. Zudem plant der Kanton Luzern eine Ausschreibung der S-Bahn im Jahr 2009/2010. Der Wettbewerb im Bereich des RPV ist daher zurzeit sehr beschränkt. An dieser Feststellung ändern auch die wenigen in den kommenden Jahren geplanten Ausschreibungen nichts.

3.4.3 Beurteilung der Wettbewerbsperspektive im Allgemeinen

Wettbewerb zwischen einzelnen Unternehmen setzt sich aus einer Vielzahl verschiedener Elemente zusammen. Das Wettbewerbsprinzip impliziert in seiner Anwendung, dass sich der Staat möglichst einer nicht-regulativen Einflussnahme auf das Wettbewerbsgeschehen enthält. Die Unternehmen tragen selbständig die unternehmerische Verantwortung für ihre Entscheide, Handlungen und Unterlassungen. Eine Ausschaltung einzelner oder mehrerer Wettbewerbselemente durch den Staat würde die Unternehmenssteuerung zunehmend in Richtung staatlicher Planung statt dezentraler, unternehmerischer Entscheidungsfindung verschieben.

Im vorliegenden Zusammenhang ist die Ausgestaltung von Leistungen und Beiträgen der Pensionskasse eines Unternehmens (im Rahmen des BVG) als eigenständiges Wettbewerbselement zu betrachten. Im Falle künftiger Ausschreibungen von RPV könnten Unternehmen mit Problemen im Pensionskassenbereich nun tatsächlich gegenüber anderen Unternehmen im Nachteil sein, da ihre Kostenrechnung mit zusätzlichen Sanierungsbeiträgen belastet ist, welche ihre Offerten verteuern dürften. Eine direkte Hilfe an die betroffenen Unternehmen könnte diesen Nachteil folglich beheben. Allerdings würde dadurch eben gerade dieses Wettbewerbselement ausgeschaltet, und es würden unter dem Wettbewerbsaspekt neue Ungleichheiten und Verzerrungen geschaffen: Diejenigen Unternehmen, welche nie ein Pensionskassenproblem aufwiesen oder die Sanierung aus eigener Kraft bewerkstelligten (mehrere KTU haben keine Pensionskassenprobleme), verlören ihren daraus resultierenden Wettbewerbsvorteil und würden für ihre selbständigen Sanierungsbemühungen bestraft. Entsprechend würden sie sich als Geprellte fühlen. Zudem hätte eine solche Hilfe insofern negative Signalwirkungen, als dass Unternehmen auch in anderen Fragen oder Branchen dazu veranlasst sein könnten, auf spätere staatliche Beihilfen zu spekulieren („moral hazard“).

Auch das Verhalten der jeweiligen Eigentümer der einzelnen Unternehmen in Bezug auf finanzielle Herausforderungen ihres Unternehmens stellt ein eigenständiges Wettbewerbselement dar. Innerhalb der gesetzlichen Rahmenbedingungen steht es ihnen frei, ob sie aktiv werden und welche Massnahmen sie ergreifen wollen. Auch hier würde ein Eingriff in die diesbezügliche Handlungsfreiheit der Eigentümer neue Ungleichheiten und Verzerrungen bewirken.

3.4.4 Beurteilung der Wettbewerbsperspektive im Lichte der geleisteten Zahlungen des Bundes zugunsten der Pensionskasse SBB

Für die ehemalige Pensions- und Hilfskasse der SBB (PHK), deren Statuten mit jenen der ehemaligen Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK) übereinstimmten, hatte der Bund gestützt auf das BVG eine Leistungsgarantie abgegeben. Die PHK bilanzierte nicht nach dem Grundsatz der geschlossenen Kasse, d.h. es bestand eine gewollte Deckungslücke, und der Bund fungierte als Leistungsgarant und Risikoträger der PHK. Die Ausfinanzierung der PHK anlässlich ihrer rechtlichen Verselbständigung erklärt sich einerseits aus dieser Leistungsgarantie und

andererseits aus dem Entscheid des Parlamentes, dass die Pensionskasse SBB in geschlossener Kasse zu bilanzieren habe¹⁴. Somit musste der Bund für die Ausfinanzierung der Pensionskasse SBB total 12.6 Milliarden aufwenden. Der Bund hatte seine diesbezügliche Verpflichtung bis 2001 erfüllt. Mit Erfüllung der Ausfinanzierungspflicht entfiel die Leistungsgarantie des Bundes zugunsten der Pensionskasse SBB.

Im Gegensatz zur PHK musste die Pensionskasse ASCOOP stets nach dem Grundsatz der geschlossenen Kasse bilanzieren¹⁵, d.h. es bestand nie eine gewollte Deckungslücke, welche zu einem späteren Zeitpunkt hätte ausfinanziert werden müssen.

Durch den Systemwechsel bei der PHK hin zur Bilanzierung in geschlossener Kasse wurde ein Finanzierungsbedarf ausgelöst, mit dessen Ausfinanzierung jedoch kein Wettbewerbsvorteil für die SBB gegenüber den KTU, sondern in Bezug auf die Bilanzierung der Pensionskassen gleiche Voraussetzungen geschaffen wurden, indem diese heute nach dem Prinzip der geschlossenen Kasse gleich bilanzieren. Die damalige Ausfinanzierung der Pensionskasse SBB ist somit als Referenz für eine heutige Hilfe an die KTU nicht geeignet. In den Jahren 1999 und 2000 lag zudem – trotz der Ausrichtung versicherungstechnisch nicht korrekt finanzierter Leistungen in den Jahren zuvor – der Deckungsgrad auch bei der ASCOOP bei 100 Prozent.

Beim damaligen Systemwechsel wurde der Pensionskasse SBB ein grosser Bestand an ehemaligen Bundesrentenbeziehenden mitgegeben. Dadurch entstand für die Pensionskasse SBB sogar eine Benachteiligung im Vergleich zur ASCOOP: Weil Rentenbeziehende nur sehr begrenzt an einer Sanierung beteiligt werden können, wird eine notwendige Sanierung viel schwieriger, da bei einer verhältnismässig geringeren Anzahl Aktiver diese eine verhältnismässig höhere Sanierungslast tragen müssen.

3.4.5 Beurteilung der Wettbewerbsperspektive im Lichte der zur Vernehmlassung unterbreiteten Varianten einer Bundeshilfe für die Pensionskasse SBB

Der Bundesrat unterbreitet in der Vernehmlassungsvorlage für die Sanierung der PK SBB vier Lösungsvarianten:

- Gemäss Variante 1 würde der Bund die volle Unterdeckung des Alters- und IV- Rentneranteils der Pensionskasse SBB übernehmen. Die Kosten für den Bund belaufen sich auf 1'858 Millionen (Stand Ende 2007). Dazu käme eine Kann-Norm für eine spätere allfällige Ergänzungszahlung; daraus könnten dem Bund zusätzliche Kosten bis zu 1,3 Milliarden erwachsen.
- Im Vergleich dazu fällt bei Variante 2 die Finanzierung der Unterdeckung der IV-Rentner und die Kann-Norm weg. Die Leistung des Bundes beläuft sich auf 1'678 Millionen (Stand Ende 2007).

¹⁴ Vgl. Artikel 16 des Bundesgesetzes vom 20. März 1998 über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG; SR 742.31)

¹⁵ Vgl. den ehemaligen Art. 84 Abs. 2 EBG (AS 1958 335) sowie Art. 11 erster Satz der damaligen Verordnung vom 19. Dezember 1958 über die Personalhilfskassen der konzessionierten Transportunternehmungen (AS 1958 1399, AS 1974 2142)

Bei diesen beiden Varianten würde es sich um eine Hilfe handeln, die der Bund in erster Linie aufgrund seines grossen Interesses als alleiniger Eigentümer an der finanziellen Stabilität des Unternehmens SBB leisten würde. Der Bund würde folglich aus der Perspektive des Eigentümers handeln. Da das Handeln des Eigentümers ein eigenständiges Wettbewerbselement ist, könnte der Bund in einem solchen Fall angehalten sein, ein entsprechendes Eignerinteresse auch hinsichtlich seiner Beteiligungen an verschiedenen KTU – im anteiligen Ausmass seiner jeweiligen Beteiligungen – zu zeigen, respektive allfällige entsprechende Hilfsbegehren von KTU zu prüfen. Dies hätte jedoch im Einzelfall und vor dem Hintergrund der jeweiligen individuellen finanziellen Verfassung der einzelnen Unternehmen zu geschehen. Zwingende Voraussetzungen einer allfälligen Hilfe müssten allerdings sein, dass von den Unternehmen zuvor alle Mittel zur Selbsthilfe ausgeschöpft worden sind, und dass alle Miteigentümer (insbesondere auch die Kantone und Gemeinden) entsprechend ihrer Beteiligungen an einer solchen Hilfe mitwirken.

- Bei Variante 3, die als "Erweiterte Gründungs-Ausfinanzierung" bezeichnet wird, würde der Bund der Pensionskasse SBB nachträglich Sachverhalte abgelten, die nach Ansicht der Pensionskasse SBB anlässlich ihrer Gründung unvollständig ausfinanziert wurden: Der Bund bezahlt den Fehlbetrag auf dem Alters-Rentneranteil, der sich durch die Reduktion des technischen Zinssatzes von 4 auf 3,5% ergibt (335 Mio.) sowie die Kosten für den Wechsel der versicherungsmathematischen Grundlagen (292 Mio.) und für die Eintrittsgeneration Frauen (35 Mio.). Die Kosten für diese drei Elemente würden sich für den Bund auf 662 Millionen belaufen.

Diese Lösungsvariante orientiert sich am Vorgehen bei PUBLICA und trägt der Tatsache Rechnung, dass die PK SBB einen hohen Anteil an Altersrentnern aufweist, welche ehemalige Bundesrentner sind: Auch PUBLICA erhielt vom Bund eine Einmaleinlage zur Finanzierung des fehlenden Deckungskapitals bei den Altersrentnern aufgrund der Senkung des technischen Zinssatzes. Eine Bevorzugung der SBB durch den Bund gegenüber Unternehmen, welche der ASCOOP angeschlossen sind, könnte aus Variante 3 daher nicht abgeleitet werden.

- Bei Variante 4 würde der Bund der Pensionskasse SBB keine Hilfe gewähren. Die SBB müsste folglich selbständig eine Lösung für die Behebung der Unterdeckung ihrer Pensionskasse erarbeiten. Dies könnte entweder via Beitragserhöhungen oder Leistungskürzungen erreicht werden. Eine Wettbewerbsverzerrung zulasten der KTU wäre ausgeschlossen.

Fazit: Im Bahnbereich existiert in der Schweiz noch kein Wettbewerb. Es ist auch nicht damit zu rechnen, dass sich ein solcher in naher Zukunft einstellt. Einzig im Busbereich sind in der Vergangenheit einige wenige Busleistungen ausgeschrieben worden, und weitere Ausschreibungen sind in Planung.

Wettbewerb zwischen einzelnen Unternehmen setzt sich aus einer Vielzahl verschiedener Elemente zusammen. Die Wahl der Pensionskasse und der Leistungs- und Beitragsmodelle sowie das Verhalten der Eigentümer bei finanziellen Herausforderungen des Unternehmens gehören insbesondere auch dazu.

Mit der Ausfinanzierung der Deckungslücke im Rahmen der Bahnreform 1 wurde bei der Pensionskasse SBB insofern gleiche Voraussetzungen geschaffen wie bei der

Pensionskasse ASCOOP, als nun für beide das Prinzip der Bilanzierung in geschlossener Kasse Anwendung findet. Der Deckungsgrad beider Kassen lag damals bei 100 Prozent. Die damalige Ausfinanzierung der Pensionskasse SBB ist somit als Referenz für eine heutige Hilfe an die KTU nicht geeignet.

Bei einer künftigen Bundeshilfe an die SBB handelt es sich je nach Variante entweder um eine nachträgliche Erweiterung der seinerzeitigen Ausfinanzierung der Pensionskasse SBB aufgrund technischer Aspekte, oder um eine weitergehende Hilfe, die primär dem Interesse des Bundes als Alleineigentümer der SBB entspringt. Es steht jedem Eigentümer frei, bei einer finanziellen Notlage seinem Unternehmen zu helfen.

3.5 Haftungsrechtliche Beurteilung der bis Ende 1995 dauernden Aufsicht des BAV über die Pensionshilfskassen der Bahnunternehmen

Im folgenden wird aufgrund entsprechender Aussagen in den Begründungen der Postulate Lauri und Fluri eine Beurteilung vorgenommen, ob der Bund aufgrund der bis Ende 1995 dauernden Aufsichtstätigkeit des BAV über die ASCOOP eine Mitverantwortung für die gegenwärtige finanzielle Lage der ASCOOP trägt, respektive ob daraus eine rechtliche Verpflichtung des Bundes entstanden ist.

3.5.1 Rechtliche Ausgangslage

3.5.1.1 Rechtliche Situation bis 1995

Nach dem ehemaligen 11. Abschnitt des EBG¹⁶ (in der Fassung vom 1. Juli 1994, Art. 80 bis 87) war das BAV bis Ende 1995 Aufsichtsbehörde über die „Personalhilfskassen“ der Bahnunternehmen. Im Rahmen der damaligen Ausführungsbestimmungen zum EBG wurde auch der technische Zinssatz (4.5 Prozent bzw. 4 Prozent) festgelegt. Ebenfalls bis Ende 1995 wurden die ungedeckten Kosten der Unternehmen mit der nach Rechnungsabschluss bemessenen „Defizitdeckung“ ausgeglichen. Um die Höhe der Unternehmensdefizite einzuschränken, wurden verschiedene Massnahmen ergriffen. Eine davon war die „Systematisierung der Personalaufwendungen bei den Bahnen des allgemeinen

¹⁶ AS 1958 335

Verkehrs mit Fehlbetragsdeckung“ (vgl. die gleichnamige Verordnung des Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements [EVED] vom 20. Oktober 1989)¹⁷. Hauptzweck der so genannten Lohnsystematisierung war es, den Personalbestand, die Personalstruktur und das Lohnniveau der KTU auf die Durchschnittswerte der SBB zu beschränken. Es handelte sich folglich um eine Massnahme zur Begrenzung der Personalaufwendungen der KTU.

3.5.1.2 Rechtliche Situation ab 1996

Auf den 1. Januar 1996 traten gestützt auf zwei verschiedene Vorlagen EBG-Änderungen in Kraft:

- Sanierungsmassnahmen 1994: Das Bundesgesetz über die Sanierungsmassnahmen 1994 vom 24. März 1995¹⁸ hob per 1. Januar 1996 die Artikel 80 bis 87 EBG auf. Damit verbunden fand ein Aufsichtswechsel der in den Handelsregistern eingetragenen Vorsorgestiftungen und der ohne juristische Persönlichkeit existierenden Vorsorgekassen (Hilfskassen) vom BAV zu den zuständigen kantonalen Aufsichtsbehörden statt. Da die ASCOOP national tätig ist, konnte sie nicht einer kantonalen Aufsichtsbehörde zugewiesen werden. Die Aufsicht wurde deshalb dem Bundesamt für Sozialversicherung übertragen.
- Änderung des EBG vom 24. März 1995: Gestützt auf diese Teilrevision des Eisenbahngesetzes¹⁹ werden seit 1. Januar 1996 die Defizite der Unternehmen nicht mehr nachträglich gedeckt. Stattdessen werden die ungedeckten Kosten im Voraus mit Hilfe einer Planrechnung vereinbart und abgegolten. Die geplanten ungedeckten Kosten beinhalten sämtliche Erlöse und Kosten, d.h. auch die Arbeitgeberbeiträge an Pensionskassen. Zusammen mit der Revision des EBG wurden deshalb auch die „Lohnsystematisierung“, die Abgeltung „Gemeinwirtschaftlicher Leistungen (GWL)“ und die „Tarifannäherung (TA)“ abgeschafft. Grundlage für die Bemessung der ersten Abgeltung waren die letzten Zahlungen für die Defizitdeckung, die GWL und die TA.

3.5.1.3 Aufsicht des BAV über die Personalhilfskassen bis Ende 1995

Bis Ende 1995 war das BAV gestützt auf Artikel 81 EBG Aufsichtsbehörde über die nach Artikel 80 EBG unterstellten Personalhilfskassen der Bahnunternehmungen. Die Aufsichtstätigkeit bestand aus der Genehmigung der Statuten oder Reglemente, der Jahresrechnungen sowie der versicherungstechnischen Bilanzen. In der bundesrätlichen Verordnung vom 19. Dezember 1958 über die Personalhilfskassen der konzessionierten Transportunternehmungen²⁰ (vgl. die Version gemäss Stand am 1. Juli 1976 und die Verordnungsänderung vom 19. Dezember 1979²¹) wurden die materiellen Rahmenbedingungen der Aufsicht präzisiert. Die Genehmigung der

¹⁷ AS 1989 2355

¹⁸ AS 1995 3517 5365

¹⁹ AS 1995 3680

²⁰ AS 1958 1399

²¹ AS 1980 76

Jahresrechnungen erfolgte aufgrund von in dieser Verordnung vorgeschriebenen Kontenplänen (Anlage 1 dieser Verordnung).

In Artikel 11 dieser Verordnung wurde auch der technische Zinssatz von 4.5 Prozent festgelegt. Mit der erwähnten Verordnungsänderung vom 19. Dezember 1979 – in Kraft per 1. Januar 1980 – wurde er auf 4 Prozent²² gesenkt. Gleichzeitig räumte aber die Verordnung den Personalhilfskassen die Möglichkeit ein, den technischen Zinssatz auf 4.5 Prozent zu erhöhen, „sofern der auf lange Sicht erwartete durchschnittliche Vermögensertrag dies zulässt“. Von dieser Option machte unter anderem auch die ASCOOP Gebrauch.

Grundsätzlich mussten die dem EBG und damit der Aufsicht des BAV unterstellten Pensionskassen versicherungstechnisch eine Voldeckung aufweisen. Artikel 84 Absatz 2 EBG sah dementsprechend vor, dass versicherungstechnische Fehlbeträge, die sich voraussichtlich nicht in angemessener Frist ausgleichen werden, durch geeignete Sanierungsmassnahmen nach Möglichkeit beseitigt werden mussten. Die Aufsichtsbehörde hatte zu bestimmen, innert welcher Frist und mit welchen Beträgen ein noch verbleibender Fehlbetrag von der Bahnunternehmung zu decken war.

Während der Aufsichtstätigkeit des BAV mussten keine Sanierungsbedürfnisse mit einseitigen versicherungstechnischen Fehlbetragsdeckungen durch die Bahnunternehmen ausgeglichen werden.

3.5.2 Finanzierung der Arbeitgeberbeiträge

3.5.2.1 Finanzierung der Arbeitgeberbeiträge mit Hilfe der Defizitdeckung an die Unternehmen bis Ende 1995

Bis Ende 1995 wurden die ungedeckten Kosten aufgrund des Rechnungsergebnisses mit der so genannten nachträglichen „Defizitdeckung“ von Bund und Kantonen ausgeglichen. Weil die Defizitdeckung im Nachhinein erfolgte, wurden Mechanismen eingeführt, um die Defizite berechenbarer zu machen. Zu diesen Massnahmen gehörten die Genehmigung der Budgets, die Vorgabe eines Kontenplans mit allen anrechenbaren Erträgen und Aufwendungen sowie die Systematisierung der Personalaufwendungen.

In der bundesrätlichen Verordnung vom 19. Dezember 1958 über den Vollzug des sechsten und siebenten Abschnitts des Eisenbahngesetzes²³ wurden in Artikel 20 Absatz 2 die für die Defizitdeckung anrechenbaren Aufwendungen aufgezählt. Unter anderem wurde auch festgehalten (Abs. 2 Bst. a), dass die „Personalaufwendungen unter Würdigung der betrieblichen und örtlichen Verhältnisse der Unternehmung, unter vergleichbaren Umständen jedoch höchstens im Ausmass der Ansätze der Schweizerischen Bundesbahnen“ (=Systematisierung des Personalaufwandes) anerkannt würden. Mit der „Verordnung über die Systematisierung der Personalaufwendungen bei den Bahnen des allgemeinen Verkehrs mit Fehlbetragsdeckung²⁴“ wurde diese Bestimmung umgesetzt. Es kam jedoch sehr

²² Zum Vergleich: Nach Artikel 8 der Verordnung über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Freizügigkeitsverordnung, FZV; SR 831.425) beträgt der Zinsrahmen für den technischen Zinssatz seit Januar 1995 3.5-4.5 Prozent.

²³ AS 1958 1369, 1964 1179

²⁴ AS 1989 2355

selten und nie über eine längere Dauer vor, dass nicht der ganze Personalaufwand mit der Defizitdeckung ausgeglichen wurde (so genannte „Aufrechnung“). Dies weil die Möglichkeiten von Artikel 9 Absatz 2²⁵ und von Artikel 7 Absatz 3²⁶ dieser Verordnung voll ausgeschöpft wurden und/oder die Unternehmen ihre Besoldungsordnung anpassten.

3.5.2.2 Finanzierung der Arbeitgeberbeiträge über die Abgeltung ungedeckter Kosten ab 1996

Mit der Revision des Eisenbahngesetzes per 1. Januar 1996 wurde die Defizitdeckung durch die Abgeltung ungedeckter Kosten (Art. 49 EBG²⁷) ersetzt. Dabei gelten seit 1. Januar 1996 Bund und Kantone den KTU die laut Planrechnung ungedeckten Kosten des von ihnen gemeinsam bestellten Verkehrsangebotes ab. Mit dem Systemwechsel wurden die Lohnsystematisierung, die Abgeltung „Gemeinwirtschaftlicher Leistungen (GWL)“ und die „Tarifannäherung (TA)“ abgeschafft. Grundlage für die Bemessung der ersten Abgeltung nach dem Systemwechsel waren die Defizitdeckung, GWL und TA der Jahre 1994 bzw. 1995. Das heisst, dass sich höchstens allfällige mit der Defizitdeckung nicht anerkannte Personalkosten auf die Abgeltung für das Jahr 1996 ausgewirkt hätten. Ab 1997 wurde die Abgeltung aufgrund von Planrechnungen der Unternehmen bemessen. Es sind dem BAV keine Fälle bekannt, bei denen die Besteller die Offerte alleine aufgrund hoher Personalkosten nicht angenommen hätten. Daraus kann indirekt geschlossen werden, dass auch der Systemwechsel nicht zur Unterdeckung bei der ASCOOP beigetragen hat.

Fazit: Sowohl während des Defizitdeckungsverfahrens bis Ende 1995 wie auch bei der Abgeltung der ungedeckten Kosten ab 1996 wurde der gesamte Personalaufwand der KTU korrekt finanziert. Es gibt keine Hinweise darauf, dass das gegenwärtige oder vergangene Finanzierungssystem für den RPV eine Auswirkung auf die Unterdeckung der Pensionskasse ASCOOP zeitigte.

3.5.3 Beurteilung einer allfälligen Bundeshaftung

3.5.3.1 Voraussetzungen der Staatshaftung

Die massgebenden Vorschriften zur Beurteilung einer allfälligen Staatshaftung finden sich im Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG; SR 170.32). Nach Artikel 3 Absatz 1 VG haftet der Bund für den Schaden, den ein Beamter in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügt, ohne Rücksicht auf das Verschulden des Beamten. Die Haftungsvoraussetzungen (Handeln eines Beamten in amtlicher Tätigkeit, Widerrechtlichkeit, Schaden und adäquater Kausalzusammenhang) müssen *kumulativ* erfüllt sein, um eine Haftung des Bundes zu begründen.

²⁵ „Zudem kann die Aufsichtsbehörde einem gegenüber den SBB kleineren Anteil von Lehrlingen und gegenüber den SBB höheren Pensionskassenbeiträgen angemessen Rechnung tragen.“

²⁶ „Bei Betriebs-, Verwaltungs- und Lohngemeinschaften sind der Berechnung die Summe der in den einzelnen Diensten beschäftigten Mitarbeiter und Personalaufwendungen zugrunde zu legen.“

²⁷ SR 742.101

3.5.3.2 Widerrechtlichkeit

Grundsätzlich liegt die primäre Verantwortung für die Einhaltung der gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen bei der Vorsorgeeinrichtung. Dadurch entsteht eine so genannte Kontrollpyramide, mit der Verwaltung der Vorsorgeeinrichtung am Fusse, sodann der Kontrollstelle und dem Experten für die berufliche Vorsorge als weitere Kontrollinstanzen und schliesslich der Aufsichtsbehörde an der Spitze²⁸.

Die Festlegung des technischen Zinssatzes beruhte bis Ende 1995 auf der Verordnung über die Personalhilfskassen der konzessionierten Transportunternehmungen. Diese sah zuerst einen technischen Zinssatz von 4.5 Prozent und ab 1. Januar 1980 einen solchen von 4 Prozent vor, jedoch mit der Option einer Erhöhung bis auf 4.5 Prozent, sofern der auf lange Sicht erwartete durchschnittliche Vermögensertrag dies zulies. Gemäss der auf den 1. Januar 1995 in Kraft getretenen Freizügigkeitsverordnung (FZV) gilt ein Zinsrahmen von 3.5 bis 4.5 Prozent.

Beim Entscheid, den Zinssatz auch nach dem 1. Januar 1980 auf 4.5 Prozent zu belassen, handelte der Stiftungsrat der ASCOOP als zuständiges Kassenorgan im Rahmen der rechtlichen Bestimmungen autonom. Für das BAV bestand nach der Rechts- und Sachlage kein Anlass zu aufsichtsrechtlichem Eingreifen. Es kann vor diesem rechtlichen Hintergrund auch nicht argumentiert werden, die ASCOOP sei zu einer risikoreichen Anlagestrategie veranlasst worden, weil sie zu einem hohen technischen Zinssatz verpflichtet worden sei.

Bei der Defizitdeckung handelte es sich um eine Subventionierung der Unternehmen. Auf diese Subvention bestand kein Anspruch²⁹. Bei der Subventionsgewährung bestand ein breites Ermessen, wobei sie nach dem Willen des Gesetzgebers restriktiv gehandhabt werden sollte.

Die ASCOOP wurde wie jede andere Vorsorgeeinrichtung durch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge sowie Vermögenserträge finanziert. Ihr flossen nie direkt Bundesmittel zu. Durch die Defizitdeckung des Bundes gegenüber den KTU beziehungsweise Arbeitgebern wurden die Kassenorgane und die Arbeitgeber nicht von ihrer Primärverantwortung gegenüber der Vorsorgeeinrichtung befreit.

Die Lohnsystematisierung, wie sie in den Verordnungen des Bundesrats und Departements konkretisiert wurde, basierte auf einer Gesetzesgrundlage im

²⁸ Prof. U. Zimmerli, Rechtsgutachten zu Handen des Regierungsrates des Kantons Bern über die rechtliche Tragweite des Berichts der Finanzkontrolle des Kantons Bern vom 19. Mai 2004 über die Sonderprüfung der Bernischen Lehrerversicherungskasse (BLVK) vom 1. Juli 2004, Ziff. 4.31.

²⁹ Artikel 61 EBG (AS 1958 335): Der Bundesrat entscheidet unter Würdigung aller Umstände und Bedürfnisse, ob eine Unternehmung der in diesem Gesetz vorgesehenen Leistung des Bundes teilhaftig werden soll und bestimmt im Rahmen der zu diesem Zweck von der Bundesversammlung beschlossenen Kredite Art und Umfang der Leistung und die daran zu knüpfenden Bedingungen. – Die Botschaft (BBl 1956 I 264; damals noch zu Art. 52) hält explizit fest, es könne kein Rechtsanspruch auf Leistungen des Bundes anerkannt werden. Deshalb müsse der Bundesrat entscheiden können, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Förderung oder Hilfe des Bundes erfüllt seien, und er müsse Art und Umfang der Hilfe und die daran zu knüpfenden Bedingungen festsetzen können. Es werde Sache der eidgenössischen Räte sein, über die Bewilligung der ersuchten Kredite zu entscheiden.

damaligen EBG³⁰. Das BAV stützte sich bezüglich der Lohnsystematisierung auf die bestehenden Rechtsgrundlagen und handelte somit rechtmässig.

3.5.3.3 Adäquater Kausalzusammenhang

Die Ende 1994 bestehende Unterdeckung von 222 Millionen war keine Folge der BAV-Aufsichtstätigkeit, sondern eine Konsequenz aus der Einführung des FZG per 1. Januar 2005, dem wie alle Pensionskassen auch die ASCOOP unterstellt ist. Das FZG schuf bei der ASCOOP einen Rückstellungsbedarf von 251 Millionen (vgl. dazu Art. 27 Abs. 3 FZG).

Trotz Unterdeckung gewährte die ASCOOP in den Folgejahren versicherungstechnisch nicht oder nicht hinreichend finanzierte Leistungen und baute diese (bis 2002) laufend weiter aus. Die ASCOOP ergriff damals die für eine korrekte Leistungsfinanzierung nötigen Schritte nicht, nämlich entweder ihre Beiträge anzuheben oder Leistungen wo rechtlich möglich zu streichen oder zu kürzen, respektive nicht weiter auszubauen.

In den Jahren 1999 und 2000 lag der Deckungsgrad der Pensionskasse ASCOOP dank Börsengewinnen bei 100 Prozent. Diese Situation wurde aber weder für den Aufbau von Reserven noch für eine allfällige Senkung des technischen Zinses oder eine versicherungstechnisch korrekte Finanzierung der Leistungen genutzt. Gegenteilig senkte die ASCOOP ab 2001 die Beiträge und nahm weitere Leistungsverbesserungen vor.

Die ab 2001 eintretenden Anlageverluste wurden durch fachliche Fehler bei Taktik und Titelauswahl noch verschärft. Zudem lagen die Renditen bei der ASCOOP absolut und relativ, pro Jahr und kumuliert, mehrheitlich und zum Teil markant unter allen Renditen der jeweiligen Vergleichsgrössen.

Es besteht somit bezüglich der Unterdeckung der ASCOOP kein adäquater Kausalzusammenhang mit der 1995 zu Ende gegangenen Aufsichtstätigkeit des BAV.

3.5.3.4 Artikel 12 Verantwortlichkeitsgesetz (VG)

Gemäss Artikel 12 VG kann die Rechtmässigkeit formell rechtskräftiger Verfügungen, Entscheide und Urteile im Verantwortlichkeitsverfahren nicht überprüft werden. Wer eine Verfügung erfolglos bis vor oberster Instanz angefochten oder wer die für die Anfechtung der Verfügung offen stehenden Mittel gar nicht oder nicht frist- oder formgerecht genutzt hat, soll die Rechtmässigkeit

³⁰ Artikel 58 EBG (AS 1958 335): Der Bund kann notleidenden konzessionierten Bahnunternehmungen, solange sie für den allgemeinen Verkehr des Landes oder einer Landesgegend unentbehrlich sind, Hilfe zur Aufrechterhaltung des Betriebes gewähren (Abs. 1). Die Bahnunternehmung hat nachzuweisen, dass ihre Einnahmen nicht hinreichen, um die Betriebsausgaben samt den vorgeschriebenen Abschreibungen an den Bahnanlagen, Einrichtungen und Fahrzeugen zu decken. Das Post- und Eisenbahndepartement bestimmt, was unter Einnahmen und Betriebsausgaben fällt (Abs. 2). Die Hilfe des Bundes gegenüber den Unternehmen kann an besondere Bedingungen geknüpft und die Bahnunternehmung verhalten werden, alle technischen, organisatorischen und rechtlichen Massnahmen zur Verbesserung ihrer finanziellen Lage zu treffen (...) (Abs. 3) (...). – In der Botschaft (BBl 1956 I 262; damals noch zu Art. 49) wird dargelegt, dass der Aufwand für die Hilfeleistung in möglichst engen Grenzen zu halten sei.

dieser Verfügung nicht (nochmals) in einem Verantwortlichkeitsprozess bestreiten bzw. überprüfen lassen können³¹.

Eine allfällige Nichtanerkennung von gewissen Personal- bzw. Pensionskassenaufwendungen im Rahmen der Defizitdeckung wurde als verfügungsfähiger Entscheid angesehen³². Gemäss Recherchen des BAV enthielt eine diesbezügliche Verfügung eine ordentliche Rechtsmittelbelehrung, wonach die Bahnunternehmen den Entscheid an das EVED weiterziehen konnten. Da somit die Anerkennung bzw. Nichtanerkennung Verfügungscharakter hatte, konnte der Arbeitgeber die ganze oder teilweise Nichtanerkennung von allfälligen Aufwendungen für die Pensionskasse anfechten. Damit würde ein Haftungsanspruch auch an Artikel 12 VG scheitern.

3.5.3.5 Verwirkung

Selbst wenn eine Haftung bestehen würde, wären entsprechende Ansprüche verwirkt. Die pensionskassenrechtliche Aufsichtstätigkeit des BAV über die ASCOOP dauerte bis Ende 1995. Aus diesem Grund ist die absolute Verwirkung eingetreten. Auch die relative Frist von einem Jahr ab Kenntnis des Schadens ist abgelaufen³³.

Fazit: Für die Begründung einer Haftung nach Verantwortlichkeitsgesetz (VG) aus der vormaligen pensionskassenrechtlichen Aufsichtstätigkeit des BAV fehlt es sowohl an der Widerrechtlichkeit als auch am adäquaten Kausalzusammenhang. Ausserdem würde Artikel 12 VG (die Rechtmässigkeit formell rechtskräftiger Verfügungen, Entscheide und Urteile kann nicht in einem Verantwortlichkeitsverfahren überprüft werden) einer entsprechenden Forderung entgegenstehen. Schliesslich wäre ein allfälliger Anspruch verwirkt. Es besteht somit kein Rechtsanspruch der ASCOOP und der ihr angeschlossenen Unternehmen gegenüber dem Bund. Damit sind die in der politischen Diskussion verlautenden Argumente – der Bund stehe aufgrund der früheren Aufsichtstätigkeit des BAV über die ASCOOP in der Pflicht – abzulehnen.

3.6 Konklusion: Keine Handlungspflicht des Bundes

Die vorgängige Zusammenstellung und Beurteilung der verschiedenen Rollen des Bundes gegenüber den bei der ASCOOP versicherten KTU zeigt, dass der Bund im Zusammenhang mit den Problemen der Pensionskasse ASCOOP ausschliesslich als Miteigentümer zu einer Unterstützung seiner Unternehmen bei der Sanierung der ASCOOP angehalten sein könnte. Aus der Sicht des Bestellers, des Regulators oder

³¹ Urteil der Eidg. Rekurskommission für die Staatshaftung (HRK) vom 29. November 2005, 2004-012; BGE 129 I 142 f. E. 3.1; BGE 126 I 147 E. 2a; BGE 119 Ib 212 E. 3c, mit weiteren Hinweisen.

³² Vgl. Art. 58 aEBG, Art. 23 Abs. 3 der Verordnung vom 19. Dezember 1958 über den Vollzug des 6. und 7. Abschnittes aEBG sowie Art. 10 der Verordnung vom 20. Oktober 1989 über die Systematisierung der Personalaufwendungen.

³³ Gemäss Artikel 20 Absatz 1 VG erlischt die Haftung des Bundes, wenn der Geschädigte sein Begehren auf Schadenersatz oder Genugtuung nicht innert eines Jahres seit Kenntnis des Schadens einreicht, auf alle Fälle nach zehn Jahren seit dem Tag der schädigenden Handlung des Beamten.

aufgrund der BAV-Aufsichtstätigkeit bis Ende 1995 ergibt sich für den Bund weder direkt noch indirekt eine Handlungspflicht oder ein Handlungsinteresse. Wie unter Ziffer 3.3. bereits ausgeführt, gewährt der Bund in seiner Rolle als Besteller des RPV ausserdem bereits heute eine indirekte Hilfe, indem er ausserordentliche Sanierungsbeiträge als abgeltungsberechtigt anerkennt. Aus diesem Grund wird im Folgenden auch einzig eine Lösung skizziert, die am Miteigentum des Bundes an den der ASCOOP angeschlossenen KTU anknüpft. Selbstverständlich kann eine Mitbeteiligung des Bundes nur in Frage kommen, wenn der Bund auch bei der PK SBB einen Sanierungsbeitrag leistet.

3.7 Hilfe an betroffene KTU aus Eigenerinteresse

Diese Lösung setzt bei der Eigentümerschaft an. Sofern ein Interesse seitens der Eigentümer eines betroffenen Unternehmens besteht, d.h. seitens des Bundes *und* der übrigen Aktionäre, würde sich der Bund im Verhältnis zu seinem Anteil am Aktienkapital bereit erklären, an allfälligen Sanierungsinitiativen mitzumachen. Der Bund würde somit nicht einen Beitrag in der vollen Höhe der gesamten Unterdeckung leisten, sondern gemäss seiner Kapitalbeteiligung einen Anteil davon übernehmen. Voraussetzung für die Bundesunterstützung wäre ausserdem, dass die KTU beziehungsweise die Vorsorgewerke vorgängig selber alle zumutbaren Sanierungsmassnahmen ergriffen haben. Deren Erfolgchancen würden mit der Bundesunterstützung der bei der Pensionskasse ASCOOP angeschlossenen Vorsorgewerke der KTU erhöht.

Mit dieser Lösung müssten die übrigen Aktionäre, d.h. insbesondere auch die Kantone, für jedes einzelne Unternehmen Stellung zu beziehen und ihre Verantwortung als Eigner ebenfalls wahrnehmen, da ein Bundesengagement stets von der anteilmässigen Teilnahme der übrigen Aktionäre abhängig wäre. Entsprechend wären für jedes einzelne Unternehmen die Bemühungen zu koordinieren. Die Hilfe des Bundes würde sich in der Grössenordnung von 107 Millionen belaufen (vgl. Anhang). Es müsste auf Bundesebene eine spezielle Rechtsgrundlage geschaffen und ein Bundesbeschluss zur Finanzierung vom Parlament verabschiedet werden.

4 Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat legt diesen Bericht der Vernehmlassungsvorlage zur Pensionskasse SBB bei. Somit können sich die Kantone, Parteien sowie alle interessierten Verbände und Organisationen im Rahmen dieser Vernehmlassung auch zur Pensionskasse ASCOOP äussern. Das weitere Vorgehen wird der Bundesrat gestützt auf die Auswertung der Vernehmlassung zur Pensionskasse SBB festlegen.

Übersicht über die bei ASCOOP versicherten KTU mit Kapitalbeteiligung des Bundes und deren Deckungslücken (per 31. Dezember 2007)

Bezeichnung	Deckungsgrad in %	Deckungslücke am 31.12.07	Anteil des Bundes am Aktienkapital der KTU in %	Anteil an der Unterdeckung des Vorsorgewerks gemäss Kapitalbeteiligung des Bundes
1	2	3	4	5= (3/100)*4
Aktiengesellschaft Matterhorn Gotthard Bahn ¹	77.3		38.9	
Matterhorn Gotthard Infrastruktur AG		8'822'962	76.8	6'776'035
Matterhorn Gotthard Verkehrs AG		26'468'887	16.6	4'393'835
Appenzeller Bahnen	75.6	17' 641' 594	39.3	6'933'146
BDWM Transport AG ²	74.9	5 '873' 386	30.3	1'779'636
BLS Lötschbergbahn AG ³	80.4	148 '752' 995	21.7	32'279'400
CGN Compagnie générale de navigation sur le Lac Léman	75.7	12' 149' 253	3.9	473'821
Compagnie des chemins de fer du Jura (C.J.)	77.4	9'495' 946	33.4	3'171'646
Compagnie du Chemin de fer Montreux Oberland bernois	76.5	24 '771' 521	43.1	10'676'526
Compagnie du chemin de fer Nyon-St-Cergue-Morez	76.8	3' 404' 011	28.3	963'335
Ferrovie Luganesi	77.6	1' 829' 145	10.0	182'915
Forchbahn AG	77.7	3 '924' 141	32.8	1'287'118
Frauenfeld-Wil-Bahn AG	74.1	2' 927' 009	37.7	1'103'482
Regionalverkehr Bern-Solothurn	79.6	26' 130' 018	31.4	8'204'826
Schweizerische Südostbahn AG	77	42' 057' 054	35.8	15'056'425
Sihltal Zürich Uetliberg Bahn SZU	75.3	13' 650' 566	27.8	3'794'857
Société des Forces motrices de l'Avançon ⁴	74.4	4' 915' 385	11.0	540'692
Transports de la région Morges-Bière-Cossonay (MBC)	77.9	4' 641' 313	34.4	1'596'612
Transports Publics du Chablais SA total	76.2	13' 380' 583	18.1	2'421'886
TRAVYS-Transports Vallée-de-Joux-Yverdon-les-Bains-Sainte-Croix S.A.	77.5	6' 550' 320	17.2	1'126'655
TRN SA	83.3	9' 751' 087	13.4	1'306'646
Verkehrsbetriebe STI	89.6	5' 586' 752	11.6	648'063
Wynental- und Suhrentalbahn (WSB)	86.4	6' 411' 848	34.4	2'205'676
TOTAL bei ASCOOP versicherte KTU mit Bundesbeteiligung		399'135'776		106'923'233
Bei ASCOOP versicherte KTU ohne Kapitalbeteiligung des Bundes		178'197'962		
TOTAL bei ASCOOP versicherte KTU		577'333'738		

¹ Das Personal ist bei der Matterhorn Gotthard Bahn AG angestellt und wird in der Spartenrechnung gemäss Verteilschlüssel zu 25% der Matterhorn Gotthard Infrastruktur AG und zu 75% der Matterhorn Gotthard Verkehrs AG zugeordnet.

² Per 1. Januar 2008 aus der ASCOOP ausgetreten

³ Ohne Tochtergesellschaften BLS Cargo und BLS Alptransit AG

⁴ Elektrizitätsversorgungsunternehmen (keine KTU)