

2019.01

Gutachten über den Stabilisierungsbeitrag 2016 der SBB an die Pensionskasse der SBB (Gutachten vom 11. April 2019)

Stichwörter: Pensionskasse; Stabilisierungsbeitrag; SBB

Mots clés: Caisse de pensions ; contribution de stabilisation ; CFF

Regeste: Der Verwaltungsrat der SBB hat die Übergangsbestimmung der Änderung vom 18. März 2011 des SBBG nicht verletzt, als er 2016 die Zahlung des Stabilisierungsbeitrags von 690 Millionen Franken an die Pensionskasse SBB beschloss und sich verpflichtete, diesen Betrag sukzessive in Form einer Darlehensrückzahlung an die Pensionskasse zu bezahlen.

Regeste: Le conseil d'administration des CFF n'a pas violé la disposition transitoire de la révision du 18 mars 2011 de la loi sur les CFF en décidant en 2016 de l'octroi de la contribution de stabilisation de 690 millions à la Caisse de pensions des CFF et en s'engageant à payer progressivement ce montant sous la forme du remboursement d'un prêt de la Caisse de pensions.

Rechtliche Grundlagen: SBBG; Art. 65d BVG; SuG

Base juridique: LCFF ; art. 65d LPP ; LSu

Am 1. Februar 2019 hat die Finanzkommission des Ständerats das Bundesamt für Justiz um ein kurzes Rechtsgutachten zur folgenden Frage gebeten: Ist die Zahlung von 690 Millionen Franken durch die SBB an die Pensionskasse der SBB (PK SBB) im Jahr 2016 vereinbar mit der Übergangsbestimmung der Änderung vom 18. März 2011 des Bundesgesetzes vom 20. März 1998 über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG; SR 742.31)?

1. Sachverhalt

Die PK SBB ergriff im Jahr 2016 aufgrund der ungünstigen Versichertenstruktur, der steigenden Lebenserwartung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SBB, der anhaltend tiefen Zinssätze und der fehlenden Wertschwankungsreserven Stabilisierungsmassnahmen. Diese Stabilisierungsmassnahmen umfassten die Anpassung der versicherungstechnischen Grundlagen und die Senkung des Umwandlungssatzes von 5,8 auf 5,2 Prozent. Da diese Massnahmen eine Reduktion der zukünftigen Leistungen für die aktiven Versicherten zur Folge gehabt hätten, beschloss der Verwaltungsrat der SBB AG, diese Leistungseinbusse zu kompensieren, indem er der PK SBB einen Betrag von 690 Millionen Franken gewährte. Zudem ergriff er Begleitmassnahmen, darunter die Erhöhung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge um 12,5 Prozent.¹

Gemäss einer Medienmitteilung der SBB vom 16. April 2015 erfolgte die Finanzierung mittels Aufnahme eines Darlehens in der Höhe von 690 Millionen Franken im Jahr 2016. Die Rück-

¹ Antwort des Bundesrates auf die Interpellation 18.3012 Sollberger Sandra.

zahlung dieses Darlehens wird aus den laufenden Gewinnen der Abteilung Immobilien finanziert. Nach Auskunft der Eidgenössischen Finanzverwaltung wurde der Darlehensvertrag mit der PK SBB abgeschlossen. Die Einzelheiten der Transaktion wurden uns nicht mitgeteilt. Wir gehen davon aus, dass die SBB den Betrag sofort der PK SBB «gutschrieben» und die PK SBB die 690 Millionen Franken als Aktiven verbuchte. Die SBB, so nehmen wir weiter an, gaben gegenüber der PK SBB eine Schuldanerkennung in der gleichen Höhe ab und verpflichteten sich, die Schuld schrittweise zurückzubezahlen.

2. Die Änderung des SBBG vom 18. März 2011 und die entsprechende Übergangsbestimmung

A. Rechtlicher Rahmen

Am 16. Mai 2008 stellten die SBB und die PK SBB beim Bund ein Gesuch um Rekapitalisierung der PK SBB mit der Begründung, der Bund habe die sogenannten «Altlasten» nicht korrekt oder nicht vollständig ausfinanziert. In seiner Botschaft vom 5. März 2010 legte der Bundesrat ausführlich dar, warum nach seiner Auffassung diese Rekapitalisierungsbegehren abzulehnen seien². Er schlug aber vor, die Streitigkeit auf politischem Weg in Form einer rechtlichen Regelung zu lösen. Mit der Änderung vom 18. März 2011 des SBBG wurden die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung vom Parlament angenommen und in einer Übergangsbestimmung die Refinanzierung eines Sanierungsbeitrags der SBB durch den Bund geregelt. Die wesentlichen Bestimmungen sind wie folgt formuliert:

«¹ Der Bund refinanziert die SBB einmalig mit einem Betrag von 1148 Millionen Franken als Beitrag zur Sanierung ihrer Pensionskasse.

² Die SBB leisten als Arbeitgeber im Rahmen eines Sanierungskonzepts an ihre Pensionskasse eine Sanierungseinlage in der Höhe von 1148 Millionen Franken und zusätzlich namhafte Sanierungsbeiträge im Sinne von Artikel 65d Absatz 3 Buchstabe a des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge.

³ Die SBB und die Pensionskasse der SBB verzichten auf allfällige Nachforderungen gegenüber dem Bund als Träger und Leistungsgarant der ehemaligen Pensions- und Hilfskasse der SBB. Die Pensionskasse der SBB verzichtet auf solche Forderungen auch gegenüber den SBB. »

Mit dem Betrag von 1'148 Millionen sollte das fehlende Deckungskapital für die Bezüger einer Altersrente bis Ende 2006 ebenso finanziert werden wie das bei diesen «Altersrentnern» für die Senkung des technischen Zinssatzes von 4 auf 3,5 Prozent fehlende Deckungskapital.

² BBl 2010 2550 ff.

Der Bundesrat führte zu Abs. 3 in der Botschaft Folgendes aus:

« Im Rahmen der vom Bundesrat mit dieser Botschaft beantragten Änderung des SBBG würden die SBB und die PK SBB auf sämtliche Forderungen im Zusammenhang mit der PHK³-Zeit definitiv verzichten, die Ausfinanzierungsbegehren würden gegenstandslos. Die SBB und die PK SBB sind mit dieser Vorgehensweise einverstanden. Mit Schreiben vom 11. Dezember 2009 an die Eidgenössische Finanzverwaltung haben sie insbesondere ihre Absicht erklärt, auf sämtliche Forderungen im Zusammenhang mit der PHK-Zeit definitiv zu verzichten, falls das Parlament einer Bundeshilfe im Umfang von 1148 Millionen gemäss der vorliegenden Botschaft zustimmt. »⁴

« Wie in Ziffer 1.1.7 ausführlich dargelegt, ist der Bund seinen Verpflichtungen im Rahmen der Ausfinanzierung der Pensionskasse der SBB bereits vollumfänglich nachgekommen. Trotzdem haben die SBB und die PK SBB gegenüber dem Bund als Träger und Leistungsgarant der ehemaligen PHK am 16. Mai 2008 hohe Nachforderungen gestellt. Die mit der vorliegenden Gesetzesänderung zu beschliessende Bundeshilfe soll aber nur dann geleistet werden, wenn sichergestellt ist, dass der Bund weder seitens der SBB noch seitens der PK SBB mit weiteren Forderungen rechnen muss. Auch die SBB soll von ihrer Pensionskasse keine über das erwähnte Sanierungskonzept hinausgehenden Forderungen gewärtigen müssen. Der Bundesrat ist, wie bereits erwähnt, der Ansicht, dass mit den im Sommer 2009 von der SBB und der PK SBB beschlossenen Massnahmen alle Beteiligten einen angemessenen Beitrag zur Sanierung der PK SBB leisten. Wenn – entgegen der Überzeugung des Bundesrates – noch Nachforderungen aus der PHK-Zeit unbeglichen wären, hätten diese mit den beschlossenen Sanierungsbeiträgen als abgegolten zu gelten. Es ist deshalb vorgesehen, die Auszahlung der Bundeshilfe von einem Verzicht der SBB und der PK SBB auf die Geltendmachung solcher Nachforderungen gegenüber dem Bund sowie von einem entsprechenden Verzicht der PK SBB gegenüber der SBB abhängig zu machen »⁵

B. Vereinbarkeit des Stabilisierungsbeitrags der SBB im Jahr 2016 mit der Übergangsbestimmung

a) Vereinbarkeit mit Abs. 2 der Übergangsbestimmung

Abs. 2 der Übergangsbestimmung der Änderung vom 18. März 2011 verpflichtete die SBB, als Arbeitgeberin an ihre Pensionskasse eine Sanierungseinlage in der Höhe von 1'148 Millionen Franken zu zahlen, die sie ihrerseits gestützt auf Abs. 1 der Übergangsbestimmung vom Bund erhielten. Weiter verlangt Abs. 2, dass die SBB namhafte Sanierungsbeiträge im Sinne von Art. 65d Abs. 3 Bst. a des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) leisten.

³ Die ehemalige Pensions- und Hilfskasse der SBB.

⁴ BBl 2010 2553.

⁵ BBl 2010 2564 f.

Der Stabilisierungsbeitrag von 2016 ist nicht vergleichbar mit den Beiträgen der SBB nach Abs. 2 der Übergangsbestimmung der Änderung vom 18. März 2011. Er unterscheidet sich zunächst einmal von der Einmaleinlage von 1'148 Millionen Franken, die die SBB gestützt auf Abs. 2 der Übergangsbestimmung vom 18. März 2011 leisteten, dadurch, dass die Einmaleinlage ein einmaliger Beitrag zur Deckung der Finanzierungslücke bei den Rentenbezüglern war, während der Stabilisierungsbeitrag zugunsten der beruflichen Vorsorge der Angestellten der SBB, die nahe der Pensionierung standen, geleistet wurde. Es handelte sich beim letzten also um einen Beitrag zugunsten eines Teils der aktiven Versicherten. Beim Stabilisierungsbeitrag von 2016 handelte es sich auch nicht um einen Sanierungsbeitrag im Sinn von Art. 65d Abs. 3 Bst. a BVG, denn die PK SBB befand sich im Jahr 2016 nicht in Unterdeckung. Zwar erfolgte der Beitrag in Form einer Schuldanererkennung gegenüber der PK SBB mit vereinbarter schrittweiser Rückzahlung der Schuld (was rechtlich einem Darlehen der PK SBB an die SBB entspricht). Dies ändert indessen nichts daran, dass es sich bei dem Betrag um einen einmaligen Beitrag (Einmaleinlage) der SBB in ihrer Funktion als Arbeitgeberin handelt.

Unabhängig von den Unterschieden zwischen dem Stabilisierungsbeitrag von 2016 und den Beiträgen nach Abs. 2 der Übergangsbestimmung vom 18. März 2011 kann aus der Übergangsbestimmung auch nicht geschlossen werden, dass der Gesetzgeber 2011 davon ausging, dass ein Arbeitgeberbeitrag zugunsten der beruflichen Vorsorge seiner versicherten Angestellten oder Sanierungsbeiträge im Sinn von Art. 65d Abs. 3 Bst. a BVG eine besondere gesetzliche Grundlage erfordert. Abs. 2 der Übergangsbestimmung wurde aufgenommen, damit die Modalitäten⁶ für die Zahlung und die Voraussetzungen für die Gewährung⁷ der Bundeshilfe klar festgelegt waren. Die SBB hatten als Arbeitgeberin bereits 2007 Sanierungs- und Stabilisierungsmassnahmen ohne besondere gesetzliche Grundlage ergriffen. Die Sanierungs- und Stabilisierungsmassnahmen im Jahr 2010 hingegen waren vor der Verabschiedung der Übergangsbestimmung vom 18. März 2011 beschlossen und umgesetzt worden. Die Übergangsbestimmung bildete daher nicht die gesetzliche Grundlage dafür, selbst wenn auch sie Sanierungsbeiträge im Sinn von Art. 65d Abs. 3 Bst. a BVG vorsah.

In der Motion 11.3002, die im Rahmen der Diskussionen über die vom Bundesrat in seiner Botschaft vom 5. März 2010 vorgeschlagenen Revision des SBBG von der FK-N eingereicht wurde, verlangte die FK-N, dass ausdrücklich präzisiert wird, dass der Bund für die PK SBB keine weiteren finanziellen Mittel bereitstellt, selbst wenn sie erneut in eine kritische finanzielle Situation geraten sollte. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion, da sie aus sachlichen Gründen nicht nötig sei. Er begründete seine Haltung unter anderem damit, dass es für eine Bundeshilfe an eine Pensionskasse «in jedem Fall eine formell-gesetzliche Grundlage» brauche und dass «mit der Notwendigkeit der Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage für allfällige Leistungen des Bundes gleichzeitig auch die Einflussnahme bzw. Entscheidungsfreiheit des Parlaments sichergestellt sei». Die Motion wurde vom Nationalrat angenommen und vom Ständerat am 27. September 2011 in Zustimmung zur Argumentation des Bundesrats abgelehnt (AB 2011 S 934). In der Antwort des Bundesrats auf die Motion 11.3002 wurde der Begriff der «Bundeshilfe» nur im Zusammenhang mit Subventionen des Bundes zugunsten anderer Rechtseinheiten als des Bundes verwendet. Die Leistung von 1'148 Millionen Franken an die SBB, wie sie in Abs. 1 der Übergangsbestim-

⁶ Zahlung an die SBB gestützt auf Abs. 1 der Übergangsbestimmung und anschliessende Zahlung an die PK SBB durch die SBB gestützt auf Abs. 2.

⁷ Siehe die namhaften Sanierungsbeiträge i.S.v. Art. 65d Abs. 3 Bst. a BVG und den Inhalt von Abs. 3 der Übergangsbestimmung.

mung der Änderung vom 18. März 2011 des SBBG vorgesehen ist, war ein solcher Fall: Die SBB sind eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft (Art. 2 Abs. 1 SBBG), die alle Rechtsgeschäfte tätigen kann, die mit dem Unternehmenszweck direkt oder indirekt im Zusammenhang stehen oder die geeignet sind, diesen zu fördern (Art. 3 Abs. 2 SBBG). Die Stabilisierungsmassnahme von 2016 ist hingegen keine Finanzhilfe: Eine Leistung des Arbeitgebers zugunsten der beruflichen Vorsorge seiner Angestellten (der aktiven Versicherten) ist nicht nur keine Finanzhilfe im Sinn von Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz; SR 616.1). Sondern das Subventionsgesetz findet gar keine Anwendung auf die Zahlungen der SBB. Denn diese sind eine juristische Person ausserhalb des Bundes und unterliegen damit als Geldgeber nicht diesem Gesetz. Auch der Bund als Eigner der SBB leistete keine Finanzhilfe, denn er nahm vom Stabilisierungsbeitrag 2016 lediglich Kenntnis, ohne ihn vorzufinanzieren – anders als bei der Zahlung von 1'148 Millionen Franken im Jahr 2011. Eine Vorfinanzierung hätte, wie ausgeführt, einer formellgesetzlichen Grundlage bedurft. Die Behauptung des Aufsichtsbeschwerdeführers, der Bund habe den SBB ein Darlehen von 690 Millionen Franken gewährt, ist unbegründet: Es war die PK SBB und nicht der Bund, die den SBB dieses Darlehen gewährt hat.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Verwaltungsrat der SBB AG Abs. 2 der Übergangsbestimmung vom 18. März 2011 nicht verletzte, als er 2016 beschloss, der PK SBB einen Stabilisierungsbeitrag von 690 Millionen Franken zu gewähren und den Betrag schrittweise in Form einer Darlehensrückzahlung zu bezahlen. Ebenso wenig hat der Bund Subventionsrecht verletzt, da er im Zusammenhang mit dem Stabilisierungsbeitrag von 2016 den SBB keine Finanzhilfe gewährt hat.

b) Vereinbarkeit mit Abs. 3 der Übergangsbestimmung

Der erste Satz von Abs. 3 der Übergangsbestimmung der Änderung vom 18. März 2011 des SBBG hat nur die allfälligen Nachforderungen der SBB und der PK SBB gegenüber dem Bund «als Träger und Leistungsgarant der ehemaligen Pensions- und Hilfskasse der SBB» zum Gegenstand. Ebenso betrifft der zweite Satz dieser Bestimmung mit dem Begriff «solche Forderungen» ausschliesslich allfällige Leistungen im Sinn des ersten Satzes, nämlich Forderungen gegenüber den SBB für Verpflichtungen aus der Zeit der ehemaligen PHK⁸. Demgegenüber stellt die Leistung der SBB von 690 Millionen Franken an die PK SBB im Jahr 2016 keine Erfüllung einer Nachforderung gegenüber einem Träger oder Leistungsgaranten der ehemaligen PHK dar. Vielmehr liegt eine Leistung des Arbeitgebers vor, welche die von der PK SBB ergriffenen Massnahmen im Jahr 2016, nämlich die Anpassung der versicherungstechnischen Grundlagen und die Senkung des Umwandlungssatzes, abfedern sollte⁹. Sie wurde vom Verwaltungsrat der SBB AG beschlossen, ohne dass dieser von Gesetzes wegen oder aufgrund von Rechtsansprüchen der PK SBB aus der Zeit der ehemaligen PHK der SBB dazu verpflichtet gewesen wäre.

Das Bundesgericht hat sich im Jahr 2015 in einem anderen Zusammenhang mit der Tragweite der Übergangsbestimmung der Änderung vom 18. März 2011 befasst¹⁰. Es prüfte die Frage, ob die SBB die Amortisation der Darlehen als Arbeitgeberbeitrag an die Sanierung

⁸ Botschaft BBl 2010 2564 f.

⁹ Antwort des Bundesrats auf die Interpellation 18.3012 Sollberger Sandra.

¹⁰ Entscheid 2C_735/2014 vom 7. August 2015, E 4.4.

ihrer Pensionskasse¹¹ bei der Berechnung der Abgeltung für die Linien des regionalen Personenverkehrs anteilmässig dem Bund und den Kantonen weiterbelasten können. Die Übergangsbestimmung regelt diese Frage nicht, doch der Botschaft des Bundesrats ist klar zu entnehmen, dass die Kosten der Rückzahlung des Darlehens der PK SBB mit Ausnahme der Zinsen nicht anrechenbar sind¹². Vor diesem Hintergrund befand das Bundesgericht, dass Abs. 3 der Übergangsbestimmung in seinem Kontext zu sehen ist. Diese Bestimmung, so das Bundesgericht, stelle «eine Art Vergleichslösung» auf der Grundlage des Sanierungskonzepts dar, welches der Bund, die SBB und die Pensionskasse der SBB gemeinsam ausgehandelt hätten. Es leitete daraus ab, dass die Rückzahlung der Darlehen durch die SBB an ihre Pensionskasse nicht Teil der abgeltungsberechtigten Kosten ist. Dies mit der Begründung, dass der Bund – zusätzlich zu den 1'148 Millionen Franken, die er direkt übernommen hatte – nicht über den Weg der Abgeltung auch noch den Arbeitgeberbeitrag bezahlen soll. Mit dieser Entscheidung hat das Bundesgericht der Übergangsbestimmung von 2011 Auswirkungen zugestanden, die in der Botschaft des Bundesrats erwähnt sind, aber nicht im Wortlaut der Bestimmung Ausdruck gefunden haben. Diese Auswirkungen betrafen die Finanzierung von Beiträgen des Arbeitgebers, die in keinem – oder zumindest nicht nur im – Zusammenhang mit den Verpflichtungen aus der Zeit der ehemaligen PHK der SBB standen. Diese weite Auslegung von Abs. 3 der Übergangsbestimmung vom 18. März 2011 als «Ausdruck einer Vergleichslösung» bedeutet, dass dieser Absatz nicht nur die Verpflichtungen aus der Zeit der ehemaligen PHK der SBB, auf welche sich sein Wortlaut bezieht, umfasst, sondern seine Tragweite vom Inhalt der Vergleichslösung zwischen dem Bund, den SBB und der PK SBB abhängt. Die im Jahr 2016 von der PK SBB ergriffenen Massnahmen erfolgten aufgrund der finanziellen Entwicklung der Pensionskasse seit den Sanierungsmassnahmen nach der Übergangsbestimmung vom 18. März 2011. Nichts deutet darauf hin, dass die Vergleichslösung, auf welcher die Übergangsbestimmung beruht, einen vorzeitigen Verzicht auf weitere Stabilisierungsmassnahmen, die in keinem Zusammenhang mit den Verpflichtungen aus der Zeit der ehemaligen PHK der SBB stehen, eingeschlossen hätte.

Aus buchhalterischer Sicht bildeten die SBB für den Stabilisierungsbeitrag 2016 so genannte «Rückstellungen zugunsten der PK SBB». 1999 öffneten sie erstmals diese Rückstellungen mit 650 Millionen Franken für die Eröffnungsbilanz der PK SBB per 1. Januar 1999 und erhöhten sie anschliessend bis 2006 kontinuierlich. Der Hauptteil (2'985 von 4'318 Millionen) wurde 2006 gebildet.¹³ Die Rückstellungen wurden ab 2007 für verschiedene Sanierungsmassnahmen verwendet, einschliesslich den Sanierungsbeitrag von 938 Millionen Franken im Jahr 2010, auf den sich Abs. 2 der Übergangsbestimmung von 2011 bezog. Man könnte sich deshalb fragen, ob die Verwendung dieser Rückstellungen für den Stabilisierungsbeitrag 2016 mit dem Wortlaut oder dem Sinn und Zweck von Abs. 3 der Übergangsbestimmung vom 18. März 2011 vereinbar war. Soweit ein Teil dieser Rückstellungen im Hinblick auf die Eröffnungsbilanz der PK SBB geäuft wurde, bestand ein Zusammenhang zwischen der Rückstellung und den Forderungen der PK SBB gegenüber den SBB anlässlich der Errichtung der PK SBB. Die Frage, ob es zulässig war, diese ehemaligen «Rückstellungen zugunsten der PK SBB» auch für den Stabilisierungsbeitrag 2016 zu verwenden, kann indessen offengelassen werden, denn die Beantwortung der Frage hätte keine Auswirkungen auf die Rechtmässigkeit der Zahlung des Stabilisierungsbeitrags 2016 gehabt. Entscheidend für die

¹¹ Es handelte sich um die schrittweise Rückzahlung eines Darlehens von 938 Millionen Franken der PK SBB an die SBB AG im Jahr 2010.

¹² BBI 2010 2556, Fussnoten 15 und 16.

¹³ Rückstellungen genannt «Bildung «Passiven aus Vorsorgeeinrichtung FER 16» über Eigenkapital»

Beurteilung der Rechtmässigkeit ist, dass dieser Beitrag weder in einem Zusammenhang mit Forderungen aus der Zeit der ehemaligen PHK der SBB noch in einem solchen mit der Vergleichslösung stand, die der Übergangsbestimmung vom 18. März 2011 zugrunde lag.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass der Verwaltungsrat der SBB Abs. 3 der Übergangsbestimmung vom 18. März 2011 nicht verletzte, als er 2016 die Zahlung des Stabilisierungsbeitrags von 690 Millionen Franken an die PK SBB beschloss und sich verpflichtete, diesen Betrag schrittweise in Form einer Darlehensrückzahlung an die PK SBB zu bezahlen.

C. Schlussfolgerung

Der Verwaltungsrat der SBB hat die Übergangsbestimmung vom 18. März 2011 nicht verletzt, als er 2016 die Zahlung des Stabilisierungsbeitrags von 690 Millionen Franken an die PK SBB beschloss und sich verpflichtete, diesen Betrag sukzessive in Form einer Darlehensrückzahlung an die PK SBB zu bezahlen.