

Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala



Geschäftsprüfungskommissionen
CH-3003 Bern

An den Bundesrat
Bundeshaus
3003 Bern

9. Juli 1998

Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Herren Bundesräte

Die Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte erteilten Anfang Februar 1997 ihren Sektionen „Mittelleinsatz“ den Auftrag, die Zielsetzungen der Anlagetätigkeit des Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) zu überprüfen.

Die von Nationalrat Hubert Lauper präsidierten Sektionen beauftragten darauf die Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle (PVK) mit der Ausarbeitung eines Expertenberichtes. Dieser Bericht wurde den Sektionen am 14. November 1997 vorgelegt. Er gibt die Meinung der Verfasser wieder und bildet eine interessante Arbeitsgrundlage.

Die Sektionen haben am 28. November 1997 von diesem Bericht Kenntnis genommen und dessen Inhalt ausführlich diskutiert. Die Sektionen und darauf die Kommissionen haben dabei ihr Augenmerk auf die folgenden Punkte gerichtet.

1. Allgemeines

Der Ausgleichsfonds der AHV beruht auf Artikel 107 ff. des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG). Ihm werden die Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber, die Beiträge des Bundes und der Kantone, die Zinsen des Ausgleichsfonds sowie die Einnahmen aus dem Rückgriff auf haftpflichtige Dritte gutgeschrieben und alle Leistungen an die Rentenbezüger und Rentenbezügerinnen belastet. Der Ausgleichsfonds darf in der Regel nicht unter den Betrag einer Jahresausgabe sinken (Art. 107 Abs. 3 AHVG). Dem Ausgleichsfonds werden neben den Geldern der AHV auch die Gelder der Invalidenversicherung (IV) gutgeschrieben, für die eine eigene Rechnung geführt wird. Die Erwerbersatzordnung (EO) bildet einen selbständigen Fonds, der durch die Organe des AHV-Ausgleichsfonds verwaltet und angelegt wird.

Bislang hat sich die Anlagetätigkeit des Fonds auf Schweizerfranken- oder Fremdwährungsanlagen inländischer Schuldner beschränkt. Die Bilanz des Fonds wies am 31. Dezember 1996 ein Gesamtvermögen von 26'845 Millionen Franken aus. 60 Prozent der Anlagen des Ausgleichsfonds werden in Form direkter Darlehen an Schuldner der öffentlichen Hand (Bund, Kantone, Gemeinden usw.) vergeben. Vom Rest entfallen 14 Prozent auf Pfandbriefserien und 26 Prozent auf Obligationen und Kassenobligationen.

Der AHV-Ausgleichsfonds ist ein Fluktuationfonds, der die kurzfristige Einnahmen- und Ausgabenentwicklung auszugleichen hat. Seine Hauptfunktion besteht einerseits darin, die Liquidität der AHV zu sichern, andererseits darin, die künftige Überalterung der Bevölkerung auszugleichen. Mit seinen Zinserträgen von etwa 4 Prozent der Einnahmen trägt er in geringem Masse zur Finanzierung der AHV bei. Aufgrund des Umlageverfahrens kommt der Vermögensbildung nicht die gleiche Bedeutung zu wie bei den Einrichtungen der beruflichen Vorsorge, welche über das Kapitaldeckungsverfahren finanziert werden. Gleichwohl muss der Fonds eine Optimierung der Rendite anstreben, soweit sich dies mit seinem Ausgleichsauftrag vereinbaren lässt.

2. Die Ziele und Grundsätze der Anlagepolitik

Die Ziele und Grundsätze der Anlagetätigkeit des Ausgleichsfonds sind im Gesetz nicht definiert. Das AHVG hält lediglich fest, dass die Aktiven des Ausgleichsfonds so anzulegen sind, dass ihre Sicherheit sowie eine angemessene Verzinsung gewährleistet sind, und dass eine genügende Liquidität bereitzuhalten ist (Art. 108 Abs. 1 AHVG). Die Kompetenz zur Formulierung der Anlagepolitik wird somit implizit dem Verwaltungsrat des Fonds eingeräumt. In diesem 15köpfigen Gremium sind die Versicherten, die Wirtschaftsverbände, die Versicherungseinrichtungen, der Bund und die Kantone vertreten (Art. 109 Abs. 1 AHVG). Der Verwaltungsrat entscheidet über die Anlage der Mittel, überwacht die Ausführung seiner Beschlüsse und legt die Rechnung ab. Für den Vollzug seiner Beschlüsse ist die Geschäftsstelle des AHV-Ausgleichsfonds verantwortlich.

Obwohl auf Gesetzesstufe klare Zielsetzungen fehlen, sind die Kommissionen der Meinung, dass die Anlagepolitik - soweit dies mit dem Ausgleichsauftrag des Fonds vereinbar ist - auf eine Optimierung der Rendite auszurichten ist, da die Versicherten und Rentenberechtigten direkt davon profitieren können. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Darlehen an die öffentliche Hand, welche den Grossteil der Anlagen ausmachen, dem Ziel der Ertragsoptimierung gerecht werden. Die Meinungen darüber sind geteilt: Der Auffassung, dass der Ausgleichsfonds eine günstige Kapitalquelle für Gemeinwesen oder KMU (Risikokapital) sein soll, wird entgegengehalten, dass er einzig den Interessen der Rentner und Rentnerinnen zu dienen habe. In den Augen der Kommissionen sind diese Zielsetzungen nicht völlig unvereinbar, sofern die mit den Anlagen erzielten Erträge mit denjenigen des Marktes identisch sind. Hingegen dürfen die Aktiven des Fonds keinesfalls für schlecht rentierende regional- oder wirtschaftspolitische Ziele eingesetzt werden. In diesem Sinn ist der Begriff der „angemessenen Verzinsung“ in Artikel 108 Absatz 1 AHVG zu vage und lässt zuviel Interpretationsspielraum offen.

Empfehlung 1

Die Geschäftsprüfungskommissionen ersuchen den Bundesrat eindringlich, Artikel 108 Absatz 1 AHVG dahingehend zu ändern, dass die Formulierung „eine angemessene Verzinsung“ durch die Formulierung „einen marktgerechten optimierten Ertrag“ ersetzt wird.

Unter diesem Vorbehalt sind die Kommissionen der Meinung, dass es sinnvoll ist, die Anlagepolitik durch den Verwaltungsrat bestimmen zu lassen. Dies deshalb, weil das Umfeld des Fonds sich ständig wandelt und der Verwaltungsrat folglich über die für eine Anlagetätigkeit nötige Autonomie, Freiheit und Flexibilität verfügen muss. Die Kommissionen sind der Auffassung, dass es sich - im Gegensatz zur Verordnung über die berufliche Vorsorge (BVV 2), welche die Anlagetätigkeit der Vorsorgeeinrichtungen einschränkt - für den Ausgleichsfonds der AHV nicht aufdrängt, die Anlageprinzipien entweder im AHVG oder auf Verordnungsstufe formell zu regeln. Hier muss vor Augen gehalten werden, dass die für die Vorsorgeeinrichtungen geltenden Vorschriften insbesondere dazu dienen, die Anlagepraxis der mehreren tausend Pensionskassen zu vereinheitlichen und die staatliche Aufsicht zu erleichtern. Bei der AHV scheint kein solcher Bedarf zu bestehen. Denkbar wäre hingegen, dass der Bundesrat die Anlagepolitik über die Erteilung eines Leistungsauftrages an den Verwaltungsrat lenkt, der die zu erzielenden Mindestleistungen festhielte. Er könnte gewisse Beschränkungen vorsehen, um die Sicherheit der Anlagen zu gewährleisten. Der Bundesrat könnte auch Anlagebeschränkungen politischer oder gar ethischer Art festlegen, indem er beispielsweise vom Verwaltungsrat verlangen würde, nur in Ländern zu investieren, welche die Menschenrechte achten, oder nur in Unternehmungen, welche dem Erfordernis der nachhaltigen Entwicklung Rechnung tragen.

Die Geschäftsprüfungskommissionen sind der Meinung, dass die Grösse des Verwaltungsrates reduziert werden sollte. Alle Erfahrungen aus der Privatwirtschaft und aus öffentlichen Unternehmen zeigen, dass nur kleine Verwaltungsräte in der Lage sind, ihre Aufgaben effizient wahrzunehmen. Die Zusammensetzung des Verwaltungsrates sollte auch angepasst werden, so dass er professioneller arbeiten kann. Auch sollten Interessenkonflikte zwischen den Rollen als Fondsverwalter und Fondskunde vermieden werden.

Empfehlung 2

Die Geschäftsprüfungskommissionen ersuchen den Bundesrat, zu prüfen, inwiefern es zweckmässig wäre, dem Verwaltungsrat des AHV-Ausgleichsfonds einen Leistungsauftrag zu erteilen. Dabei ist auch die Grösse und die Zusammensetzung des Verwaltungsrates des Ausgleichsfonds und seiner Ausschüsse zu überprüfen und nötigenfalls die notwendigen gesetzlichen Anpassungen vorzuschlagen.

3. Die Organisation der Vermögensverwaltung

Die Verwaltung des Fondsvermögens erfolgt auf zwei Organisationsebenen: Die Anlagen in Schweizer Aktien und Fremdwährungsobligationen werden von externen Anlagespezialisten getätigt; die Depotverwaltung erfolgt über eine zentrale Wertpapierverwahrungsstelle. Der übrige Teil (d.h. rund 80%) des Vermögens wird durch die Geschäftsstelle des Fonds bewirtschaftet.

In den Augen der Kommissionen ist die Bewirtschaftung und Verwaltung der Schweizer Aktien und Fremdwährungsobligationen zweckmässig organisiert, da sie eine Professionalisierung der Vermögensverwaltung ermöglicht. Die professionellen Portfolio-Manager verfügen eher als die Geschäftsstelle über das fachliche Know-how, das für eine Ertragsoptimierung nötig ist. Sie sind aufgrund ihrer unmittelbaren Marktnähe in der Lage, die Innovationen auf den Finanzmärkten zu nutzen und stehen in Konkurrenz zueinander.

Für die Geschäftsprüfungskommissionen stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, diese Praxis auf die gesamte Vermögensverwaltung der AHV auszuweiten, d.h. auch auf die anderen Anlageformen (Darlehen, Kassenobligationen usw.). Die Rollen des Verwaltungsrates und der Geschäftsstelle des Ausgleichsfonds würden damit neu definiert: Sie würden die Mittel nicht mehr selber anlegen, sondern diese Aufgabe externen Portfolio-Managern übertragen; sie hätten die Befolgung der Anlagerichtlinien zu überwachen und die Rentabilität der verschiedenen Anlagen sowie die Leistungen der externen Anlagespezialisten miteinander zu vergleichen. Dies würde ermöglichen, zwischen den Anlagespezialisten Wettbewerbsverhältnisse zu schaffen und für den gesamten Fonds, unabhängig von der Anlageform (Aktien, Obligationen, Pfandbriefe, Kassenobligationen usw.), einheitliche Renditevergleiche anzustellen. Auch böte sich damit die Möglichkeit, die strategische von der operativen Ebene zu trennen und die Aufsichts- und die Bewirtschaftungstätigkeit klar auseinanderzuhalten. Zudem liesse sich dadurch die gesamte Tätigkeit des Portfolio-Managements klar dem Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel (BEHG) unterstellen.

Dies alles setzt voraus, dass der Verwaltungsrat zum voraus ein Referenzportefeuille erstellen würde, aus dem die Risiken, die er in bezug auf das gesamte Fondsvermögen einzugehen bereit ist, ersichtlich wären, und dass er Anlageprioritäten festlegen würde. Dieses Portefeuille würde als Bezugsgrösse für die Beurteilung der von den externen Portfolio-Managern erzielten Ergebnisse dienen.

Empfehlung 3

Die Geschäftsprüfungskommissionen ersuchen den Bundesrat, den Verwaltungsrat der Ausgleichsfonds aufzufordern, prüfen zu lassen, inwiefern es zweckmässig wäre, die gesamte Vermögensverwaltung des Fonds an externe Portfolio-Manager zu übertragen.

4. Vermögensrechtliche Haftung der mit der Verwaltung des Ausgleichsfonds betrauten Personen

Der Verwaltungsrat und die mit der Verwaltung des Ausgleichsfonds betrauten Personen tragen eine bedeutende vermögensrechtliche Verantwortung. Da aber das AHVG die Frage der vermögensrechtlichen Haftung der Fonds-Verantwortlichen nicht speziell regelt, kommt hier das Verantwortlichkeitsgesetz zur Anwendung. Diesem Gesetz zufolge ist die Organisation bzw. der Bund verantwortlich für Schäden, die die Mitglieder des Verwaltungsrates in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit Dritten zufügen, sofern zwischen der widerrechtlichen Handlung und dem Schaden ein Kausalzusammenhang besteht. Der Organisation und dem Bund steht ein Beschwerderecht zu, wenn der Schaden vorsätzlich oder grobfahrlässig verschuldet wurde.

In den Augen der Kommissionen wäre es angebracht, die Frage der vermögensrechtlichen Haftung im AHVG zu regeln, so wie dies in Artikel 52 BVG für den Bereich der beruflichen Vorsorge der Fall ist. Laut dieser Bestimmung sind alle mit der Verwaltung, Geschäftsführung oder Kontrolle der Vorsorgeeinrichtung betrauten Personen für den Schaden verantwortlich, den sie ihr absichtlich oder fahrlässig zufügen. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Entwurf eines Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) eine besondere Haftungsregelung enthält (Art. 86 ATSG), die übrigens auf das Verantwortlichkeitsgesetz verweist (vgl. Bericht der ständerätlichen Kommission, BBl 1991 II 185).

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates legt insbesondere Wert darauf, dass der Staat weiterhin die primäre Haftung trägt, mit allfälligen strengen Regressvoraussetzungen bezüglich Absichtlichkeit und Fahrlässigkeit der mit der Verwaltung des AHV-Ausgleichsfonds betrauten Personen.

Empfehlung 4

Die Geschäftsprüfungskommissionen ersuchen den Bundesrat zu prüfen, inwiefern es zweckmässig wäre, das AHVG mit einer Bestimmung zu ergänzen, welche vorsieht, dass mit der Verwaltung des AHV-Ausgleichsfonds betraute Personen für Schäden, die sie dem Fonds zufügen, aufkommen müssen. Der Bundesrat prüft gegebenenfalls, ob die einschlägigen Bestimmungen des Obligationenrechts und des Verantwortlichkeitsgesetzes ausreichen.

5. Lockerung der gesetzlichen Vorschriften zur Anlagepolitik

Mit der 10. AHV-Revision ist der Ausgleichsfonds seit dem 1. Januar 1997 befugt, Beteiligungen an schweizerischen Unternehmungen (Aktien) zu erwerben. Im Gesetz nach wie vor verboten ist der Erwerb von Aktien ausländischer Unternehmungen. Es trifft zu, dass Aktienanlagen politisch umstritten sind. Obschon der Aktienerwerb heute gesetzlich zugelassen ist, gewinnt jeweils je nach Konjunkturlage und aktuellem Trend das Für oder Wider die Oberhand. Für die Geschäftsprüfungskommissionen handelt es sich hier um eine Frage des Masses. Soweit die Kommissionen dies beurteilen können, sind die Massnahmen, die der Ausgleichsfonds auf diesem Gebiet getroffen hat, durchaus vernünftig und dienen der Diversifizierung der Risiken. Bis Mitte 1997 wurden je 500 Millionen Franken in Schweizer Aktien und in Fremdwährungsobligationen angelegt. Dies entspricht rund 5 Prozent des Fondsvermögens. In den nächsten Jahren sollen voraussichtlich rund 6 Milliarden Franken und damit 20 bis 25 Prozent des Fondsvermögens für diese beiden Anlageformen eingesetzt werden. Diese Anlagen und deren Verwaltung werden externen Spezialisten übertragen. Zum Vergleich: Art. 54 Bst. d BVV 2 erlaubt, dass bis zu 30 Prozent des Gesamtvermögens einer Vorsorgeeinrichtung in Aktien von Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz angelegt werden.

Es ist noch zu früh, über diese Massnahmen Bilanz zu ziehen. Nach Auffassung der Geschäftsprüfungskommissionen stellt die Möglichkeit, die Mittel des AHV-Ausgleichsfonds in Aktien zu investieren, einen ersten Schritt auf dem Wege zu einer Steigerung der Erträge der Fondsaktiven dar. Für die Kommissionen stellt sich allgemeiner die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, mit einer Lockerung der Gesetzesbestimmungen zusätzlich andere

Anlageformen zu ermöglichen (z. B. den Erwerb ausländischer Aktien). Dadurch würde der Handlungsspielraum des Verwaltungsrates im Bereich der Vermögensverwaltung erweitert. Die Erfahrungen, die seit 1985 bei der beruflichen Vorsorge gemacht worden sind, scheinen eine solche Öffnung zu rechtfertigen, die im übrigen seit langem von gewissen Kreisen unseres Parlamentes verlangt wird (vgl. Postulat Loeb François über die Anpassung der Anlagerichtlinien des AHV-Fonds an die BVG-Richtlinien; Amtl. Bull. NR **1991** 630). Im übrigen zeigt die moderne Portfoliotheorie auf, dass z. B. mit einer internationalen Streuung der Anlagen sich die Anlagesicherheit erhöhen lässt bzw. bei gleichem Risiko die Rendite erhöht werden kann. Allerdings gälte es dabei das erhöhte Risiko vor Augen zu halten, das die grösseren Wertschwankungen der Aktien (höhere Volatilität) mit sich bringen.

Empfehlung 5

Die Geschäftsprüfungskommissionen ersuchen den Bundesrat zu prüfen, ob es zweckmässig und überhaupt verantwortbar ist, Artikel 108 Absatz 1 AHVG so zu ändern, dass das Anlegen des Vermögens des Ausgleichsfonds in neuen Anlageformen ermöglicht wird.

6. Zweckmässigkeit des Ausgleichsfonds und Festlegung des Deckungsgrades

Der Deckungsgrad des Ausgleichsfonds wurde mit der 7. AHV-Revision, die am 1. Januar 1973 in Kraft trat, von ursprünglich 250 auf 100 Prozent einer Jahresleistung gekürzt (Art. 107 Abs. 3 AHVG).

Seit 1996 weist der Ausgleichsfonds einen Ausgabenüberschuss auf und dessen Höhe bewegt sich leicht unter dem gesetzlich vorgeschriebenen Niveau. Alles deutet darauf hin, dass diese Entwicklung fortauern wird. Grund dafür ist die schlechte Wirtschaftslage (Rückgang der Einnahmen) und die ungünstige Bevölkerungsentwicklung (Rückgang der Erwerbstätigen, Zunahme der Rentner). Hält man sich an die Szenarien des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI), so wird der Ausgleichsfonds im Jahre 2010 bei gleichbleibenden Leistungen und bei Einführung eines zusätzlichen Mehrwertsteuer-Prozentes einen Deckungsgrad von 6,5 Prozent (bei mässigem Wachstum) oder gar minus 28,5 Prozent (Nullwachstum) aufweisen. Die AHV wird demnach keine Reserven und damit kein Anlagepotential mehr haben.

Nach Auffassung der Geschäftsprüfungskommissionen muss der Ausgleichsfonds unbedingt beibehalten werden, und sei es nur aus psychologischen Gründen: Der Fonds steht in den Augen der Öffentlichkeit für die Solvenz der AHV und trägt zum Vertrauen in die Erste Säule und deren Zukunft bei. Die Kommissionen unterstützen deshalb prinzipiell die Motion Schiesser, welche verlangt, dass an der gesetzlich vorgesehenen Höhe des Ausgleichsfonds festgehalten wird. Die Frage ist einzig, ob die heutige Festlegung auf den „Betrag einer Jahresausgabe“ sinnvoll ist. Dieser Wert erscheint heute als willkürlich und beruht auf keinem versicherungsmathematischen Kriterium. Es stellt sich deshalb zu Recht die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, im Gesetz eine Formulierung zu wählen, die eine Anpassung des Deckungsgrades an die jeweilige Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung ermöglichen würde.

Empfehlung 6

Die Geschäftsprüfungskommissionen ersuchen den Bundesrat, die Zweckmässigkeit des Ausgleichsfonds grundsätzlich zu überprüfen; falls er sie bejaht, soll der Bundesrat eine Neufestlegung der Höhe des Fonds prüfen, welche der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung besser Rechnung trägt.

7. Schlussbemerkung

Abschliessend muss darauf hingewiesen werden, dass mit einer besseren Formulierung der Anlageziele und einer Lockerung der Bestimmungen zur Anlagepolitik die Finanzierungsfrage der AHV bei weitem nicht gelöst werden kann. Zum einen machen die Fondszinsen nur 4 Prozent der AHV-Einnahmen aus, zum andern ist der Fondsanteil, der langfristig angelegt werden kann, angesichts der Liquiditätserfordernisse gering: er beträgt heute nur gerade 20 Prozent des Fondsvermögens. Da die Anlageformen mit potentiell hoher Rendite, insbesondere die Aktien, langfristiger Natur sind (mindestens zehn Jahre), **muss man sich vor der Illusion hüten, dass mit einer noch so aggressiven Anlagepolitik die AHV-Rechnungen ganz oder teilweise saniert werden können.**

Aus diesem Grunde haben die Kommissionen auch darauf verzichtet, Schätzungen über allfällige Zusatzeinnahmen anzustellen, die in der Vergangenheit mit einer dynamischeren Anlagepolitik hätten erzielt werden können. Im nachhinein ist es immer leicht, Strategien zu einem Portfolio-Management zu entwickeln, das höhere Einnahmen verschafft hätte. Dies gilt umso mehr, als der Aktienerwerb erst seit 1997 möglich ist. Die Kommissionen beschränken sich auf die Feststellung, dass in den letzten zehn Jahren der Ertrag aus dem Vermögen des Ausgleichsfonds immer unter 4 Prozent gelegen hat. Zum Vergleich sei darauf hingewiesen, dass die BVV 2 für BVG-Altersguthaben einen Mindestsatz von 4 Prozent vorsieht.

Die Geschäftsprüfungskommissionen bitten den Bundesrat, zu diesen Empfehlungen bis Ende 1998 Stellung zu nehmen. Im Fall einer guten Aufnahme der Empfehlungen ersuchen die Kommissionen den Bundesrat, diese raschmöglichst zu verwirklichen, nötigenfalls im Rahmen einer besonderen Teilrevision des AHVG.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Bundespräsident, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Herren Bundesräte, unserer vorzüglichen Hochachtung.

IM NAMEN DER GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSIONEN

Der Präsident der Kommission
des Nationalrates

Der Präsident der Kommission
des Ständerates

Alexander Tschäppät
Nationalrat

Peter Bieri
Ständerat

Anhang: Schlussbericht der PVK vom 14. November 1997