

**Strukturreform in der beruflichen Vorsorge: Vernehmlassung zu den
Verordnungsänderungen und zur neuen Verordnung über Anlagestiftungen**

Stellungnahme der KdK vom 18. März 2011

1. Grundsätzliche Bemerkungen

1.1 Die Kantonsregierungen haben die von der Bundesversammlung beschlossene Strukturreform in der beruflichen Vorsorge (BBI 2010 2017) stets begrüsst. Namentlich wird der im Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) angelegte Weg in Richtung einer Verstärkung der direkten Aufsicht durch die Kantone klar unterstützt. Dass die Kantone fähig und willens sind, im Sinne der neuen Gesetzesbestimmungen die direkte Aufsicht zu verstärken, zeigen die konkreten Lösungen, wie sie z.B. in der Zentralschweiz seit 2006 und in der Ostschweiz seit 2008 erfolgreich bestehen. Ein gewisses Aufsichtsvolumen der einzelnen Aufsichtsbehörde ist eine wesentliche Voraussetzung für die angestrebte Professionalisierung in der Aufsicht. In diesem Sinne werden die Kantone den eingeschlagenen Weg in Richtung Regionalisierung der direkten Aufsicht weiterverfolgen.

1.2 Neben der Kantonalisierung der direkten Aufsicht haben die Kantonsregierungen auch die Bestrebungen des BVG für eine unabhängige Oberaufsicht begrüsst. Eine fachlich kompetente Oberaufsicht stellt eine wertvolle Unterstützung für die Behörden der direkten Aufsicht dar. Damit wird insgesamt ein homogenes System gewährleistet, das den Herausforderungen in der Aufsicht über die berufliche Vorsorge gerecht wird. Mit der klaren Abgrenzung zwischen Oberaufsicht und direkter Aufsicht geben die neuen BVG-Bestimmungen ein kohärentes System vor, das auch aus Sicht der im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) verfolgten Ziele der Aufgabenentflechtung und klaren Zuweisung von Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen zu überzeugen vermag.

1.3 Mit der Strukturreform sollen namentlich die Aufsicht über die berufliche Vorsorge gestärkt, die Aufgaben der verschiedenen Akteure in der zweiten Säule klarer geregelt und mehr Transparenz bei der Verwaltung von Vorsorgeeinrichtungen geschaffen werden, um so das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die zweite Säule des Altersvorsorgesystems weiter zu stärken. Im Sinne dieser Zielsetzungen enthalten die vorgelegten Verordnungsentwürfe durchaus positive Ansätze. Einige Vorschriften in der Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge (BVV 1) und in der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) schiessen aus Sicht der Kantonsregierungen jedoch weit über das Ziel hinaus. Namentlich die geplante Oberaufsichtskommission wird als deutlich überdimensioniert und unverhältnismässig teuer erachtet.

1.4 Aufgrund der bundesrechtlichen Regelung, wonach die Anlagestiftungen inskünftig ausschliesslich unter Aufsicht der Oberaufsichtskommission stehen, wird auf eine Stellungnahme zur entsprechenden Verordnung (ASV) verzichtet.

2. Bemerkungen zur Oberaufsichtskommission

2.1 Die in der BVV 1 vorgeschlagene Ausgestaltung der Oberaufsichtskommission (OAK) schiesst aus Sicht der Kantonsregierungen massiv über das gesetzgeberische Ziel hinaus. Gemäss dem erläuternden Bericht vom 12. November 2010 sind für die OAK (Kommission und Sekretariat) insgesamt 28.8 Vollzeitstellen und Gesamtkosten von jährlich 7,16 Millionen

Franken geplant. In der seinerzeitigen Botschaft zur Strukturreform wurden gegenüber den eidgenössischen Räten 13,8 Vollzeitstellen und Gesamtkosten von 1,89 Millionen Franken ausgewiesen (BBI 2007 5712). Von 16 Vollzeitstellen für so genannte Querschnittsfunktionen, wie nun im erläuternden Bericht behauptet wird, war in der seinerzeitigen Botschaft keine Rede. Diese massive Entwicklung lässt sich auch mit der neu hinzugekommenen Direktaufsicht über die Anlagestiftungen nicht rechtfertigen.

2.2 Die personelle Ausstattung des Sekretariates der OAK und damit auch die in Art. 7 BVV 1 vorgeschlagenen Kostenansätze stehen in keinem Verhältnis zu den im Gesetz vorgesehenen Aufgaben der OAK. Im Gegensatz zu den Ausführungen im erläuternden Bericht kommt der OAK nicht a priori eine aktivere und insbesondere regulatorisch weitergehende Funktion zu als bisher. Gemäss Art. 64a Abs. 1 lit. c BVG kann sie z.B. nur bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage und vorheriger Anhörung der interessierten Kreise die für die Aufsichtstätigkeit notwendigen Standards erlassen. Die vorgeschlagenen Verordnungsbestimmungen atmen hier den Geist eines umfassenden Kontrollbedürfnisses des Bundes gegenüber der direkten Aufsicht der Kantone. Dies führt faktisch zu einer Zentralisierung der direkten Aufsicht durch die Hintertür, was nie die Absicht des Bundesgesetzgebers war.

2.3 Im Vergleich zur geplanten Oberaufsicht verfügt die direkte Aufsicht der Kantone insgesamt über rund 100 Vollzeitstellen und verursacht jährliche Gesamtkosten von rund 13 Millionen Franken (inkl. Stellen und Kosten der Aufsicht über die klassischen Stiftungen). Die geplante Oberaufsicht des Bundes wird also mehr als die Hälfte der direkten Aufsicht der Kantone kosten. Somit entsteht die groteske Situation, dass die Gebühren für die Oberaufsicht, die von den Vorsorgeeinrichtungen bzw. letztlich von den Versicherten für die Beaufsichtigung der direkten Aufsicht zu berappen sind, ein Mehrfaches höher ist als die Gebühr für die Durchführung der jährlichen Prüfung der Berichterstattungen, die Reglementsprüfungen, die Genehmigung von Teilliquidationsreglementen, Vermögensübertragungen, Neugründungen etc. durch die direkte Aufsicht.

2.4 Damit ist die OAK nicht nur überdimensioniert; sie verursacht auch unverhältnismässig hohe Kosten. Ein Vielfaches davon dürften allerdings die Folgekosten ausmachen. Die Gefahr besteht, dass die OAK der direkten Aufsicht wie auch den Vorsorgeeinrichtungen immer neue Regelungen auferlegt, alleine schon um ihre Existenzberechtigung nachzuweisen. Dies wird den ohnehin schon teuren Bürokratieapparat der zweiten Säule des Altersvorsorgesystems weiter verteuern, was letztlich auf Kosten der Renditen der Versicherten geht. Die OAK muss nicht möglichst gross sein, sondern möglichst stufengerecht handeln und nur dort eingreifen, wo es wirklich nötig ist. Die OAK hat – mit Ausnahme der direkten Aufsicht über die Auffangeinrichtungen, den Sicherheitsfonds und die Anlagestiftungen – keine operativen Aufgaben. Daher ist die vorgeschlagene Ausgestaltung schlicht nicht nachvollziehbar.

3. Hauptforderungen der Kantonsregierungen

3.1 Gestützt auf die Ausführungen unter Ziffer 2 fordern die Kantonsregierungen, dass die Ausgestaltung der OAK grundsätzlich überdacht wird. Namentlich sind das Sekretariat klar zu redimensionieren und die in Art. 7 BVV 1 vorgeschlagenen Kostensätze für die Aufsichtsabgabe der Aufsichtsbehörden deutlich nach unten anzupassen.

3.2 Darüber hinaus erwarten die Kantonsregierungen griffigere Regelungen für die Direktaufsichtsbehörden. Dazu gehören starke Eingriffsmöglichkeiten der Direktaufsichtsbehörden bei Entstehung von Vorsorgeeinrichtungen (vgl. dazu Ausführungen unter Ziffer 4 zu Art. 95 Abs. 3 HRegV).

3.3 Andererseits sollen die verschiedenen Akteure ihre Eigenverantwortung wahrnehmen können. Deshalb muss das Führungsorgan der Vorsorgeeinrichtung, der so-

zialpartnerschaftlich zusammengesetzte Stiftungsrat, über einen ausreichenden Handlungsspielraum verfügen (vgl. dazu Ausführungen unter Ziffer 5 zu Art. 34 Abs. 2 ff).

4. Detailbemerkungen zur BVV1

Die Kantonsregierungen unterstützen die nachfolgenden Detailbemerkungen aus der Vernehmlassungsantwort der Konferenz der Kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden vom 14. Januar 2011.

Ad Art. 3 Abs. 3

Bezüglich der vorzunehmenden Qualifikation der im Register aufzunehmenden Einrichtungen und der diesbezüglichen Ausführungen in den Erläuterungen bleibt festzuhalten, dass unter der Kategorie Wohlfahrtsfonds sowohl patronale Fonds als auch Finanzierungstiftungen figurieren. Die parallele Aufzählung in den Ausführungen ist zu streichen, da diese suggeriert, dass ein patronaler Fonds kein Wohlfahrtsfonds ist. „Patronal“ bezieht sich einzig auf die Art der Finanzierung bzw. die Herkunft der Mittel, sagt per se aber nichts aus über den Charakter einer Einrichtung (insbesondere sind auch patronale Vorsorgeeinrichtungen mit reglementarischen Leistungen üblich).

Die Aufnahme von Wohlfahrtsfonds ins Register und die Publikation dieser Daten im Internet ist im Lichte der Datenschutzbestimmungen nochmals kritisch zu hinterfragen. Es bleibt die Frage, ob die Verordnungsbestimmung genügt für die Publikation von „reinen“ Wohlfahrtseinrichtungen (d.h. Wohlfahrtseinrichtungen, welche rein arbeitgeberseitig finanziert sind und ausschliesslich Anwartschaften versprechen) oder Finanzierungstiftungen (hier bestehen nur anwartschaftliche Ansprüche auf Finanzierung von Vorsorgeleistungen in „verbundenen Vorsorgeeinrichtungen“; es handelt sich um „ausgelagerte“ Arbeitgeberbeitragsreserven). Tendenziell ist die Publikationspflicht auf BVG-registrierte und Vorsorgeeinrichtungen mit reglementarischen Leistungsansprüchen (FZG-unterstellte Vorsorgeeinrichtungen) zu begrenzen.

Ad Art. 7

Die Höhe der Oberaufsichtsabgabe führt in der Praxis dazu, dass diese Abgaben für die Oberaufsicht ein Mehrfaches – bei grösseren Vorsorgeeinrichtungen bis zum Dreissigfachen - der Gebühren beträgt, welche die Direktaufichtsbehörden für die jährliche Prüfung der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen erheben wird. Wir erachten diese Abgabenhöhe als unverhältnismässig, namentlich weil die Oberaufsichtsbehörde die Direktaufichtsbehörden und nicht die Vorsorgeeinrichtungen per se beaufsichtigt. Sie desavouiert die Direktaufichtsbehörden, welche sich bemühen, kostengünstig gute Aufsichtsarbeit zu leisten und sie heizt die ohnehin schon existierende Diskussion um die Kosten in der zweiten Säule ohne Not weiter an.

Ad Art. 8

Unseres Erachtens stellt sich die Frage, ob es wirklich gerechtfertigt ist, bei den Anlagestiftungen eine maximale jährliche Abgabe vorzusehen, welche zudem gleichhoch ist, wie diejenige für die Auffangeinrichtung bzw. den Sicherheitsfonds. Im Gegensatz zu den Vorsorgeeinrichtungen handelt es sich bei den Anlagestiftungen um Instrumente des Finanzmarktes; diese könnten auch der Finanzmarktaufsicht unterstellt werden. Eine zusätzliche Privilegierung über die Aufsichtsabgabe im Sinne einer Gleichbehandlung mit der Auffangeinrichtung und dem Sicherheitsfonds ist nicht gerechtfertigt. In prinzipieller Hinsicht bleibt zudem festzuhalten, dass offenbar die Auffangeinrichtung im Gegensatz zu den übrigen Vorsorgeeinrichtungen nur eine Direktaufichtsgebühr schuldet und von der Oberaufsichtsgebühr entlastet ist. Dies ist inkonsequent und verstösst auch gegen die Gleichbehandlung der verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen.

Ad Art. 10

Die Gleichbehandlung der Aufsichtsbehörden mit von der Oberaufsichtskommission direkt beaufsichtigten Vorsorge- bzw. Hilfeeinrichtungen ist sachlich nicht gerechtfertigt. Wir beantragen die Streichung der ausserordentlichen Gebühr für die Aufsichtsbehörden. Die Höhe der allgemeinen Abgaben muss allfälligen Mehraufwand, welcher bei den Aufsichtsbehörden als Vollzugsorganen ausgesprochen selten vorkommen dürfte, abdecken.

Ad Art. 12 Abs. 2 lit. g und h

Wir begrüßen grundsätzlich die Verstärkung der Aufsicht bei Neugründungen als wirksame, präventive Aufsicht. Dennoch halten wir die Überprüfung von Auftragsverhältnissen und Arbeitsverträgen mit Drittpersonen für zu weit gehend. Das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung muss hier seine Verantwortung wahrnehmen und sich darüber versichern, dass mit dem Abschluss solcher Verträge sowohl die fachlichen Anforderungen bei den beauftragten Personen erfüllt sind, wie auch keine Interessenkollisionen vorliegen. Die Vorlage solcher Vertragsentwürfe gegenüber der Aufsichtsbehörde (notorisch verbunden mit der entsprechenden Prüfung) erzeugt vor allem Verwaltungsaufwand auf Seiten der Aufsichtsbehörde, garantiert keineswegs, dass die entsprechenden Entwürfe dann auch wirklich zwischen den Parteien abgeschlossen werden (Zweiparteien-Verhältnis, Vertragsautonomie) und entlastet das oberste Organ von seiner Verantwortung, weil sich dieses dann auf die aufsichtsrechtliche Prüfung berufen kann. Wir beantragen daher die Streichung von litera g und h, eventualiter ist das oberste Organ zu verpflichten, die (abgeschlossenen bzw. definitiven) Verträge zu den Akten der Aufsichtsbehörde einzureichen.

Ad Art. 18 Abs. 4

Wir halten die Bestimmung betreffend die Unkündbarkeit über fünf Jahre für rechtlich nicht haltbar, wenn die betreffende Vorsorgeeinrichtung ihre Prämien nicht bezahlt; gerade dann wäre die Unkündbarkeit jedoch von Nutzen. Wir schlagen vor, dass entweder auch bei Fällen der vollen Rückdeckung eine Garantie zu stellen ist oder dass die Rückversicherung verpflichtet wird, allfällige Vertragsauflösungen umgehend an die Aufsichtsbehörde zu melden.

Ad Art. 95 Abs. 3 HRregV

Diese Bestimmung nützt in der Praxis nichts. Sollen Missbräuche im Entstehungsstadium zum Schutz der Versicherten bzw. deren Vorsorgegelder nach Möglichkeit vermieden werden, dann wäre zu regeln, dass eine neu gegründete Vorsorgeeinrichtung erst dann ins Handelsregister eingetragen wird, wenn die Aufsichtsbehörde die Aufsicht übernommen hat. Sobald eine Vorsorgeeinrichtung im Handelsregister eingetragen ist, ist sie rechts- und handlungsfähig und kann somit „akquirieren“; die Aufsichtsbehörde kommt dann notorisch zu spät und kann dann bestenfalls noch korrigierend einwirken.

Aus unserer Sicht stellt der vorgeschlagene Vermerk im Handelsregister betreffend die fehlende Aufsicht keinen ausreichenden Schutz für Anschlussgesellschaften und Versicherte dar. Art. 95 Abs. 3 HRregV ist zu überdenken.

Fehlende Bestimmung:

Wir vermissen eine Bestimmung betreffend das Beschwerderecht der Oberaufsichtskommission gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts. Im Sinne einer transparenten Regelung schlagen wir die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung vor (eventualiter nur mit dem Hinweis auf die andernorts geregelte Beschwerdelegitimation).

Wir verweisen im Weiteren auf die nachfolgende Bemerkung zu Artikel 60f BVV2.

5. Detailbemerkungen zur BVV2

Die Kantonsregierungen unterstützen die nachfolgenden Detailbemerkungen aus der Vernehmlassungsantwort der Konferenz der Kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden vom 14. Januar 2011.

Ad Art. 34 Abs. 2 lit. b und c sowie Ad. Art. 40 Abs. 2 lit. b und c

Die Begriffe „direkte oder indirekte Beteiligung“ sowie „enge Beziehung“ stellen auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe dar, welche im Rahmen der Umsetzung zu schwierigen Abgrenzungsfragen führen und daher die Eingriffsmöglichkeiten der Direktaufsichtsbehörden eher schwächen denn stärken. Wir schlagen daher vor, bei litera b jeweils den Begriff „direkt“ oder „indirekt“ zu streichen und bei litera c genauer zu definieren, was unter enger Beziehung zu verstehen ist.

Ad Art. 35

Abs. 1 und 2 von Art. 35 führen über die in Art. 52 lit. c BVG festgehaltenen Aufgaben der Revisionsstelle hinaus. So ist ein internes Kontrollsystem (IKS) zwar durchaus erwünscht, vom BVG aber nicht vorgegeben. Die fehlende gesetzliche Grundlage kann selbstredend nicht auf dem Verordnungsweg geschaffen werden. Auch die in Abs. 2 vorgesehene Prüfung der Selbstangaben des obersten Organs geht über das Gesetz hinaus. Abs. 1 und 2 sind daher zu streichen.

Ad Art. 46

Wir weisen darauf hin, dass unseres Erachtens dieser Artikel im Widerspruch steht zu Artikel 68a BVG.

Darüber hinaus bietet der vorgeschlagene Grenzwert des Deckungsgrades von 110 Prozent namentlich aus Sicht der rechtsanwendenden Aufsichtsbehörden erhebliche Probleme. Zudem sind diese Anpassungen einzig im Beitragsprimat anwendbar. Bei Pensionskassen im Leistungsprimat ist Art. 46 nicht umsetzbar.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass Leistungsverbesserungen bei nicht vollständig geäufteten Wertschwankungsreserven grundsätzlich jederzeit möglich sein sollten, wenn dabei der Deckungsgrad nicht reduziert oder das Erreichen des Zieldeckungsgrades nicht verzögert wird. Für ÖRVE im System Teilkapitalisierung gibt Art. 72a Abs. 1 lit. d BVG lediglich vor, dass künftige Leistungserhöhungen entsprechend dem Kapitaldeckungsverfahren zu 100 Prozent ausfinanziert werden.

Aus all diesen Gründen ist diese Bestimmung ersatzlos zu streichen.

Ad Art. 48a Abs. 3

Wir halten den Aufwand für die Vorsorgeeinrichtung in keinem Verhältnis zur Mehrerkennung.

Ad Art. 48f

Dieser Artikel betreffend die Anforderungen an die Geschäftsführung und Vermögensverwaltung gibt Anlass zu mehreren Bemerkungen. Im Abs. 1 wird die Ausbildung ohne jegliche Begründung höher gewichtet als die Erfahrung. Zudem sollte die vorgeschlagene Formulierung dahingehend überprüft werden, dass von den erforderlichen beruflichen Erfahrungen gesprochen wird.

Die Beschränkung, wonach gemäss Abs. 3 externe Personen oder Institutionen nur als Vermögenswalter tätig sein dürfen, wenn sie direkt von der FINMA beaufsichtigt werden, ist mit der Praxis nicht vereinbar und wird der Realität im Markt sowie den Bedürfnissen der Vorsorgeeinrichtungen in keiner Weise gerecht. Zahlreiche Vermögensverwalter, z.B. im Bereich der Immobilienverwaltung, unterstehen heute nicht der FINMA.

Ad Art. 48h Abs. 2

Gemäss der vorliegenden Formulierung wären Verträge zwischen der Vorsorgeeinrichtung und einem Mitglied des obersten Organs (z.B. Vertrag für ein Hypothekendarlehen) ausgeschlossen. Auch Verwaltungs- und Darlehensverträge zwischen Vorsorgeeinrichtung und Arbeitgeber wären nicht möglich (z.B. Darlehen einer staatlichen Pensionskasse an den Kanton). Die Bestimmung hätte wohl ungewollte und auch unsinnige Einschränkungen zur Folge. Die Vorgabe von Abs. 1 ist ausreichend. Abs. 2 ist daher zu streichen.

Ad Art. 60f

Wir halten die Beschwerdeberechtigung des BSV für fragwürdig. Die Oberaufsichtskommission hat bereits ein Beschwerderecht und es besteht die Gefahr, dass die Beschwerdelegitimation des BSV dazu führt, dass im gleichen Fall widersprechende Anträge bzw. Beurteilungen zwischen dem BSV und der Oberaufsichtskommission bezogen auf die rechtliche Würdigung des Sachverhalts erfolgen. Gleichfalls müssen die Direktaufichtsbehörden an zwei Instanzen gelangen, wollen sie sicherstellen, dass in jedem Fall gegen ein entsprechendes Urteil des Bundesverwaltungsgerichts Beschwerde eingereicht wird, da die Direktaufichtsbehörden selber über keine Beschwerdelegitimation verfügen. Unter Berücksichtigung der Beschwerdefristen ist dieses Vorgehen zeit- und ressourcenintensiv und führt zu unnötigen Doppelspurigkeiten. Wir beantragen daher die Streichung der Bestimmung bzw. die Eingrenzung der Beschwerdelegitimation auf Belange, in welchen die Oberaufsichtskommission keine Beschwerde erheben kann.

Ad IV. Abs. 2 (Übergangsbestimmungen)

Wir erachten bei allem Verständnis für die erforderliche Transparenz die Inkraftsetzung der Art. 48f bis Art. 48l und Art. 49a Abs. 2 auf den 1. Juli 2011 für in der Praxis nicht umsetzbar. Erfahrungsgemäss führen unterjährig in Kraft gesetzte Bestimmungen dazu, dass diese in die betreffenden Jahresrechnungen keinen Eingang mehr finden, weshalb dann entsprechend Bemerkungen der Revisionsstelle erfolgen, welche Handlungsbedarf bei der Aufsichtsbehörde auslösen. Dies führt einzig zu administrativem Mehraufwand, ohne dass sich die Sachlage dadurch erheblich verbessern würde. Wir schlagen daher vor, dass diese Bestimmungen auf den 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt werden, namentlich da die Einhaltung dieser vorzeitig in Kraft gesetzten Bestimmungen durch die Revisionsstelle (und nachfolgend auch durch die Direktauficht) realistischer Weise erst mit der Jahresrechnung 2012 geprüft werden wird.

Aufgrund der geplanten Inkraftsetzung per 1. Januar 2012 könnte die Bildung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt in verschiedenen Kantonen nicht im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erfolgen. Diesbezüglich ist deshalb aus Sicht der Kantone eine Inkraftsetzung frühestens per 1. Januar 2013 vorzusehen. Dies würde es erlauben, die notwendigen Arbeiten mit der gebotenen Sorgfalt zu erledigen und eine gute Lösung zu erreichen.