

**Botschaft
zur Änderung des Bundesgesetzes
über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und
Invalidenvorsorge
(Strukturreform)**

vom 15. Juni 2007

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft und einen Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2000 | P | 98.3076 | Pensionskassen. Kontrolle der Aktiven (N 21.3.00, [Hochreutener] – Widrig) |
| 2002 | P | 02.3405 | Oberaufsicht des Bundes über die berufliche Vorsorge (N 3.10.02, Hess Walter) |
| 2002 | P | 02.3429 | Kontrolle und Transparenz bei der zweiten Säule schaffen (N 3.10.02, Fraktion der Schweizerischen Volkspartei) |
| 2002 | P | 02.3453 | Integrale Aufsicht über die beruflichen Vorsorgeeinrichtungen (N 3.10.02, Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR; S. 28.11.02) |
| 2003 | M | 02.3401 | Sicherheit und Vertrauen bezüglich der zweiten Säule der Altersvorsorge (N 3.10.02, Freisinnig-demokratische Fraktion; S 4.6.03) |
| 2003 | M | 02.3418 | Versicherungsaufsicht (N 3.10.02, Sozialdemokratische Fraktion; S 4.6.03) |
| 2003 | P | 03.3430 | Berufliche Vorsorge. Einheitliche Bundesaufsicht über sämtliche Einrichtungen (S 18.12.03, Kommission für Wirtschaft und Abgaben SR 03.035) |
| 2006 | P | 06.3660 | Finanzmarktaufsichtsgesetz Weiterentwicklung (N 28.11.06; Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR [06.017]) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

15. Juni 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Mit dieser Botschaft werden zwei Änderungen des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) unterbreitet.

Die erste Vorlage zur Strukturreform enthält im Wesentlichen:

- a. Stärkung der Aufsicht durch Kantonalisierung und Regionalisierung der direkten Aufsicht und klare Abgrenzung der Aufgaben und Haftung der verschiedenen Akteure;*
- b. Stärkung der Oberaufsicht durch die Schaffung einer eidgenössischen Oberaufsichtskommission, die vom Bundesrat administrativ und finanziell unabhängig ist, mit einem unabhängigen, administrativ dem BSV angegliederten Sekretariat;*
- c. Aufnahme von zusätzlichen Governance-Bestimmungen.*

Die zweite Vorlage enthält Massnahmen zur Erleichterung der Arbeitsmarkteteiligung von älteren Arbeitnehmern.

Der Bundesrat hat am 29. Januar 2003 die Agenda «Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge» beschlossen. In diesem Rahmen setzte er eine Expertenkommission zur Optimierung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge (Expertenkommission Optimierung) ein, welche im April 2004 einen Bericht abliefern. Im August 2004 beschloss der Bundesrat die Einsetzung einer Folgekommission, welche bis Ende 2005 einen Vernehmlassungsbericht zur Verstärkung von Aufsicht und Oberaufsicht zu erarbeiten hatte (Expertenkommission Strukturreform). Der Bundesrat hat am 17. März 2006 vom Bericht der Expertenkommission Strukturreform Kenntnis genommen und das Eidgenössische Departement des Innern beauftragt, bis Ende Juni 2006 eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage zur Änderung des BVG auszuarbeiten. Die Vernehmlassungsvorlage stützt sich grösstenteils auf die Schlussfolgerungen des Expertenberichts Strukturreform. Die Parameter wie Umwandlungssatz und Mindestzinssatz sowie die Anlagerichtlinien sind nicht in die Vernehmlassungsvorlage aufgenommen worden, weil sie Gegenstand anderer separater Projekte bilden.

Das Vernehmlassungsverfahren hat gezeigt, dass zwar alle Teilnehmenden die Zielsetzung einer Stärkung der Aufsicht und der Oberaufsicht begrüessen, dass aber über die Art und Weise, wie diese Ziele erreicht werden sollen, kein Konsens besteht. Angesichts der widersprüchlichen Forderungen in der Vernehmlassung werden die Grundzüge der Vernehmlassungsvorlage im Wesentlichen in die Revisionsvorlage übernommen. Nicht mehr weiterverfolgt wird die in der Vernehmlassung vorgeschlagene Variante einer einzigen Aufsicht für Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen, da dies von den Vernehmlassungsteilnehmenden grossmehrheitlich abgelehnt worden ist.

Vor dem Hintergrund der Vorgänge rund um Swissfirst und First Swiss werden zusätzlich Bestimmungen über Verhaltensregeln für die Verwaltung von Vorsorgeeinrichtungen («Pension Fund Governance») in die Revisionsvorlage aufgenommen.

Zum einen werden die Anforderungen betreffend Integrität und Loyalität von Pensionskassenverantwortlichen präzisiert und zum anderen werden die Bestimmungen hinsichtlich Eigengeschäften, Interessenskonflikten, Retrozessionszahlungen und Offenlegung neu gefasst. Dabei stehen folgende Anpassungen im Vordergrund: Verbot von parallel running, zwingende Ablieferung von Retrozessionszahlungen an die Vorsorgeeinrichtung sowie die Prüfung von bestimmten Geschäften durch die Revisionsstelle.

Die zweite Revisionsvorlage enthält zwei Massnahmen für ältere Arbeitnehmende, die ihre Beteiligung am Arbeitsmarkt fördern sollen. Dafür sollen die Reglemente vorsehen können, dass in gewissem Ausmass Lohnreduktionen vor dem Rentenalter von den Versicherten durch eigene erhöhte Beiträge aufgefangen werden, damit ihre Vorsorgeleistungen nicht reduziert werden. Ausserdem sollen Arbeitnehmende, die über das ordentliche Rentenalter hinaus arbeiten, auch weiter versichert werden können, damit zusätzliche Beiträge in die berufliche Vorsorge die späteren Leistungen verbessern. Beide Massnahmen sollen für die Versicherten freiwillig sein.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	5671
I. Strukturreform	5675
1 Grundzüge der Vorlage	5675
1.1 Ausgangslage	5675
1.1.1 Krise der Finanzmärkte und finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen	5675
1.1.2 Expertenkommission Optimierung	5675
1.1.2.1 Auftrag der Expertenkommission Optimierung	5675
1.1.2.2 Bericht der Expertenkommission Optimierung	5675
1.1.2.3 Umsetzung einzelner Empfehlungen i.S. von Sofortmassnahmen	5677
1.1.3 Expertenkommission Strukturreform	5678
1.1.3.1 Zusammensetzung und Auftrag der Expertenkommission Strukturreform	5678
1.1.3.2 Bericht der Expertenkommission Strukturreform	5679
1.1.4 Bericht des Bundesrates zur Strukturreform	5679
1.1.5 Vernehmlassung zum Bericht des Bundesrates	5680
1.1.6 Weiteres Vorgehen	5681
1.2 Neuregelung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge	5681
1.2.1 Schwächen des heutigen Systems	5681
1.2.2 Oberstes Organ	5683
1.2.3 Revisionsstelle und Experte für berufliche Vorsorge	5684
1.2.4 Aufsicht	5685
1.2.5 Oberaufsicht	5686
1.3 Untersuchte Variante einer einzigen Aufsicht für Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen sowie Anlagestiftungen	5690
1.3.1 Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen	5690
1.3.2 Anlagestiftungen	5690
1.4 Pension Fund Governance	5691
1.5 Verhältnis zum europäischen Recht	5692
1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	5692
1.7 Redaktionelle Anpassung von weiteren Artikeln	5693
2 Erläuterung zu den einzelnen Artikeln	5694
2.1 Änderungen des BVG	5694
2.2 Änderung des FZG	5710
2.3 Änderungen des ZGB	5710
2.4 Übergangsbestimmungen	5710
3 Auswirkungen	5710
3.1 Auswirkungen auf den Bund	5710
3.2 Auswirkungen auf die Kantone	5713

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	5715
3.3.1 Wirtschaftliche Kennzahlen	5715
3.3.2 Einfluss der Vorlage auf verschiedene gesellschaftliche Gruppen	5716
3.4 Andere Auswirkungen	5717
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	5718
5 Rechtliche Aspekte	5718
5.1 Verfassungsmässigkeit	5718
5.2 Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen	5718
II. Massnahmen zur Erleichterung der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmender	5720
6 Ausgangslage	5720
7 Vorgehen	5720
8 Kostenfolgen	5721
9 Erläuterungen der Gesetzesänderungen	5721
9.1 Änderungen des BVG	5721
9.2 Änderungen weiterer Bundesgesetze	5723
9.3 Übergangsbestimmung	5724
10 Auswirkungen	5725
10.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Bund und die Kantone	5725
10.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	5725
11 Verhältnis zum europäischen Recht	5725
12 Rechtliche Grundlagen	5725
Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) (Strukturreform) (Entwurf)	5727
Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) (Massnahmen zur Erleichterung der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmender) (Entwurf)	5739

Botschaft

I. Strukturreform

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Krise der Finanzmärkte und finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen

Als Folge des kontinuierlichen Absinkens der Zinsen der Bundesobligationen und der Krise der Anlagemärkte, beschloss der Bundesrat im Jahr 2002 eine Senkung der Mindestzinssatzes in der beruflichen Vorsorge. Die Ankündigung dieser Zinssenkung führte dazu, dass National- und Ständerat im September 2002 eine Sondersession durchführten. In diesem Rahmen erteilten sie dem Bundesrat mit insgesamt 42 parlamentarischen Vorstössen verschiedene Handlungs- und Prüfungsaufträge, unter anderem auch in Bezug auf die Aufsicht über die berufliche Vorsorge. Um diese parlamentarischen Aufträge systematisch zu bearbeiten, beschloss der Bundesrat am 29. Januar 2003 eine Agenda zur «Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge».

1.1.2 Expertenkommission Optimierung

1.1.2.1 Auftrag der Expertenkommission Optimierung

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) hat im August 2003 eine Expertenkommission Optimierung mit dem Auftrag eingesetzt, die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge inhaltlich und strukturell zu optimieren. Dabei wurde insbesondere eine Zentralisierung der Aufsicht beim Bund ins Auge gefasst. Damit sollten die Probleme gelöst werden, die eine auf drei Stellen verteilte Aufsicht – Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), Kantonsbehörden und Bundesamt für Privatversicherungen (BPV) – mit sich bringt. Vorsitzender der Kommission war Prof. Jürg Brühwiler. Die entsprechenden Arbeiten wurden im April 2004 abgeschlossen und am 24. August 2004 nahm der Bundesrat von den Ergebnissen und Empfehlungen der Expertenkommission Optimierung Kenntnis.

1.1.2.2 Bericht der Expertenkommission Optimierung

Die Expertenkommission Optimierung hat in ihrem Bericht insgesamt 14 Empfehlungen zur Systemstabilisierung bzw. inhaltlichen Optimierung und 2 Empfehlungen im Zusammenhang mit der Aufsichtsstruktur (Organisation der Aufsicht und der Oberaufsicht) formuliert.

Die bisher repressive Aufsicht in der beruflichen Vorsorge soll durch prudentielle Elemente ergänzt und die Aufsichtstätigkeit gesamtschweizerisch besser harmonisiert werden (Empfehlung 1). Die berufliche Vorsorge soll gemäss den Empfehlungen der Expertenkommission Optimierung weiterhin durch Vorsorgeeinrichtungen

und Lebensversicherer als Systemträger geführt werden (Empfehlung 3), wenn auch die Rolle der Lebensversicherer durch die konsequente organisatorische und finanzielle Verselbständigung der Sammeleinrichtungen (Empfehlung 5) modifiziert wird. Die Sozialpartner sollen paritätisch im obersten Organ vertreten sein, während Lebensversicherer als Stifter von Sammeleinrichtungen nicht mehr darin vertreten sein sollen. Vielmehr sollen die Sammeleinrichtungen über ihr Verhältnis zu den Lebensversicherern entscheiden (Übertragung der Vermögensverwaltung, Rückversicherung, usw.; Empfehlung 5). Wo Vorsorgeeinrichtungen und Lebensversicherer vergleichbare versicherungstechnische und finanzmarktbezogene Risiken zu tragen haben, sollen für sie auch gleiche Rahmenbedingungen, insbesondere auch die gleichen Aufsichtsregeln gelten. Nur wo unterschiedliche Regeln sinnvoll und notwendig sind, sollen solche getroffen werden (Empfehlung 4). Im Bereich der Anlagen soll ein Risikomanagement institutionalisiert werden, indem die Aufsichts-/Oberaufsichtsbehörde Standards für das Erstellen eines Anlagereglements erlässt. Die zuständige Aufsichtsbehörde überprüft, ob die von den Vorsorgeeinrichtungen erstellten Anlagereglemente diesen Standards entsprechen, währenddem die Revisionsstelle im Rahmen der Überprüfung der ordentlichen Geschäftsführung zu überprüfen hat, ob diese dem genehmigten Anlagereglement entspricht (Empfehlung 2).

Weiter sollen (teil-) autonome Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, die sich wie vollversichernde Lebensversicherer an einen grossen, heterogenen Versichertenkreis wenden, vor der Aufnahme der Geschäftstätigkeit ein Mindestkapital nachweisen und in der Folge über genügend risiko- und anlagebezogene Rückstellungen und Reserven verfügen (Empfehlungen 6 und 9). Die Anlagestrategie der Vorsorgeeinrichtung hat sich nach den von der Oberaufsicht genehmigten, versicherungs- und anlagetechnische Risiken berücksichtigenden Anlagestandards zu richten. Das Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen ist von der zuständigen Aufsichtsbehörde (Mindestkapital, Reserven, Rückstellungen, Genehmigung Anlagereglement) bzw. von der Revisionsstelle (Einhaltung des genehmigten Anlagereglements) zu überprüfen.

Zusätzliche Anforderungen wurden auch an die Kontroll- und Aufsichtsorgane gestellt: Unternehmen, die die Funktion einer Revisionsstelle ausüben wollen, sollen neu namentlich in einem Register eingetragen sein, über eine Haftpflichtversicherung verfügen sowie zusätzliche fachliche (Praxisnachweis, Ausbildung als Wirtschaftsprüfer) und persönliche Voraussetzungen (guter Leumund) erfüllen müssen (Empfehlung 11); Experten für berufliche Vorsorge sollen ihr versicherungstechnisches Gutachten häufiger als bisher (alle 2 statt alle 5 Jahre) erstellen und müssen ebenfalls eine Haftpflichtversicherung nachweisen (Empfehlung 12); Aufsichtsbehörden sind rechtlich, finanziell und administrativ zu verselbständigen, Aufgaben und Kompetenzen zu definieren und gegenüber der Oberaufsicht abzugrenzen sowie die fachlichen Anforderungen für die Aufsichtstätigkeit sind zu definieren (Empfehlung 14).

In struktureller Hinsicht wurde die Bildung regionaler Aufsichtsbehörden auf Konkordatsbasis mit einer integrierten Oberaufsicht über Versicherungen und Vorsorgeeinrichtungen empfohlen (Empfehlungen 15 und 16). Eine Minderheit hatte eine Zentralisierung der Aufsichtstätigkeit beim Bund favorisiert, wodurch die Institution der Oberaufsicht obsolet geworden wäre.

Die den Bundesrat in Fragen der beruflichen Vorsorge beratende BVG-Kommission hat die Empfehlungen der Expertenkommission Optimierung im Mai 2004 abgelehnt, da Struktur und Inhalt der heutigen Aufsicht grundsätzlich genügten. Ledig-

lich die Oberaufsicht solle griffiger ausgestaltet werden. Der Bundesrat hat der Empfehlung der BVG-Kommission nur teilweise Folge gegeben. Er ist der Kommission zwar in Bezug auf die strukturellen Aspekte gefolgt und verzichtet auf die Schaffung einer zentralen Bundesaufsichtsbehörde. Im Übrigen hat der Bundesrat aber entschieden, gestützt auf die Empfehlungen der Expertenkommission Optimierung eine Vernehmlassungsvorlage erarbeiten zu lassen. Wo Empfehlungen der Expertenkommission Optimierung ohne Gesetzesänderung umgesetzt werden konnten, waren die entsprechenden Massnahmen an die Hand zu nehmen.

1.1.2.3 Umsetzung einzelner Empfehlungen i.S. von Sofortmassnahmen

Verschiedene der von der Expertenkommission Optimierung formulierten Empfehlungen konnten ohne Gesetzesänderung und damit kurzfristig umgesetzt werden.

Basis von Empfehlung 6 war der Entscheid, dass für Lebensversicherer und Vorsorgeeinrichtungen als Träger der beruflichen Vorsorge gleiche Rahmenbedingungen gelten sollen, wenn gleiche Risiken bestehen. Entsprechend sollten Vorsorgeeinrichtungen, die wie Sammel- oder Gemeinschaftseinrichtungen über ein grosses, heterogen zusammen gesetztes Versichertenkollektiv und weder über eine Voll- noch eine Rückversicherung verfügen, für die Aufnahme ihrer Geschäftstätigkeit wie Lebensversicherer ein Mindestkapital nachweisen müssen. Kein vergleichbares Risiko besteht bei betriebseigenen Vorsorge- und Verbandseinrichtungen, wo betriebshistorisch eine engere Beziehung zwischen dem angeschlossenen Arbeitgeber und der Vorsorgeeinrichtung besteht, so dass sich dieser bei finanziellen Engpässen engagieren wird. Der Bundesrat hat als Oberaufsichtsbehörde der beruflichen Vorsorge mit Wirkung ab 1. Juli 2005 eine Weisung¹ erlassen, die künftig für die Gründung autonomer und teilautonomer Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen ein Mindestkapital voraussetzt. Damit soll sichergestellt werden, dass in der Startphase die Organisations- und Verwaltungskosten sicher gestellt sind. Für den Fall einer Liquidation während der ersten fünf Jahre muss zudem eine Bank- oder Versicherungsgarantie vorgelegt werden. In teilweiser Umsetzung der Empfehlung 9 hat der Bundesrat sodann eine Änderung der Verordnung in der beruflichen Alters- und Hinterlassenenvorsorge² beschlossen, wonach ab dem 1. Januar 2006 alle neu gegründeten Vorsorgeeinrichtungen mit weniger als 300 Versicherten (bisher 100) über eine Rückdeckung verfügen müssen. So soll insbesondere für kleinere Vorsorgeeinrichtungen das unwägbare Risiko im Invaliditätsbereich aufgefangen werden. Diese kann aus einer Rückversicherung oder aus ausreichenden eigenen technischen Rückstellungen bestehen. Eine solche Rückdeckung ist schon heute weit verbreitete Praxis. Damit kann die Empfehlung 6 und 9 der Expertenkommission Optimierung als umgesetzt betrachtet werden.

Bereits im Zuge der Umsetzung der 1. BVG-Revision wurde auch Empfehlung 5 teilweise umgesetzt. Diese verlangt, dass insbesondere bei versicherungsnahen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen die paritätische Vertretung von Arbeit-

¹ Weisungen über die Voraussetzungen für die Gründung von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen vom 10. Juni 2005, BBl **2005** 4233.

² Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, BVV 2, SR **831.441.1**.

nehmern und Arbeitgebern konsequent umgesetzt wird und die Lebensversicherer nicht im Stiftungsrat vertreten sind.

In Bezug auf Empfehlung 15 haben verschiedene Kantone Schritte in Richtung einer Regionalisierung eingeleitet. Die Zentralschweizer Kantone Luzern, Uri, Ob- und Nidwalden, Schwyz und Zug legten mit der Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht mit Sitz in Luzern per 1. Januar 2006 die BVG-Aufsichtsfunktionen in einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt zusammen. Diese Anstalt wird vollständig durch Gebühren finanziert. Die Ostschweizer Kantone Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden und Thurgau werden ebenfalls per 1. Januar 2008 mit der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht in St. Gallen eine vollständig gebührenfinanzierte öffentlich-rechtliche Anstalt als regionales Kompetenzzentrum mit der Wahrnehmung der BVG-Aufsichtsfunktionen betrauen. Der Kanton Tessin will mit einem Zusammenarbeitsvertrag spezielle Dienstleistungen der BVG-Aufsicht von der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht einkaufen. Derzeit befindet sich dieser Staatsvertrag in den jeweiligen Gesetzgebungsverfahren der beteiligten Kantone. Der Kanton Schaffhausen hat auf den 1. Januar 2007 seine Stiftungsaufsicht an den Kanton Zürich delegiert. Die Nordwestschweizer Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Solothurn haben mit der Gründung eines Vereins Regionalgruppe die bereits bisher bestehende Zusammenarbeit institutionalisiert und offiziellisiert. Ähnliche Bestrebungen sind auch für die Westschweizer Kantone in Diskussion.

1.1.3 Expertenkommission Strukturreform

1.1.3.1 Zusammensetzung und Auftrag der Expertenkommission Strukturreform

Obwohl die Vorsorgeeinrichtungen die Folgen der negativen Börsenjahre im Grosen und Ganzen gut bewältigt haben, besteht vor allem im Hinblick auf künftige Systemrisiken nach wie vor Bedarf, das Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge zu verbessern. Aus diesem Grund erteilte der Bundesrat im August 2004 einer neuen Expertenkommission Strukturreform den Auftrag, auf der Basis der Empfehlungen der Vorgängerkommission bis Ende 2005 eine Vernehmlassungsvorlage für eine inhaltlich und strukturell optimierte Aufsicht in der beruflichen Vorsorge zu erarbeiten. Vorsitzender der Kommission war Prof. Raymond Schmutz. Das Sekretariat der Kommission wurde vom Bundesamt für Sozialversicherung geführt.

Die Kommission hatte den Auftrag, einen Gesetzesentwurf zur Stärkung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge zu erarbeiten, der auf der Basis der Empfehlungen der Expertenkommission «Optimierung» das bestehende Aufsichtskonzept ergänzt und die heute parallele Zuständigkeit von Bund und Kantonen in der Direktauf sicht durch interkantonale Aufsichtsregionen und eine starke Oberaufsicht ersetzt. Eine auf Bundesebene zentralisierte, unabhängige und von der Versicherungsaufsicht getrennte Aufsicht mit regionalen Zweigstellen (dafür ohne Oberaufsicht) war als Eventualvariante im Rahmen des erläuternden Berichts zu skizzieren. Ebenfalls war zu prüfen, ob die internen Kontrollorgane einer Vorsorgeeinrichtung zusätzlich zum Experten für berufliche Vorsorge und zur Revisionsstelle mit einem Anlagespezialisten für die Überprüfung der getätigten Vermögensanlagen ergänzt werden soll und es galt die Anforderungen an eine zweckmässige Aufsicht über Anlagestiftungen zu formulieren.

Die unterschiedliche Gewichtung der beiden Lösungsansätze entspricht der Forderung der Konferenz der Kantonsregierungen, die sich im Mai 2004 für eine regionalisierte Aufsicht in der beruflichen Vorsorge ausgesprochen hat, da mit der Bildung von Aufsichtsregionen Kundennähe, sachbezogene Aufsicht und das Fachwissen der kantonalen Aufsichtsbehörden konzentriert und aufeinander abgestimmt werden.

1.1.3.2 Bericht der Expertenkommission Strukturreform

Die Expertenkommission Strukturreform hat ihren Bericht Ende 2005 abgeliefert. Sie empfiehlt darin eine Verstärkung der Aufsicht und Oberaufsicht, eine Kantonalisierung der direkten Bundesaufsicht sowie eine Regionalisierung der direkten Kantonsaufsicht, wie sie in der Zentralschweiz seit 1. Januar 2006 besteht. Die kantonalen Aufsichtsbehörden müssen gemäss Expertenkommission klare Qualitätsanforderungen erfüllen, gleichzeitig wird die Haftung der Kantone für Schäden, die durch die Aufsichtsbehörden verursacht wurden, auf Stufe BVG geregelt. Die Oberaufsicht soll nach Auffassung der Expertenkommission Strukturreform nicht mehr durch den Bundesrat, sondern von einer Oberaufsichtskommission wahrgenommen, mit einem unabhängigen, aber administrativ dem BSV angegliederten Sekretariat. Die Oberaufsichtskommission soll gegenüber dem Bundesrat nicht weisungsgebunden und auch in finanzieller Hinsicht unabhängig sein. Sie hat die Aufgabe, die Systemstabilität sicher zu stellen, die Direktaufsicht zu koordinieren und Massnahmen zur Rechtssicherheit zu treffen. Im Sinne der Qualitätssicherung sollen künftig Experten für berufliche Vorsorge und Revisionsstellen für die Tätigkeit in der beruflichen Vorsorge zugelassen werden. Schliesslich hat die Oberaufsichtskommission auch für eine einheitliche Praxis der kantonalen Aufsichtsbehörden zu sorgen und damit mehr Rechtssicherheit zu schaffen. Diesbezüglich stünde ihr ein allgemeines Weisungsrecht gegenüber den Aufsichtsbehörden zu.

Die Expertenkommission hat auch Vorschläge für eine «Entpolitisierung» der Systemparameter in der beruflichen Vorsorge unterbreitet, da ihrer Ansicht nach die Festsetzung des technischen Zinssatzes und des Umwandlungssatzes der Selbstregulierung der Vorsorgeeinrichtungen überlassen werden sollte.

Der Bericht der Expertenkommission wurde der BVG-Kommission anlässlich ihrer Sitzung vom 26. Januar 2006 unterbreitet. Die BVG-Kommission hat sich grundsätzlich den Empfehlungen der Expertenkommission angeschlossen.

1.1.4 Bericht des Bundesrates zur Strukturreform

Der Bundesrat hat den Expertenbericht Strukturreform anlässlich seiner Sitzung vom 17. März 2006 zur Kenntnis genommen und begrüsst die vorgeschlagene Kantonalisierung beziehungsweise Regionalisierung der direkten Aufsicht der Pensionskassen. Dazu gehört auch die Bildung einer unabhängigen Oberaufsichtskommission mit einem unabhängigen, dem BSV administrativ angegliederten Sekretariat.

Der Bundesrat beauftragte das EDI, bis Ende Juni 2006 auf der Basis des Berichts der Expertenkommission Strukturreform eine Vernehmlassungsvorlage zu Änderung des BVG auszuarbeiten, wobei die Parameter wie Umwandlungssatz und Mindestzinssatz sowie die Anlagerichtlinien ausgenommen wurden, da diese Parameter bereits in anderen laufenden Projekten zur Diskussion stehen.

Zusätzlich beschloss der Bundesrat am 16. Juni 2006 die Vorlage zu ergänzen mit Massnahmen für ältere Arbeitnehmer, mit denen deren Verbleib im Arbeitsmarkt begünstigt werden sollte.

1.1.5 Vernehmlassung zum Bericht des Bundesrates

Der Bundesrat beauftragte das EDI am 5. Juli 2006 zur Strukturreform in der beruflichen Vorsorge sowie den Massnahmen für ältere Arbeitnehmende eine Vernehmlassung bei den Kantonen, den politischen Parteien, den auf gesamtschweizerischer Ebene tätigen Dachverbänden der Gemeinden, Städten und Bergregionen sowie den Spitzenverbänden der Wirtschaft und den weiteren betroffenen Kreisen durchzuführen. Das Vernehmlassungsverfahren wurde am 10. Juli 2006 eröffnet und dauerte bis zum 31. Oktober 2006.

Das Vernehmlassungsverfahren hat gezeigt, dass zwar alle Teilnehmenden die von der Vorlage verfolgte Zielsetzung einer Stärkung der Aufsicht und der Oberaufsicht, einhergehend mit einer Vereinheitlichung und Stärkung der Vollzugsqualität grundsätzlich begrüessen, allerdings über die Art und Weise, wie diese Ziele erreicht werden sollen, kein Konsens besteht. Von den 67 Adressaten, die geantwortet haben, befürworten 44 grundsätzlich die Vorlage, d.h. sie stimmen dem Konzept einer kantonalen, respektive regionalen Direktaufsicht zu. Dazu gehören sämtliche 26 Kantone sowie die 3 Parteien FDP, EVP und LPS. Abgelehnt wird die Vorlage in dieser Form von 12 der angeschriebenen Vernehmlassungsadressaten, darunter die Parteien SP, SVP, CVP und CSP. 9 Adressaten sind geteilter Meinung. Die hauptsächlichsten Kritikpunkte sind, dass eine zu starke Verteuerung der beruflichen Vorsorge befürchtet wird, die vorgeschlagenen Änderungen lediglich als ein Zwischenschritt erachtet werden oder dass anstatt der Kantonalisierung eine Zentralisierung der Aufsicht als sinnvollerer Weg gesehen wird. Insbesondere wird im Zuge der Vorkommnisse rund um Swissfirst auch der Einbezug von Governance-Fragen gefordert. Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden, die eine Zentralisierung der Aufsicht befürworten, sind der Ansicht, dass sich eine zweistufige Aufsicht und die Schaffung einer Institution für die Oberaufsicht erübrige. Auch über die personelle Zusammensetzung, Organisation, Aufgabenbereich und Finanzierung der neu zu schaffenden Oberaufsichtskommission bestehen seitens der Vernehmlassungsteilnehmenden unterschiedliche Ansichten. Die Variante einer einzigen Aufsicht für Sammel-, Gemeinschafts- und Anlagestiftungen wird mehrheitlich abgelehnt, wobei für einige Teilnehmende zumindest für Anlagestiftungen eine solche Lösung durchaus sinnvoll erscheint. Die Unterstellung der Anlagestiftungen unter die Eidgenössische Finanzaufsicht (FINMA) könnte in dieser Hinsicht eine Alternative sein.

Die Massnahmen für ältere Arbeitnehmer werden in ihrer Stossrichtung von den Teilnehmenden grundsätzlich begrüsst, da ein Bedürfnis nach mehr Flexibilität der Ruhestandsregelungen und eine stärkere Partizipation älterer Menschen am Arbeitsprozess von allen Teilnehmenden gesehen wird. Die konkrete Ausgestaltung der in der Vorlage vorgeschlagenen Massnahmen wird hingegen von den meisten Teilnehmenden kritisiert. Vorgebracht wird von einer Seite, dass die Massnahmen zu einschränkend und zu sehr fiskalisch orientiert seien, von anderer Seite werden die Massnahmen als nicht konsistent, nicht zielführend und zuwenig bedarfsgerecht erachtet.

1.1.6 Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat hat die Vernehmlassungsergebnisse zur Strukturreform in der beruflichen Vorsorge anlässlich seiner Sitzung vom 28. Februar 2007 zur Kenntnis genommen. Gestützt auf die Vernehmlassungsauswertung hat er das EDI beauftragt, bis Ende Juni 2007 eine Revisionsvorlage auszuarbeiten. Ziel der Vorlage ist es, die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge zu verstärken und Verhaltensregeln für die Verwaltung von Vorsorgeeinrichtungen (Governance) festzulegen. Angesichts der widersprüchlichen Forderungen in der Vernehmlassung werden die Grundzüge der Vernehmlassungsvorlage im Wesentlichen in die Revisionsvorlage übernommen. Als zentrale Elemente sind eine Kantonalisierung resp. Regionalisierung der direkten Aufsicht über die Einrichtungen der 2. Säule und die Schaffung einer verwaltungsunabhängigen eidgenössischen Oberaufsichtskommission vorgesehen. Nicht mehr weiterverfolgt wird die in der Vernehmlassung vorgeschlagene Variante einer einzigen Aufsicht für Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen, da dies von den Vernehmlassungsteilnehmenden grossmehrheitlich abgelehnt wird.

Zusätzlich werden Bestimmungen über Verhaltensregeln für die Verwaltung von Vorsorgeeinrichtungen (Governance) in die Revisionsvorlage aufgenommen. Zum einen werden die Anforderungen betreffend Integrität und Loyalität von Pensionskassenverantwortlichen präzisiert und zum anderen werden die Bestimmungen hinsichtlich Eigengeschäften, Interessenskonflikten, Retrozessionszahlungen und Offenlegung neu gefasst. Dabei stehen folgende Anpassungen im Vordergrund: Verbot von parallel running, zwingende Ablieferung von Retrozessionszahlungen an die Vorsorgeeinrichtung sowie die Prüfung von bestimmten Geschäften durch die Revisionsstelle.

Die Revisionsvorlage enthält auch eine Serie von Massnahmen für ältere Arbeitnehmende. Arbeitnehmende, die über das ordentliche Rentenalter hinaus arbeiten, sollen durch Beiträge in die berufliche Vorsorge die späteren Leistungen verbessern können. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse werden diese Massnahmen zum Teil modifiziert: Im Gegensatz zum Vernehmlassungsprojekt soll die Möglichkeit zur Weiterversicherung nicht nur für Personen gelten, die aufgrund ihrer früheren beruflichen Laufbahn Beitragslücken haben. Zudem sollen die Beiträge nicht paritätisch von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden bezahlt werden.

Im weiteren hat der Bundesrat das EFD beauftragt, zusammen mit dem EJPD und dem EDI die Umsetzung der Unterstellung der Anlagestiftungen unter das Kollektivanlagegesetz (KAG) zu prüfen und bis Mitte 2008 gegebenenfalls eine entsprechende Botschaft vorzulegen.

1.2 Neuregelung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge

1.2.1 Schwächen des heutigen Systems

Die Aufsicht und Kontrolle über die Vorsorgeeinrichtungen gliedern sich heute in verschiedene Ebenen: Die Vorsorgeeinrichtung wählt einen unabhängigen Experten für berufliche Vorsorge und eine Revisionsstelle³. Jede Vorsorgeeinrichtung unter-

³ Art. 53 BVG

steht einer Aufsichtsbehörde eines Kantons oder des Bundes⁴ und schliesslich wird die Oberaufsicht durch den Bundesrat ausgeübt⁵. Dieses System soll nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden, hingegen soll die Aufsicht vorausschauend ausgestaltet und die Akteure vermehrt ins System eingebunden werden.

Das BVG, ursprünglich als Rahmengesetz gedacht, stellt in der heutigen Fassung ein detailliertes, kompliziertes, den Gestaltungsspielraum der Führungsorgane einschränkendes Regelwerk dar. Trotz dieser Regelungsdichte sind aber Aufgaben und Verantwortung innerhalb der Vorsorgeeinrichtung, aber auch im Verhältnis zum Experten für berufliche Vorsorge oder zur Revisionsstelle, ebenso wie im Verhältnis Aufsicht – Oberaufsicht zu wenig klar umschrieben, was dazu führt, dass bestimmte Aufgaben (bspw. Verantwortung für Aktivseite der Bilanz, Festlegung des technischen Zinssatzes) vom Gesetz her keinem Akteur klar zugeordnet sind und damit auch die jeweilige Verantwortlichkeit unklar bleibt. Die Aufsicht ist heute tendenziell repressiv ausgestaltet. Zwar findet insoweit eine vorausschauende Prüfung statt, indem die Aufsichtsbehörden die Reglemente, die Finanzierung und die Organisation der Vorsorgeeinrichtung im Hinblick auf die Gesetzeskonformität überprüfen. Führungsversagen, Mängel in den internen Abläufen und bei der internen Kontrolle, unkorrekte Mittelverwendung und Finanzierungsprobleme lassen sich in der Regel aber erst im Nachhinein feststellen und korrigieren.

Die Oberaufsicht liegt beim Bundesrat⁶, der bestimmte Aufgaben dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) delegiert hat⁷. Gleichzeitig ist die Direktauf sicht über national tätige Vorsorgeeinrichtungen beim BSV angesiedelt. Das Amt wird aufgrund dieser Parallelkompetenz jedoch von aussen kaum als eigenständiger Funktionsträger wahrgenommen. Die Direktauf sicht und die Oberaufsicht sollen daher entflochten werden: Die Direktauf sicht wird künftig mit Ausnahme der Aufsicht über den Sicherheitsfonds und die Auffangeinrichtung nur noch von kantonalen oder regionalen Aufsichtsbehörden, die Oberaufsicht hingegen von einer unabhängigen Behördenkommission ausgeübt werden, die über ein beim BSV geführtes Kommissionssekretariat verfügen soll. Die Aufsicht über die Anlagestiftungen soll durch die FINMA durchgeführt werden.

Der Oberaufsichtsbehörde kommt eine aktivere und regulatorisch weitergehende Funktion als bisher zu. Heute beschränkt sich das Instrumentarium des BSV darauf, den Aufsichtsbehörden in einem beschränkten technischen Themenbereich Weisungen zu erteilen⁸. Weitergehende Weisungen können den Aufsichtsbehörden nur vom Bundesrat erteilt werden⁹. Neu wird die Oberaufsichtskommission für die Qualitätssicherung verantwortlich sein, indem sie Standards erlässt. Sie erteilt Revisionsstellen und Experten für berufliche Vorsorge Weisungen allgemeiner Art – im Einzelfall obliegt dies der zuständigen Aufsichtsbehörde. Ausserdem sorgt sie dafür, dass die Aufsichtsbehörden ihre Aufsichtstätigkeit nach einheitlichen Grundsätzen ausüben. Die Oberaufsicht kann in dieser Konzeption von Beginn an Einfluss darauf nehmen, dass und in welcher Form die verschiedenen Akteure ihren Handlungsspielraum nutzen.

⁴ Art. 61 BVG

⁵ Art. 64 BVG

⁶ Art. 64 BVG

⁷ Art. 4 der Verordnung über die Beaufsichtigung und Registrierung der Vorsorgeeinrichtungen vom 29. Juni 1983 (BVV 1), SR **831.435.1**.

⁸ Art. 4 Abs. 2 BVV 1

⁹ Art. 64 Abs. 2 BVG

Die Zuständigkeiten zwischen Obergufsichtsbehörde und Aufsichtsbehörden wird klar abgegrenzt. Damit wird die Stellung der Aufsichtsbehörden gestärkt, indem ihre Aufgaben, Kompetenzen und die ihnen zur Verfügung stehenden Aufsichtsinstrumente detaillierter im Gesetz umschrieben werden. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang einerseits ein Weisungsrecht gegenüber Vorsorgeeinrichtungen, Experten und Revisionsstellen und der grundsätzliche Entzug der aufschiebenden Wirkung gegenüber Verfügungen der Aufsichtsbehörde. Damit soll verhindert werden, dass Anordnungen der Aufsichtsbehörden im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens so verzögert werden, dass sie nach Abschluss des Verfahrens nicht mehr umgesetzt werden können.

1.2.2 Oberstes Organ

Dem obersten Organ kommt eine zentrale Rolle in der beruflichen Vorsorge zu. Diese Rolle basiert auf dem Grundsatz der Eigenverantwortung der Vorsorgeeinrichtungen. Weder darf eine Aufsichtsbehörde ihr eigenes Ermessen an die Stelle des Ermessens des obersten Organs stellen, noch können ihm Experte, Revisionsstelle und Aufsichtsbehörde die Verantwortung für das finanzielle Gleichgewicht der Vorsorgeeinrichtung abnehmen.

Das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung ist verantwortlich für die Gesamtführung der Vorsorgeeinrichtung. Es legt die Strategie (inkl. Anlagestrategie) der Vorsorgeeinrichtung fest, entscheidet über die Ausgestaltung des Leistungssystems (Beitragsprimat oder Leistungsprimat) der einzelnen Vorsorgepläne sowie über die Finanzierung der Vorsorgeeinrichtung und die Höhe der Beiträge, die an sie zu bezahlen sind.

Im Einzelnen hat das oberste Organ u.a. die folgenden Aufgaben:

- es ist verantwortlich für die finanzielle Sicherheit der Vorsorgeeinrichtung. Es sorgt dafür, dass das Anlagevermögen und die bestehenden Verpflichtungen aufeinander abgestimmt sind. Für diese Prüfung kann das oberste Organ Dritte beiziehen: Es kann sich dafür z.B. auf den Experten für berufliche Vorsorge abstützen, der bei seiner Überprüfung, ob die laufenden Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtung erfüllt werden können, auch die Anlagesituation zu berücksichtigen hat. Je nach Grösse und Struktur der Vorsorgeeinrichtung ist dafür auch ein Anlagespezialist beizuziehen;
- es setzt die massgebenden technischen Grundlagen fest;
- es setzt am Ende des Geschäftsjahres unter Berücksichtigung der finanziellen Lage und der Reserve-/Rückstellungssituation den Zinssatz für die Verzinsung der Altersguthaben fest;
- es ist für die Organisation und Beaufsichtigung der Geschäftsführung der Vorsorgeeinrichtung verantwortlich und haftet entsprechend für Schäden, die den Versicherten aus mangelhafter Anleitung und Überwachung der Geschäftsführung entstehen;
- es legt die Ziele und Grundsätze für die Bewirtschaftung des Vorsorgevermögens und deren Überwachung fest. Es kann dafür einen Anlagespezialisten beiziehen.

1.2.3

Revisionsstelle und Experte für berufliche Vorsorge

Die Aufgaben des Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstelle sind bis anhin hauptsächlich auf Verordnungsstufe geregelt und werden nun neu auf Gesetzesstufe gehoben. Experten für berufliche Vorsorge und Revisionsstellen müssen künftig ein Zulassungsverfahren durchlaufen haben, bevor sie in der beruflichen Vorsorge tätig sein dürfen.

Die Oberaufsichtskommission prüft bei den Experten für berufliche Vorsorge, ob sie zur Ausübung der im Gesetz umschriebenen Funktionen fähig sind und setzt dafür in fachlicher Hinsicht eine entsprechende berufliche Ausbildung, Berufserfahrung und die Kenntnis der einschlägigen Bestimmungen, in persönlicher Hinsicht einen guten Ruf sowie Vertrauenswürdigkeit voraus. Zur näheren Definition der Befähigungskriterien kann sie die Standesregeln eines Fachverbandes anerkennen. Nötigenfalls setzt die Oberaufsichtskommission die Kriterien selber fest. Zum Zweck der Qualitätssicherung der Tätigkeit des Experten für berufliche Vorsorge (bspw. Entzug/Erlöschen der Zulassung, wiederkehrende Mängel bei der Funktionsausübung u.a.) ist auf Verordnungsstufe ein institutionalisiertes Informations- und Meldesystem zwischen Oberaufsichtsbehörde, Aufsichtsbehörden und Fachverbänden vorzusehen.

Eine Besonderheit gilt bei der Anerkennung der Revisionsstelle und der einzelnen Revisoren: Sie werden nur zugelassen, wenn sie vorgängig von der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) als Revisionsexperte gemäss Revisionsaufsehtsgesetz (RAG)¹⁰ zugelassen wurden. Im Weiteren sollen staatliche Finanzkontrollen (Art. 33 Bst. b BVV 2) nicht mehr als Revisionsorgan tätig sein für kommunale oder kantonale Vorsorgeeinrichtungen, da dies nicht dem Erfordernis der Unabhängigkeit entspricht, wenn eine kantonale oder kommunale Finanzkontrolle Revisionsstelle einer kantonalen Vorsorgeeinrichtung ist. Ebenso zu streichen wären die bisherigen Zulassungsmöglichkeiten der Mitgliedschaft in einem bestimmten Verband (Art. 33 Bst. a BVV 2) sowie der bisherigen Tätigkeit als Revisionsstelle (Art. 33 Bst. d. BVV 2), d.h. dies würde eine Änderung von Artikel 33 BVV 2 nötig machen.

Für die Übereinstimmung von Anlagen (Assets) und Verpflichtungen (Liabilities) ist das oberste Organ verantwortlich. Es kann dafür Fachpersonen (Anlagespezialisten, Experten für berufliche Vorsorge) beiziehen. Der Experte für berufliche empfiehlt dem obersten Organ in regelmässigen Abständen einen technischen Zinssatz oder Anpassungen bei den übrigen technischen Grundlagen. Folgt das oberste Organ seiner Empfehlung nicht und erscheint dadurch die Sicherheit der Vorsorgeeinrichtung gefährdet, meldet er diesen Umstand der Aufsichtsbehörde, welche darüber entscheidet und nötigenfalls eine Weisung zuhanden des obersten Organs erlässt.

Zusätzlich zu ihren bisherigen Aufgaben prüft die Revisionsstelle, ob die Anlagetätigkeit auf die Übereinstimmung bezüglich Gleichgewicht des Anlagevermögens mit den Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtung ausgerichtet ist.

¹⁰ BBl 2005 7349

1.2.4

Aufsicht

Die Anforderungen an die Aufsicht haben in den letzten Jahren laufend zugenommen. Dafür war einerseits das komplexe Umfeld (Unterdeckungen bei den Vorsorgeeinrichtungen aufgrund der Krise der Anlagemärkte) aber auch die neuere Entwicklung der Gesetzgebung verantwortlich. Durch die zahlreichen neuen Anforderungen an die Vorsorgeeinrichtungen entstanden ebenfalls neue Anforderungen an die Aufsichtsbehörden. Weitere zusätzliche Aufgaben ergeben sich aus verschiedenen Gesetzesbestimmungen, u.a. die Genehmigung von Teilliquidationsreglementen der Vorsorgeeinrichtungen mit konstitutiver Wirkung oder der erstinstanzliche Entscheid über Streitigkeiten in Transparenzfragen. Eine nicht zu unterschätzende Erweiterung der Verantwortung der Aufsichtsbehörden ergibt sich aus den steuerrechtlichen Bestimmungen der 1. BVG-Revision. Waren es bisher die Steuerbehörden, welche in ihrer Praxis konkretisierten, was als steuerbefreite Vorsorge zu gelten hat, sind neu die Grundsätze der Angemessenheit, der Kollektivität, der Planmässigkeit, das Versicherungsprinzip usw. im BVG und seinen Verordnungsbestimmungen geregelt. Die bisherige doppelte Prüfung der Reglemente durch die Aufsichtsbehörden über die Vorsorgeeinrichtungen und die Steuerbehörden ist durch eine ausschliessliche Prüfung durch die BVG-Aufsichtsbehörde ersetzt worden.

In den kleinen Kantonen gibt es heute häufig keine Behörde, die sich ausschliesslich mit der Aufsicht über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge und den klassischen Stiftungen befasst. Die Kantone haben diesen Mangel teilweise erkannt und sind daran, ihn zu beheben. So trat auf den 1. Januar 2006 ein Konkordat der Inner-schweizer Kantone in Kraft, mit welchem eine Zentralschweizer Aufsichtsbehörde geschaffen wurde. In der Ostschweiz befindet sich ein analoges Konkordat in Vorbereitung. Ziel ist es, auf den 1. Januar 2008 eine regionale Aufsichtsbehörde für die Ostschweiz zu haben. Mit der Umsetzung der beiden Konkordate sind die meisten kleinen Kantone in eine regionalisierte Aufsichtsstruktur eingegliedert. Zusätzlich wurde die Aufsicht über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge mit Sitz im Kanton Schaffhausen auf den 1. Januar 2007 an den Kanton Zürich übertragen. Diese Entwicklung ist ausgesprochen positiv, aber die angestrebte Qualitätssicherung der Vorsorgeaufsicht macht weitere regionale Zusammenschlüsse notwendig, damit die Aufsichtsbehörden über das notwendige Personal mit den entsprechenden Fachkenntnissen verfügen. Die Vorlage sieht vor, dass die Kantone untereinander näher zusammenrücken, indem Konkordate gebildet werden. Der Bund verfügt über keine Verfassungsgrundlage, die ihm die Möglichkeit geben würde, die Kantone zum Abschluss von Konkordaten zu zwingen. Der Bundesrat erwartet jedoch, dass sich die Kantone zu Aufsichtsregionen zusammenschliessen, um über ein für eine professionelle Aufsichtstätigkeit notwendiges minimales Aufsichtsvolumen verfügen zu können. Diese Lösung basiert auf der Feststellung, dass:

- die Aufsichtsbehörde über ein minimales Aufsichtsvolumen und die entsprechenden Ressourcen verfügen muss, um prüfen zu können, ob Vorsorgeeinrichtung, Experte und Revisionsstelle ihre Aufgaben gesetzeskonform erfüllen;
- die kleinen Kantone in eine regionalisierte Aufsichtsstruktur (Konkordat) eingegliedert werden müssen, damit sie über dieses minimale Aufsichtsvolumen und die entsprechenden Ressourcen verfügen (zu beachten ist allerdings, dass der Bund die Kantone nicht zum Abschluss von Konkordaten zwingen kann);

- die einheitliche Aufsichtspraxis ein zentrales Gebot der Rechtssicherheit darstellt und durch eine effiziente Oberaufsicht sichergestellt werden soll.

Im heutigen System werden die Vorsorgeeinrichtungen von kantonalen Aufsichtsbehörden und dem Bereich Aufsicht Berufliche Vorsorge des BSV direkt beaufsichtigt (Art. 61 BVG). Einrichtungen mit nationalem und internationalem Charakter (Art. 3 BVV 1) werden durch den Bereich Aufsicht Berufliche Vorsorge beaufsichtigt. Es sind dies grundsätzlich Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, die nicht nur regional, sondern gesamtschweizerisch tätig sind. Alle anderen Einrichtungen werden durch die Kantone beaufsichtigt. Es sind dies firmeneigene Stiftungen, d.h. Unternehmungen, die einen eigenen Rechtsträger für ihre Vorsorge haben, sowie Konzernpensionskassen.

Neu soll die heute vom BSV ausgeübte Direktauf sicht über national tätige Vorsorgeeinrichtungen den Kantonen übertragen werden. Die Kantone sind somit für die Direktauf sicht sämtlicher Vorsorgeeinrichtungen zuständig, deren Sitz sich auf ihrem Kantonsgebiet befindet. Die Zuweisung der national tätigen Vorsorgeeinrichtungen unter die Aufsicht der Kantone oder der Aufsichtsregionen hat zur Folge, dass die zuständigen Aufsichtsbehörden mit den ihrer Aufsicht unterstellten Vorsorgeeinrichtungen nicht nur in der Amtssprache ihres Kantons, sondern nötigenfalls auch in den übrigen Amtssprachen kommunizieren müssen. Ausgenommen vom Sitzprinzip werden einzig der Sicherheitsfonds sowie die Auffangeinrichtung, da beide keine Vorsorgeeinrichtungen im klassischen Sinne sind. Die Aufsicht über diese beiden Institutionen wird bei der Oberaufsichtsbehörde angesiedelt.

Es liegt in der Verantwortung der Kantone, für die fachlichen und personellen Kompetenzen der einzelnen Aufsichtsbehörde zu sorgen. Die Haftung für allfällige Schäden, welche durch die kantonalen Aufsichtsbehörden verursacht werden, bestimmt sich ebenfalls nach kantonalem Recht. Dabei ist die kantonale Staatshaftung in den meisten Kantonen als Kausalhaftung ausgestaltet.

Die von der Expertenkommission Strukturreform vorgeschlagene Haftungsregelung auf Bundesebene würde einen Eingriff in die kantonale Organisationshoheit bedeuten, welche nur bei Vorliegen von wichtigen Gründen gerechtfertigt wäre. Zudem würde mit der von der Expertenkommission vorgeschlagenen Verschuldenshaftung die geltende Haftung der Kantone stark eingeschränkt, da diese, wie erwähnt, mehrheitlich eine strenge Kausalhaftung kennen.

1.2.5 Oberaufsicht

Nach Artikel 64 BVG übt der Bundesrat die Oberaufsicht über die Aufsichtsbehörden aus. Er hat das Recht, ihnen Weisungen zu erteilen. In Artikel 4 BVV 1 werden die Aufgaben und Kompetenzen umschrieben, welche das BSV zur Unterstützung des Bundesrates wahrnimmt. Danach kann das BSV die zur Ausübung der Oberaufsicht notwendigen Auskünfte und Unterlagen verlangen. Es erarbeitet zuhanden des Bundesrates Weisungen und bereitet Verfügungen gegen die Aufsichtsbehörden vor.

Ausserdem hat der Bundesrat einen Teil seiner Oberaufsichtskompetenzen an das BSV delegiert. So kann das Bundesamt den Aufsichtsbehörden direkt Weisungen erteilen über:

- die Eintragung und Streichung von Vorsorgeeinrichtungen im Register für die berufliche Vorsorge;

- die Kontrolle des Anschlusses der Arbeitgeber an eine Vorsorgeeinrichtung;
- ihre Zusammenarbeit mit den Experten für berufliche Vorsorge und den Kontrollstellen;
- ihre Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden, die für die Dienstaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen zuständig sind;
- die Anlage des Vermögens der Vorsorgeeinrichtungen.

Der Bundesrat hat von seiner Weisungskompetenz bis jetzt sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht. Seit Bestehen des BVG hat er insgesamt lediglich drei Weisungen erlassen:

- Weisung über die Pflicht der registrierten Vorsorgeeinrichtungen zur Auskunftserteilung an ihre Versicherten vom 11. Mai 1988 (aufgehoben im Rahmen der 1. BVG-Revision)¹¹;
- Weisung über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge 27. Oktober 2004 (diese Weisungen ersetzen die gleichnamigen Weisungen vom 21. Mai 2003¹²;
- Weisungen über die Voraussetzungen für die Gründung von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen vom 10. Juni 2005¹³.

Die heutige Konzeption der Oberaufsicht weist verschiedene Mängel auf. Zum einen ist der Bundesrat nicht das geeignete Organ zur Wahrnehmung der Oberaufsicht. Seine Bedeutung im Staatsgefüge bringt es mit sich, dass er als Oberaufsichtsbehörde nur reagieren kann, wenn die sich stellenden Probleme ein relativ grosses Ausmass angenommen haben. Zwar hat er einen Teil seiner Kompetenzen an das BSV delegiert. Die Delegation ist aber auf technische Fragestellungen beschränkt. Aufgrund dieser eingeschränkten Delegation verfügt das BSV auch nicht über die Ressourcen, die für eine effiziente Oberaufsicht nötig wären.

Die neue Oberaufsichtsbehörde soll sicherstellen, dass das System der beruflichen Vorsorge als Ganzes sicher und zuverlässig funktioniert. Dagegen üben die Aufsichtsbehörden die Direktauf sicht über die einzelnen Vorsorgeeinrichtungen aus und überwachen, dass die einzelnen Träger der beruflichen Vorsorge in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen und Regeln handeln, die von der Oberaufsichtsbehörde erlassen werden. Aus der Aufgabenstellung der Oberaufsichtsbehörde ergeben sich auch die Anforderungen an die Qualität der Behörde. Sie muss in der Lage sein, auf Augenhöhe mit den Fachorganisationen und Aufsichtsbehörden verhandeln zu können. Die Personen, die in der Oberaufsichtsbehörde tätig sind, müssen daher eine hohe Fachkompetenz aufweisen.

Die Oberaufsichtsbehörde soll die Qualitätssicherung der Revisoren und der Experten für berufliche Vorsorge überwachen. Zu diesem Zweck kann sie Landesregeln für Revisoren und Experten für die berufliche Vorsorge als allgemein verbindlich erklären oder selber entsprechende Standards erlassen. Zudem kann sie den Revisoren und Experten für berufliche Vorsorge Weisungen allgemeiner Art erteilen.

¹¹ Vgl. Botschaft zur 1. BVG-Revision vom 1.3.2000, BBl **2000** 2637.

¹² BBl **2004** 6789

¹³ BBl **2005** 4233

Die Oberaufsicht nimmt aber auch die Qualitätssicherung bei den kantonalen resp. regionalen Aufsichtsbehörden wahr. Sie überwacht, ob die kantonalen oder regionalen Aufsichtsbehörden ihre Aufgaben in der erforderlichen Qualität und in Übereinstimmung mit den bundesrechtlichen Vorschriften erledigen. Als Instrumente stehen der Oberaufsichtsbehörde die Geschäftsberichte der Aufsichtsbehörde zur Verfügung. Die Oberaufsichtsbehörde hat auch die Kompetenz, der Aufsichtsbehörde in Fachfragen Weisungen zu erteilen und Massnahmen zur Behebung von Mängeln zu treffen. Sollte sich zeigen, dass die berufliche oder persönliche Qualifikation einer Aufsichtsbehörde ungenügend ist, wendet sich die Oberaufsichtsbehörde an die Trägerkantone, bzw. den Trägerkanton.

Im Bedarfsfall kann die Oberaufsichtsbehörden als Aufsichtsmassnahme bei den Aufsichtsbehörden Audits durchführen. Diese Audits bieten Gelegenheit zur Bereinigung von offenen Fragen zwischen einer Aufsichtsbehörde und der Oberaufsicht, zur Diskussion von praktischen Problemen und zur gemeinsamen Erarbeitung von Lösungen. Die Audits sollen in keiner Weise den notwendigen ständigen Dialog zwischen der Oberaufsichtsbehörde und der Gesamtheit der Aufsichtsbehörden ersetzen.

Nebst der Qualitätssicherung hat die Oberaufsichtsbehörde auch für Rechtssicherheit zu sorgen, die ebenfalls ein zentrales Postulat in der beruflichen Vorsorge ist. Voraussetzung für Rechtssicherheit ist eine einheitliche Aufsichtspraxis, d.h. eine gleichmässige Anwendung der vom Bund erlassenen Gesetze auf dem ganzen Gebiet der Schweiz. Die Oberaufsichtsbehörde hat daher die Kompetenz, in Aufsichtsfragen Weisungen allgemeiner Art und gegenüber einer einzelnen Aufsichtsbehörde über die einheitliche Anwendung des Bundesrechts zu erlassen und im Bedarfsfall Massnahmen zur Behebung von festgestellten Mängeln zu treffen. Die heutigen Weisungskompetenzen des BSV gemäss BVV 1 werden an die Oberaufsichtsbehörde übertragen.

Sie hat ausserdem das Recht, gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts Beschwerde beim Eidgenössischen Bundesgericht zu erheben¹⁴ und wird vom Bundesgericht zur Vernehmung eingeladen, in Fällen, bei welchen die Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts beim Bundesgericht angefochten wurden. Bei Streitigkeiten gemäss Artikel 73 BVG (Klageweg) steht die Kompetenz zur Beschwerdeerhebung und zur Vernehmung an das Eidgenössische Bundesgericht weiterhin dem BSV zu.

Im Übrigen übt die Oberaufsichtsbehörde, in Abweichung der Aufsichtszuständigkeit gemäss Sitzprinzip, die direkte Aufsicht über den Sicherheitsfonds und die Auffangeinrichtung aus. Der Sicherheitsfonds ist an sich keine Vorsorgeeinrichtung und übt u.a. als Zentralstelle der 2. Säule und Verbindungsstelle gegenüber der EU- und EFTA-Staaten Sonderfunktionen aus. Die Auffangeinrichtung wiederum ist zwar eine Vorsorgeeinrichtung im klassischen Sinne, ihr kommen jedoch in Bezug auf die Anschluss säumiger Arbeitgeber und deren verspäteter Beiträge hoheitliche Funktionen zu. Die Zuweisung der Aufsicht über die Auffangeinrichtung an eine regionale Aufsichtsbehörde hätte staatspolitische Verflechtungen zur Folge. Diese Lösung wurde deshalb bereits von der Expertenkommission Strukturreform verworfen. Im Falle des Sicherheitsfonds und der Auffangeinrichtung wird die thematisierte problematische Verflechtung zwischen Direktaufsicht und Oberaufsicht als nicht so

¹⁴ Art. 86 und 89 Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005, BGG, SR 173.110, in Kraft seit 1.1.2007.

stark gewichtet, weshalb eine Unterstellung bei der Oberaufsichtsbehörde möglich ist. Abgelehnt wurde bereits früher die Variante, die Aufsicht über die Auffangeinrichtung bei der eidgenössischen Stiftungsaufsicht und nur die Aufsicht über den Sicherheitsfonds bei der Oberaufsichtsbehörde anzusiedeln.

Damit die Oberaufsichtsbehörde ihre Aufgaben wahrnehmen kann, ist ihre fachliche und inhaltliche Unabhängigkeit vom Bundesrat von entscheidender Bedeutung. Fachliche Unabhängigkeit bedeutet Weisungsunabhängigkeit vom Bundesrat. Selbstverständlich übt der Bundesrat die Dienstaufsicht über die Oberaufsichtsbehörde aus und diese ist dem Bundesrat gegenüber rechenschaftspflichtig. Notwendig ist aber auch eine finanzielle Unabhängigkeit, damit die notwendigen Ressourcen der Oberaufsichtsbehörde auch unabhängig von der Finanzlage des Bundes sichergestellt werden können. Die Oberaufsichtsbehörde soll daher über Gebühren finanziert werden. Diese Gebühren sollen bei den kantonalen Aufsichtsbehörden erhoben werden, welche sie auf die Vorsorgeeinrichtungen überwälzen werden. Aus diesem Grund wird eine möglichst schlanke Organisation der Oberaufsichtsbehörde angestrebt.

Ausgehend von den Aufgaben der Oberaufsichtsbehörde und im Hinblick auf das Erfordernis der Unabhängigkeit hat die Expertenkommission Strukturreform drei Varianten der institutionellen Angliederung der Oberaufsichtsbehörde geprüft und deren Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen. Sie hat sich für eine Oberaufsicht in Form einer Kommission mit einem Sekretariat ausgesprochen, was der Bundesrat ebenfalls als sinnvolle Lösung erachtet. Eine Kommission ist eine administrative Einheit ausserhalb der Bundeszentralverwaltung. Deren Struktur ist der Grösse der Oberaufsichtsbehörde angemessen und mit der Zuweisung eines Sekretariates wird die Oberaufsichtskommission in der Lage sein, ihre Aufgaben zu erfüllen. Derartige Kommissionen finden sich beispielsweise in der Eidg. Bankenkommision, der Eidgenössischen Spielbankenkommision oder der Eidgenössischen Kommunikationskommission, wobei diese Kommission im Gegensatz zur neu zu schaffenden Oberaufsichtskommission jeweils die direkte Aufsicht in ihren Bereichen ausüben.

Diesen Kommissionen ist eigen, dass sie nicht einem Weisungsrecht des Bundesrates, sondern einer regelmässigen Berichterstattungspflicht unterliegen. Die Kommissionen werden vom Bundesrat gewählt und müssen ihm ihr Reglement zur Genehmigung unterbreiten. Bei den Wählbarkeitserfordernissen werden in den gesetzlichen Bestimmungen regelmässig qualifizierte Fachkenntnisse vorausgesetzt; ausserdem dürfen die Mitglieder der Kommission in der Regel keine Organstellung in einem von der jeweiligen Kommission beaufsichtigten Unternehmen haben.

Die Oberaufsichtskommission soll aus sieben bis neun Personen bestehen, wovon zwei Personen durch die Sozialpartner bestimmt werden. Die Mitglieder der Oberaufsichtskommission werden nebenamtlich tätig sein. Verlangt werden wie auch in anderen Kommissionen «unabhängige Sachverständige». Die Mitglieder der Oberaufsichtskommission müssen als Fachpersonen und nicht als Verbandsvertreter gewählt werden. Sie sollen denn auch keinem Organ eines Fachverbandes oder einer kantonalen Aufsichtsbehörde angehören. Unvereinbar mit der Mitgliedschaft in der Oberaufsichtskommission wäre zudem auch die Mitgliedschaft in der BVG-Kommision. Dagegen soll die Tatsache, dass eine Person Mitglied eines Stiftungsrates oder als Experte oder Revisor tätig ist, die Mitgliedschaft in der Oberaufsichtskommission nicht automatisch ausschliessen.

Für das operative Geschäft ist die Kommission auf ein Sekretariat angewiesen. Ein Geschäftsreglement der Oberaufsichtskommission regelt die Kompetenzverteilung zwischen Kommission und Sekretariat. Strategie- und Grundsatzfragen, der Erlass von Weisungen und Standards, das Anerkennen/Verweigern von Unternehmen und Personen als Experten für berufliche Vorsorge oder der Entzug der Zulassung würden in die Kompetenz der Oberaufsichtskommission, das Vorbereiten und Umsetzen von Kommissionsbeschlüssen in die Zuständigkeit des Sekretariats fallen. Die finanzielle Unabhängigkeit ergibt sich aus der Tatsache, dass ihre Tätigkeit gebührenfinanziert sein soll. Aus Gründen der Koordination mit anderen Sozialversicherungsbereichen und zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten zwischen Gesetzgebung und Oberaufsicht erachtet es der Bundesrat als angebracht, dass das Sekretariat der Kommission administrativ dem BSV angegliedert wird. Das Sekretariat muss über die ganze Palette der juristischen und technischen Fachkenntnisse verfügen.

Dem Bund werden die Personalkosten der Oberaufsichtskommission (inkl. Sekretariat) über die Aufsichtsgebühren zurück vergütet. Die Kommission wird ihre Entscheide in eigenem Namen unterzeichnen, so dass das BSV im Bereich der Oberaufsicht nicht in Erscheinung treten wird.

1.3 Untersuchte Variante einer einzigen Aufsicht für Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen sowie Anlagestiftungen

1.3.1 Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen

Die Aufsichtszuständigkeit über Vorsorgeeinrichtungen richtet sich künftig nach dem Sitzprinzip. Das Sitzprinzip galt bis anhin bereits für Einrichtungen, die den kantonalen Aufsichtsbehörden unterstanden. Einrichtungen mit nationalem oder internationalem Charakter unterstanden bisher unabhängig des Sitzes der Aufsicht des Bundes. Diese Einrichtungen werden neu nach dem Sitzprinzip auf die Kantone bzw. Regionen verteilt.

Aufgrund der besonderen Struktur von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen hat der Bundesrat in seinem Bericht eine Unterstellung an eine einzige Aufsichtsregion anstelle der Verteilung nach dem Sitzprinzip als mögliche Variante zur Diskussion gestellt. Dabei wurde offen gelassen, ob diese einzige Aufsichtsbehörde bei einer kantonalen resp. regionalen Aufsicht, bei der Oberaufsichtskommission oder bei einer separaten Bundesbehörde angegliedert würde. Die Vernehmlassungsergebnisse haben jedoch gezeigt, dass ein Abweichen vom Sitzprinzip nicht erwünscht ist. Es wurde kritisiert, dass dadurch eine zusätzliche Kategorie von Vorsorgeeinrichtungen geschaffen würde und dadurch auch Abgrenzungsprobleme entstünden.

1.3.2 Anlagestiftungen

Anlagestiftungen sind Annexorganisationen der beruflichen Vorsorge zur kollektiven Kapitalanlage. Die Expertenkommission Strukturreform war der Ansicht, dass Anlagestiftungen als Anbieter BVV 2-konformer Anlagegefässe für die berufliche Vorsorge sehr viel Sinn machen und erhalten werden müssen. Da föderative Argumente zugunsten einer regionalen Aufsicht fehlen, praktisch sämtliche Fachkreise

die Beibehaltung der zentralen Aufsicht über Anlagestiftungen befürworten sowie aus Gründen der sachlichen Unterschiedlichkeit und Praktikabilität erachtete es die Kommission als unzweckmässig, die Aufsicht über Anlagestiftungen gemäss Sitzprinzip den regionalen Aufsichtsbehörden der beruflichen Vorsorge zu unterstellen oder die Aufsicht mittels Leistungsvertrag einer einzigen regionalen Aufsichtsbehörde zu übertragen. Die Kommission Schmutz empfahl daher, die Aufsicht über Anlagestiftungen gemeinsam mit der Aufsicht über kollektive Kapitalanlagen im Bundesgesetz über Kapitalanlagen (KAG¹⁵) zu regeln und die Anlagestiftungen der FINMA zu unterstellen.

Anlagestiftungen fielen nicht unter das alte Fondsgesetz (AFG) und wurden im Gegensatz zum Vernehmlassungsentwurf zum KAG gestützt auf den Antrag des EFD vom 25. November 2004 im Rahmen des Berichtes über die Vernehmlassungsergebnisse bzw. den bundesrätlichen Beschluss vom 3. Dezember 2004 und die Botschaft vom 23. September 2005¹⁶ ausdrücklich vom Geltungsbereich des geplanten Bundesgesetzes über kollektive Kapitalanlagen (KAG) ausgenommen. Die Gründe hierfür waren folgende: Die Konsultationsverfahren haben rechtsdogmatische Probleme aufgezeigt, die zu einer erheblichen Verzögerung des Inkrafttretens des KAG geführt hätten. Zudem hatte der Bundesrat mit Beschluss vom 25. August 2004 die Expertenkommission «Strukturreform» eingesetzt, die sich auch zur Aufsicht über die Anlagestiftungen äussern sollte. Die Arbeit dieser Kommission sollte nicht präjudiziert werden. Von der Haltung des Bundesrates zum damaligen Zeitpunkt, die Anlagestiftungen vom Geltungsbereich des KAG auszunehmen, ist weder der Nationalrat in der Märzsession 2006 bei der Behandlung des Entwurfes zum Kollektivanlagengesetz abgerückt, noch hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates in ihren Anträgen vom 28. April 2006 eine abweichende Position eingenommen.

Da diese Frage im Zeitpunkt der Eröffnung der Vernehmlassung noch offen war, präsentierte der Bundesrat in seinem Bericht zwei unterschiedliche Varianten innerhalb des BVG: Zum einen die Variante, bei der die Aufsicht über Anlagestiftungen der OBERAUFSICHTSKOMMISSION unterstellt wird; sodann die Variante einer Unterstellung der Anlagestiftungen unter eine einzige Aufsichtsbehörde. Beide Varianten fanden keine Zustimmung bei den Vernehmlassungsadressaten, womit der Bundesrat erneut die Unterstellung der Anlagestiftungen unter die FINMA prüfen möchte und zu diesem Zweck mit Beschluss vom 28. Februar 2007 das EFD beauftragt hat, in Zusammenarbeit mit dem EJPD und dem EDI die Umsetzung der Unterstellung der Anlagestiftungen unter das Kollektivanlagengesetz (KAG) zu prüfen und dem Bundesrat bis Mitte 2008 gegebenenfalls eine entsprechende Botschaft vorzulegen.

1.4 Pension Fund Governance

Von einigen Vernehmlassungsadressaten kam unter dem Eindruck der Vorgänge rund um Swissfirst und First Swiss die Forderung, verbesserte Governance-Bestimmungen in die laufende Strukturreform aufzunehmen. Auch der Bundesrat hat sich bei der Beantwortung parlamentarischer Vorstösse für eine Prüfung und Einbindung von zusätzlichen Governance-Massnahmen in der laufenden Struktur-

¹⁵ SR 951.31

¹⁶ BBl 2005 6395

reform geäussert (06.3424 Dringliche Interpellation Frick: Transparenz und Sicherheit bei der Verwaltung des Vermögens der zweiten Säule; 06.3430 Dringliche Interpellation Gentil und 06.3427 Interpellation SP-Fraktion: Swissfirst-Bellevue Bank-Connection. Schädigung von BVG-Versicherten; 06.3441 Interpellation FDP-Fraktion und 06.3449 Interpellation Forster-Vannini: Aufsicht über Pensionskassen), da er sich dieser Problematik zwar in der 1. BVG-Revision bereits angenommen hat, aber die vorhandenen Bestimmungen noch zu wenig griffig sind. Es hat sich zudem gezeigt, dass das Interesse an der Vorsorge und das Bedürfnis nach Kontrolle für den Versicherten immer wichtiger werden.

Hängig zu diesem Thema sind zudem noch drei Motionen von Nationalrat Rudolf Rechsteiner (06.3456, 06.3457 und 06.3458); deren Beantwortung im Einverständnis mit dem Motionär aufgeschoben wurde, bis die Botschaftsvorlage zur Strukturreform vom Bundesrat verabschiedet wird.

1.5 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Schweiz hat die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, im Rahmen des Personenfreizügigkeitsgesetzes übernommen. Diese Verordnung erfasst nur die gesetzliche Altersvorsorge und nicht die überobligatorische Vorsorge. Im Übrigen regelt die Verordnung nur die Koordination der verschiedenen Sozialversicherungssysteme, bei deren konkreten Ausgestaltung bleiben die Staaten weiterhin frei.

Weiter wurde die Aufsicht von Vorsorgeeinrichtungen in einer separaten Richtlinie geregelt; der Richtlinie 2003/41/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Juni 2003 über die Tätigkeit und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge. Diese Richtlinie ist nicht Bestandteil des von der Schweiz übernommenen *Acquis communautaire*. Zudem ist sie nur auf die überobligatorische und nicht auf die obligatorische Vorsorge anwendbar.

Die vorgeschlagene Strukturreform ist mit dem EU-Recht kompatibel und auch das Recht des Europarates enthält keine Bestimmungen, gegen welche die Vorlage verstossen würde.

1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Wir schlagen vor, acht parlamentarische Vorstösse zum BVG abzuschreiben. Die von Widrig eingereichte Motion «Pensionskassen. Kontrolle der Aktiven» (98.3076) wurde am 21.3.2000 in Form eines Postulates im Nationalrat überwiesen und fordert eine Institutionalisierung des Anlagespezialisten im Bereich der beruflichen Vorsorge. Diesem Anliegen wurde insofern Rechnung getragen, indem die einzelnen Aspekte der Anlagetätigkeit den einzelnen Akteuren konkret zugeschrieben wurden und auch der Beizug von Anlagespezialisten gemäss vorliegender Botschaft vorgesehen ist. Das Postulat von Walter Hess (Oberaufsicht des Bundes über die berufliche Vorsorge, 02.3405), welches die Prüfung der Doppelaufsicht und Verbesserung der Oberaufsicht forderte, kann ebenfalls mit vorliegender Botschaft als erledigt betrachtet werden. Die Forderungen nach mehr Transparenz und Überprüfung

fung der Aufsicht von Sammelstiftungen, welche im Postulat «Kontrolle und Transparenz bei der zweiten Säule» (02.3429) von der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei vorgebracht wurde, konnte grösstenteils mit dem Versicherungsaufsichtsgesetz und der 1. BVG-Revision erfüllt werden (Verselbständigung der Sammelstiftungen, paritätisches oberstes Organ) und die Frage einer geeigneten Aufsichtsstelle für Sammelstiftungen wurde vorliegend geprüft. Das am 28. November 2002 überwiesene Postulat «Integrale Aufsicht über die beruflichen Vorsorgeeinrichtungen» (02.3453) verlangt die Schaffung einer übergeordneten Aufsichtsstelle für alle Einrichtungen der beruflichen Vorsorge, welche auch anlage- und finanzpolitische Aspekte umfasst. Der Bundesrat hat mit der Botschaft zur Finanzmarktaufsicht vom 1. Februar 2006¹⁷ entschieden, dass die berufliche Vorsorge nicht in die FINMA integriert wird. Für die Anlagestiftungen wird eine solche Unterstellung jedoch weiterhin geprüft. Vom Vorstoss «Sicherheit und Vertrauen bezüglich der zweiten Säule der Altersvorsorge» (02.3401) der freisinnig-demokratischen Partei wurde Punkt 2 als Motion angenommen. Dort wird gefordert, dass die Aufsicht im Bereich der zweiten Säule zu verbessern sei und eine unabhängige, verwaltungsexterne Struktur aufzubauen sei. Diesem Anliegen wird in der vorliegenden Botschaft Rechnung getragen. Das Anliegen des Vorstosses der sozialdemokratischen Fraktion (Versicherungsaufsicht, 02.3418), die Aufsicht über Pensionskassen und Kollektivlebensversicherungen zu verbessern, wurde zum einen Teil mit dem revidierten Versicherungsaufsichtsgesetz und zum anderen Teil mit dem vorliegenden Revisionsvorschlag des BVG erfüllt. Auch die Frage einer einheitlichen Bundesaufsicht über sämtliche Einrichtungen der beruflichen Vorsorge (03.3430), wie sie von der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates verlangt wurde, konnte mit der 1. BVG-Revision (Aufsicht über Säule 3a), dem revidierten Versicherungsaufsichtsgesetz (Abgrenzung zwischen Versicherungsaufsicht und Vorsorgeaufsicht) sowie mit der vorliegenden Optimierung der Aufsicht in der 2. Säule erfüllt werden. Das Postulat der Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR (06.3660), welches die Prüfung der Unterstellung weiterer Finanzintermediäre wie Pensionskassen unter das Finanzmarktgesetz verlangte, wurde bereits vorgängig zu einem wesentlichen Teil erfüllt, indem der Bundesrat entscheiden hat, dass die unabhängigen Vermögensverwalterinnen und -verwalter nicht der Finanzmarktaufsicht unterstellt werden sollen. Die zusätzliche Frage der Unterstellung der Vorsorgeeinrichtungen unter die FINMA wird mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf obsolet.

1.7 Redaktionelle Anpassung von weiteren Artikeln

Im Zusammenhang mit der laufenden Gesetzesrevision werden noch einige redaktionelle Anpassungen weiter Gesetzesartikel vorgenommen, welche nicht im Zusammenhang mit der Strukturreform stehen, sondern aufgrund der 1. BVG-Revision nötig wurden:

- Artikel 33 BVG wird aufgehoben.
- Die Verweise in Artikel 26 Absatz 3 BVG, Artikel 47 Absatz 2 BVG sowie Artikel 9 Absatz 2 FZG und Artikel 19 FZG sind anzupassen.

¹⁷ BBl 2006 2829

2 Erläuterung zu den einzelnen Artikeln

2.1 Änderungen des BVG

Art. 26 Abs. 3

Der Verweis auf Artikel 2 Absatz 1^{bis} BVG ist zu korrigieren, da diese Bestimmungen betreffend der Versicherung von Taggeldbezüglern der Arbeitslosenversicherung seit dem Inkrafttreten der 1. BVG-Revision neu unter Artikel 2 Absatz 3 BVG zu finden ist.

Art. 33 Mindestleistungen in der Übergangszeit

Artikel 33 BVG kann aufgehoben werden. Mit dem 2. Paket der 1. BVG-Revision wurde beschlossen, dass es keine Definition der Mindestleistungen mehr gibt, womit der darauf Bezug nehmende Artikel 33 sinnentleert ist und aufgehoben werden kann.

Art. 47 Abs. 2

Der Verweis auf Artikel 2 Absatz 1^{bis} BVG ist zu korrigieren, da diese Bestimmungen betreffend der Versicherung von Taggeldbezüglern der Arbeitslosenversicherung seit dem Inkrafttreten der 1. BVG-Revision neu unter Artikel 2 Absatz 3 BVG zu finden ist.

Art. 49 Abs. 2 Ziff. 7, 9, 10, 14 und 15

Der Artikel wird an die vorgenommenen Änderungen angepasst. Die Ziffern 7 (paritätische Verwaltung und Aufgaben des obersten Organs) und 9 werden weiter gefasst (Zulassung und Aufgaben der Kontrollorgane), Ziffer 10 (Interessenkonflikte) wird ergänzt um die Bestimmungen hinsichtlich Integrität und Loyalität der Verantwortlichen sowie Rechtsgeschäften mit Nahestehenden; bei Ziffer 14 werden die entsprechenden neuen Artikel ergänzt und Ziffer 15 kann aufgehoben werden, da Artikel 63a BVG ebenfalls aufgehoben wird.

Art. 51 Abs. 6 und 7

Die Ausbildung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter ist eine wichtige Massnahme zur Sicherung der Qualität der beruflichen Vorsorge. Die Verantwortung für die Ausbildung soll daher als Aufgabe des obersten Organs definiert und neu in Artikel 51a geregelt werden, weshalb die Absätze 6 und 7 aufgehoben werden.

Art. 51a (neu) Aufgaben des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung

Das geltende BVG enthält keine explizite Aufzählung der Aufgaben des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung. Die gesetzlichen Pflichten richten sich immer an die Vorsorgeeinrichtung an sich. Es ist aber zentral, dass der Entscheidungsspielraum und damit auch die Verantwortlichkeit der verschiedenen Organe klar geregelt werden. Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten des obersten Organs sollen deshalb in einem neuen Artikel zusammengefasst werden.

Absatz 1 fasst die Aufgaben des obersten Organs in Form von Grundsätzen zusammen. Das oberste Organ bestimmt die strategischen Ziele und Grundsätze der Vor-

sorgeeinrichtung. Dazu gehören in erster Linie das Finanzierungssystem, die Leistungsziele und Leistungspläne sowie die Ziele und Grundsätze der Vermögensanlage. Das oberste Organ entscheidet über die Grundsätze der Anlagetätigkeit basierend auf der Risikofähigkeit der Vorsorgeeinrichtung. Es legt die Organisation der Vorsorgeeinrichtung und Mittel zur Zielerreichung fest. Ausserdem ist das oberste Organ für die Erfüllung der Aufgaben verantwortlich, welche vom Gesetz der Vorsorgeeinrichtung übertragen werden.

Bestimmte zentrale Führungsaufgaben dürfen nicht abgegeben werden, sondern müssen vom obersten Organ selbst wahrgenommen werden. Absatz 2 zählt diese Aufgaben auf. Dazu gehören die Festlegung des Finanzierungssystems (Ausgestaltung des Finanzierungssystems und Festsetzung der Beiträge), die Festlegung der Leistungsziele (Beitragsprimat oder Leistungsprimat), die Festlegung der Vorsorgepläne (versichertes Einkommen, Altersgutschriften, Leistungsarten), die Festlegung der Grundsätze für die Verwendung der freien Mittel (Verhältnis von Rentenindexierung zur Verbesserung der Anwartschaften der aktiven Versicherten, Voraussetzung für Beitragsreduktionen), der Erlass und die Änderung von Reglementen, die Genehmigung der Jahresrechnung, die Wahl der massgebenden technischen Grundlagen (z.B. Grundlagen EVK, VZ Zürich; BVG 200x) und des technischen Zinssatzes, Festlegung der Organisation der Vorsorgeeinrichtung (auch Vermeidung von Interessenkonflikten); Ausgestaltung des Rechnungswesens (insbesondere auch Reporting und Controlling), Sicherstellung der Information der Versicherten (Aktive und Rentenbezüger), Sicherstellung der Aus- und Weiterbildung der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter, Ernennung und Abberufung von Personen, die mit der Geschäftsführung betraut sind (auch Wahl und Entlassung einer externen Verwaltung und Beachtung der Integritäts- und Loyalitätsbestimmungen), Entscheid über Rückdeckung (Vollversicherung, Risikoversicherung, Stopp-Loss-Versicherung, etc.) und den Rückversicherer, Festlegung der Ziele und Grundsätze der Vermögensanlage (Zielrenditen, Ausübung von Stimmrechten, etc.) sowie die Durchführung und Überwachung des Anlageprozesses (Wahl und Entlassung der Vermögensverwaltung, Sicherstellung der Loyalität der Vermögensverwaltung durch geeignete Massnahmen) sowie die periodische Überprüfung bezüglich Gleichgewicht des Anlagevermögens mit den Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtungen. Diese Aufgaben gelten in gleicher Weise für das paritätische Organ einer Betriebspensionskasse wie auch für die obersten Organe in Sammel- oder Gemeinschaftseinrichtungen. Ein Vorbehalt gilt lediglich für die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, wenn die entsprechenden Gemeinwesen die relevanten Bestimmungen gesetzlich regeln. Sinngemäss anzuwenden sind diese Bestimmungen auch bei Vorsorgeeinrichtungen in Form der Genossenschaft.

Absatz 3 regelt, welche und an wen Aufgaben des obersten Organs innerhalb des Gremiums delegiert werden können. Das oberste Organ muss nicht sämtliche Aufgaben in voller Zusammensetzung selbständig ausführen. Es kann insbesondere die Vorbereitung oder die Ausführung von Beschlüssen des obersten Organs mehreren oder einzelnen Mitgliedern zuweisen. Verantwortlich für die Beschlussfassung und dessen haftungsrechtliche Folgen bleibt jedoch in erster Linie das oberste Organ. Soweit entsprechende Aufgaben delegiert werden, wird jedoch die regelmässige Information der übrigen Mitglieder an das oberste Organ voraus gesetzt. Dabei handelt es sich einerseits um eine Pflicht des oder der mit den Aufgaben betrauten Delegierten, andererseits aber auch um die Pflicht des obersten Organs, eine entsprechende Information auch einzufordern.

Insbesondere bei der Übertragung von Geschäften an Dritte ist an die allgemein geltenden Sorgfaltspflicht gemäss Artikel 55 OR (*cura in eligendo, instruendo et custodiendo*) des obersten Organs zu erinnern: Bei der Auswahl der beauftragten Personen oder Institutionen muss das oberste Organ sowohl die Ausbildung und Erfahrung wie auch den guten Ruf und die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit, die Gewissenhaftigkeit sowie die Vertrauenswürdigkeit überprüfen. Dazu gehört auch die Überprüfung allfälliger Interessenkonflikte. Nach Anstellung bzw. Beauftragung ist das oberste Organ verpflichtet, die Beauftragten gehörig zu instruieren. Schliesslich ist das oberste Organ verpflichtet, die (internen oder externen) Beauftragten zu überwachen. Dabei sind der genaue Umfang sowie die Intensität der Überwachungspflicht zu bestimmen. So gehen z.B. der Umfang und die Intensität der Aufsicht bei Vermögensverwaltern weiter, wenn diese weder der Bankenaufsicht noch der Versicherungsaufsicht unterstehen. Bei grösseren Vorsorgeeinrichtungen kann die Übertragung dieser Aufgabe an eine interne unabhängige Kontrollinstanz (Compliance-Stelle) Sinn machen. Zusätzlich trifft das oberste Organ die Pflicht zur sorgfältigen Organisation der Vorsorgeeinrichtung.

Absatz 4 entspricht inhaltlich dem geltenden Artikel 51 Absatz 7 BVG, wobei das oberste Organ zwingend über die Ausrichtung einer angemessenen Entschädigung entscheiden muss.

Art. 51b (neu) Integrität und Loyalität der Verantwortlichen

Bis anhin wird lediglich für Vermögensverwalter in Artikel 48h BVV 2 eine gewisse fachliche Anforderung verlangt. Zwar sieht der bisherige Artikel 51 Absatz 6 BVG (neu Art. 51a Abs. 3 Bst. i BVG) eine Pflicht zur Erst- und Weiterausbildung der Mitglieder des obersten Organs vor, doch es fehlt eine generelle Bestimmung hinsichtlich der Anforderungen an die Qualität von Personen, welche die Führung oder Verwaltung der Vorsorgeeinrichtung oder Teile davon innehaben. Es wird jedoch auch künftig darauf verzichtet, für Führungsorgane, insbesondere für Mitglieder des obersten Organs, gewisse Vorkenntnisse oder Ausbildungen vorauszusetzen, da im System eines paritätisch zu besetzenden obersten Organs solche Qualitätsvoraussetzungen nur schwer zur Vorbedingung gemacht werden können.

Absatz 1 legt daher lediglich fest, dass Führungspersonen oder Vermögensverwalter einen guten Ruf und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten müssen. Eine solche Formulierung findet sich auch in anderen Bereichen der finanziellen Aufsicht (u.a. Art. 3 Abs. 2 Bst. c BankG¹⁸, Art. 14 Abs.1 Bst. a KAG¹⁹, Art. 12 Abs. 1 Bst. a SBG²⁰, Art. 40 KKG²¹ i.V. mit Art. 4 Abs. 1 VKKG²²), womit auch eine entsprechende Praxis hinsichtlich der Auslegung der Begriffe guter Ruf und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit vorhanden ist.

Mit dieser Bestimmung sollen die Aufsichtsbehörden die Möglichkeit haben, gegen eventuelle schwarze Schafe in der Branche vorzugehen. Der gute Ruf und die einwandfreie Geschäftstätigkeit beziehen sich somit auf die Ausübung der Aufgabe der Person. Zudem muss eine gewisse Schwere des Delikts vorausgesetzt werden, um

¹⁸ SR 952.0

¹⁹ SR 951.31

²⁰ SR 935.22

²¹ SR 221.214.1

²² SR 221.214.11

einer Person den guten Ruf abzusprechen. Zu denken ist da insbesondere an ein Vermögensdelikt im Zusammenhang mit der Ausübung des Amtes. Somit erhellt auch, dass einfache Übertretungen, z.B. im Strassenverkehr, nicht a priori geeignet sind, den guten Ruf einer Führungs- oder Verwaltungsperson in Frage zu stellen.

Absatz 2 hält fest, was im Grunde genommen selbstverständlich sein sollte: Als Organ oder Angestellter einer Vorsorgeeinrichtung hat stets das Interesse der Vorsorgeeinrichtung den Privatinteressen vorzugehen. Auch externe Beauftragte wie z.B. Geschäftsführer oder Vermögensverwalter müssen die erforderlichen und zweckdienlichen organisatorischen Massnahmen treffen, um Interessenkonflikte zwischen ihnen bzw. anderen Kunden und den Vorsorgeeinrichtungen zu vermeiden und dadurch entstehende Benachteiligungen der Vorsorgeeinrichtungen auszu-schliessen (Gleichbehandlungsgrundsatz). Hier hat das oberste Organ eine entsprechende Verpflichtung, für die Einhaltung dieser Grundsätze besorgt zu sein.

Art. 51c (neu) Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden

Gemäss Absatz 1 sollen Rechtsgeschäfte der Vorsorgeeinrichtungen verhindert werden, welche zu ungünstigen Konditionen abgeschlossen werden, d.h. der Vorsorgeeinrichtung dadurch potentiell Schaden entstehen kann. Ein generelles Verbot von gewissen, als heikel einzustufenden Geschäften mit Nahestehenden erweist sich jedoch als nicht durchführbar, da keine genügend präzisen Tatbestände gefunden werden können. Oftmals kann bei zwei praktisch identischen Konstellationen der eine Fall absolut erwünscht sein und der andere Fall verpönt sein. Insbesondere bei Rechtsgeschäften mit dem Arbeitgeber ergibt sich diese Unterscheidungsproblematik: Wenn die Vorsorgeeinrichtung bspw. mit dem Arbeitgeber, resp. dem Finanzchef des Arbeitgebers, einen Vermögensverwaltungsvertrag abschliesst, können Synergien und internes Know-how genutzt werden. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, dass für die Vermögensverwaltung vom Arbeitgeber zu hohe Kosten verlangt werden. Ähnliche Probleme ergeben sich bei Liegenschaftsverkäufen: Kann ein Arbeitgeber ein Liegenschaft nicht verkaufen oder benötigt er dringend Finanzmittel, springt die Vorsorgeeinrichtung ein und übernimmt die Liegenschaft. Ist der Preis marktüblich, gibt es keinen Anlass zur Kritik. Ist der Preis aber nicht marktüblich, d.h. hat die Vorsorgeeinrichtung die Liegenschaft zu einem überhöhten Preis gekauft, ergibt sich ein gewisses Risiko für die Vorsorgeeinrichtung, d.h. mit anderen Worten, das Interesse des Arbeitgebers wurde höher gewichtet. Doch auch einen solchen Kauf soll nicht a priori verboten oder für ungültig erklären lassen: Wenn mit einem solchen Liegenschafts Kauf die Firma gerettet werden kann und letztendlich dadurch auch wieder die Versicherten der Vorsorgeeinrichtung davon profitieren, wäre die Nichtigkeit als Rechtsfolge eines solchen Rechtsgeschäfts schwerlich durchzusetzen.

Somit muss der Tatbestand der als heikel eingestufteten Rechtsgeschäfte relativ offen formuliert werden und eine Prüfung für den konkreten Einzelfall vorgesehen werden. Diese Prüfung erfolgt durch die Revisionsstelle. Entgegen den ersten Vorschlägen wird jedoch auf eine Vorabprüfung der Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden verzichtet. Das Prozedere einer Vorabprüfung wäre sehr aufwendig, kostenintensiv und letztlich auch der Rechtssicherheit abträglich.

Aus diesen Gründen werden gemäss Absatz 2 Rechtsgeschäfte mit Mitgliedern des obersten Organs, mit angeschlossenen Arbeitgebern oder mit natürlichen oder juristischen Personen, welche mit der Verwaltung oder der Vermögensanlage betraut

sind mit den vorgenannten Personen nahe stehenden Personen und Institutionen bei der Vorlage der Jahresrechnung der Revisionsstelle vorgelegt werden, welche sodann von Fall zu Fall die Ausgewogenheit des Vertragsverhältnisses zu prüfen hat. Als nahe stehende Personen gelten Ehegatten, Verwandte und wirtschaftlich beherrschte Gesellschaften.

Stellt die Revisionsstelle fest, dass ein Rechtsgeschäft mit Nahestehenden missbräuchlich oder zu marktunüblichen Konditionen erfolgt ist, meldet sie dies der zuständigen Aufsichtsbehörde. Dies hat im Rahmen ihrer Aufsichtsmittel die nötigen Massnahmen zu ergreifen (Absatz 3).

Art. 52 Abs. 1 und 4 (neu)

Die Bestimmung regelt die Haftung der Revisionsstelle und entspricht dem geltenden Artikel 53 Absatz 1^{bis} BVG. Aus systematischen Gründen soll die Haftung der Revisionsstelle zusammen mit den übrigen Haftungsbestimmungen, d.h. hier in Artikel 52 geregelt sein.

Art. 52a (neu) Prüfung

Die Bestimmungen entsprechen inhaltlich dem geltenden Artikel 53 Absätze 1 und 2 BVG. Sie verpflichten die Vorsorgeeinrichtung zur Prüfung durch eine Revisionsstelle und einen Experten für berufliche Vorsorge.

Zu Absatz 2: Das Führungsorgan der Vorsorgeeinrichtung – und nicht die Revisionsstelle – soll die Verantwortung dafür tragen, die Aufsichtsbehörde und den Experten für berufliche Vorsorge über das Ergebnis der Revision zu orientieren. Die Aufsichtsbehörde wird wie bisher über den ihr zugestellten Revisionsbericht hinaus die primär der operativen Führung dienende ergänzende Berichterstattung im Original einfordern können, wenn dies im Einzelfall für die Wahrnehmung der Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtung und allenfalls auch über die Revisionsstelle notwendig erscheint. Am Grundsatz, dass die Versicherten den Revisionsbericht nicht automatisch erhalten, diesen aber jederzeit einfordern können, wird aus Gründen der Praktikabilität festgehalten.

Art. 52b (neu) Zulassung von Revisionsstellen für berufliche Vorsorge

Das Revisionsaufsichtsgesetz (RAG)²³ regelt neu die Zulassung von Revisionsgesellschaften und Revisoren für die Revisionstätigkeit in gesetzlich geregelten Revisionsbereichen. Damit soll die Qualität der Revisionstätigkeit vereinheitlicht und verbessert werden. Die Bestimmungen des RAG gelten für alle Formen von zu prüfenden juristischen Personen, einschliesslich privatrechtliche Stiftungen und Genossenschaften – auf Vorsorgeeinrichtungen sind sie nur in soweit anwendbar, als im BVG auf das RAG verwiesen wird.

Für die Revisionstätigkeit in der beruflichen Vorsorge muss gemäss Absatz 1 die Zulassung einer Person oder eines Unternehmens als Revisionsexpertin oder Revisionsexperte nach RAG vorausgesetzt werden. Da die heute in Artikel 33 BVV 2 Buchstabe a, c und d noch bestehenden weiteren Zulassungsmöglichkeiten weitgehend aufgehoben werden sollten, decken sich die Zulassungskriterien nach RAG mit

²³ BBl 2005 7349

den bisherigen BSV-Zulassungskriterien gemäss Artikel 33 Buchstabe c BVV 2, weshalb auf zusätzliche Zulassungsvoraussetzungen verzichtet werden kann. Es erübrigt sich ebenfalls die Führung eines eigenen Registers, da künftig die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde ein zentrales Register führen wird.

Der Bundesrat behält sich in Absatz 2 aber vor, für die Prüfung von besonderen Einrichtungen wie Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen, Freizügigkeitsstiftungen oder Einrichtungen, welche die Säule 3a durchführen, auf Verordnungsstufe zusätzliche Zulassungsbedingungen festzulegen.

Art. 52c (neu) Aufgaben der Revisionsstelle

In Absatz 1 werden die Prüfaufgaben der Revisionsstelle, die bisher auf Gesetzes- und Verordnungsstufe geregelt waren, präziser gefasst und ergänzt:

- Buchstaben a und b entsprechen den bisherigen Artikeln 53 Absatz 1 BVG und 35 Absatz 1 Buchstaben a und b BVV 2. Die Prüfung der Alterskonten gemäss BVG (Schattenrechnung) wird im Gesetz verankert.
- Gemäss Buchstabe c obliegt es der Revisionsstelle zu prüfen, ob das oberste Organ das Gleichgewicht des Anlagevermögens mit den Verpflichtungen entsprechend der Grösse und der Art der Einrichtung zweckmässig überprüft hat und ob die Anlagepolitik in Übereinstimmung mit den gesetzlichen und reglementarischen Anlagevorschriften erfolgt.
- Buchstabe d greift die heute in Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe c BVV 2 geregelte Pflicht im Zusammenhang mit der Loyalität in der Vermögensverwaltung auf. Mit der geplanten Erweiterung der Loyalitätsbestimmungen in den Artikeln 48f–h BVV 2 hat die Revisionsstelle zu prüfen, ob das oberste Organ die Einhaltung der Loyalitätsbestimmungen auch hinreichend kontrolliert.
- Buchstabe e basiert auf der Pflicht, dass erwirtschaftete Erträge nach Zuweisung an Rückstellungen und Reserven als freie Mittel oder Überschussbeteiligung gemäss den gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen verwendet werden müssen. Heute wird nur die Verwendung von Überschussbeteiligungen aus Versicherungsverträgen im Gesetz geregelt (Art. 68a BVG).
- Buchstabe f greift die in Artikel 65d BVG statuierten Pflichten des obersten Organs im Fall der Unterdeckung auf. Die Revisionsstelle hat insbesondere zu prüfen, ob ein Reglement besteht, das der individuellen Anlage- und Verpflichtungsstruktur der Vorsorgeeinrichtung und der zu erwartenden Bestandesentwicklung der Versicherten und Rentner Rechnung trägt (Art. 65d Abs. 2 BVG) und innert angemessener Frist zur Behebung der Unterdeckung führt. Dies insbesondere in den Fällen von Artikel 65d Absatz 3 BVG, wenn Sanierungsbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern oder von Rentnern erhoben werden.
- Buchstabe g verlangt die Prüfung der Erfüllung aller Meldepflichten. Das BVG sieht in verschiedenen Konstellationen Meldepflichten verschiedener Akteure an die Aufsichtsbehörde vor: Meldepflicht des Experten, wenn die Lage der Vorsorgeeinrichtung ein rasches Einschreiten erfordert oder sein Mandat abläuft, wenn das oberste Organ den technischen Zinssatz abweichend von seinem Vorschlag festsetzt. Ferner sind die Jahresrechnung mit

dem Revisionsbericht selber, Reglemente und weitere Dokumente einzureichen. Die Revisionsstelle hat zu prüfen, ob diese Meldungen innert Frist erfolgt sind.

- Buchstabe h hält die Prüfung der Rechtsgeschäfte nach Artikel 51c BVG fest.

Zu Absatz 2: Heute werden in der Praxis zwei unterschiedliche Informationsinstrumente verwendet:

- Testat (Bezeichnung gemäss Treuhand-Kammer «Bericht der Kontrollstelle über die Prüfung der Jahresrechnung per»): Das oberste Organ wird mittels einer standardisierten Bestätigung zusammenfassend über den Prüfungsumfang, die Prüfungsmethodik und das Prüfungsergebnis informiert. Gibt die Prüfung zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass, wird festgehalten, dass Jahresrechnung, Geschäftsführung und Vermögensanlage sowie die Alterskonten (bei registrierten Einrichtungen) den gesetzlichen sowie statutarischen und reglementarischen Vorschriften entsprechen. Unter diesen Voraussetzungen wird in der Regel auch die Genehmigung der Jahresrechnung empfohlen. Versicherte erhalten von vielen Vorsorgeeinrichtungen das Testat und die vollständige Jahresrechnung, in anderen Fällen erhalten sie vom Führungsorgan eine summarische Information und auf Anfrage eine Kopie des Testats und der Jahresrechnung;
- Ergänzende Berichterstattung: Oft ergänzen Besprechungsprotokolle, Management Letter und Erläuterungsbericht das eigentliche Testat. Sehr oft richten sich diese einzelnen Berichterstattungsformen an unterschiedliche Adressatenkreise, d.h. dass ein Mitglied der Geschäftsführung oder des obersten Organs nicht in jedem Fall über diese Berichte verfügt. Auch die Aufsichtsbehörden erhalten diese primär der operativen Führung dienenden Berichte nicht, haben aber die Möglichkeit, diese im Einzelfall einzuverlangen. Die Versicherten haben keinen Zugang zu den ergänzenden Berichten. Aufgrund der Neuordnung der Prüfungsaufgaben ist auch der Inhalt der ordentlichen jährlichen Berichterstattung anzupassen. Mit der Erwähnung der Jahresrechnung soll zum Ausdruck gebracht werden, dass der Bericht der Revisionsstelle zusammen mit der testierten Jahresrechnung eine Informationseinheit darstellt.

Zu Absatz 3: Im Hinblick auf eine fallbezogen angemessene Detaillierung der Berichterstattung wird die Möglichkeit der ergänzenden Berichterstattung im Gesetz verankert. Die ergänzende Berichterstattung generell anzuordnen wäre aber unverhältnismässig. Es soll künftig sichergestellt werden, dass sämtliche Mitglieder des obersten Organs einer Vorsorgeeinrichtung umfassend über Inhalt und Ergebnis der Prüfung durch die Revisionsstelle informiert sind. Die Revisionsstelle soll die Ergebnisse wie bisher stufengerecht mit den Vertretern der operativen Führung besprechen können, aber alle schriftlichen Berichte der Revisionsstelle sind dem obersten Führungsorgan zur Verfügung zu stellen.

Absatz 4 betrifft das Verhältnis von Revisionsstellen, Fachverbänden, Aufsichtsbehörden und Oberaufsichtskommission. Dabei geht es um folgende Aspekte:

- Institutionalisiertes Meldesystem zwischen Revisionsfachverbänden und Aufsichtsbehörden: Stellen die Aufsichtsbehörden im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit im Zusammenhang mit den Prüfhandlungen der Revisionsstel-

len Mängel fest, so werden diese Feststellungen via Oberaufsichtskommission dem entsprechenden Fachverband der Revisionsstellen gemeldet, um so generell eine Qualitätsverbesserung zu erzielen.

- Definition spezieller Prüffelder: die Oberaufsichtskommission soll spezielle Prüffelder definieren können, die die Revisionsstellen in einem bestimmten Zeitraum zu prüfen haben, um die flächendeckende Umsetzung aktueller Themen oder auch neuer Gesetzes-/Verordnungsbestimmungen zu analysieren (bspw. Umsetzung der Parität im obersten Organ nach Inkrafttreten der 1. BVG-Revision).

Art. 52d (neu) Zulassung von Experten für berufliche Vorsorge

Die Experten für berufliche Vorsorge müssen gemäss Absatz 1 neu von der Oberaufsichtskommission zugelassen sein, bevor sie in der beruflichen Vorsorge tätig sein dürfen. Auch hier können sowohl Unternehmen als auch natürliche Personen zugelassen werden. Unternehmen haben im Rahmen der Zulassung nachzuweisen, dass sämtliche ihrer Angestellten, die die Funktion als Experte für berufliche Vorsorge ausüben werden, die Zulassungsvoraussetzungen persönlich erfüllen.

Neben den fachlichen Voraussetzungen, wie die berufliche Ausbildung und Berufserfahrung (Fachpraxis) sowie die Kenntnis des geltenden Rechts, soll in persönlicher Hinsicht von den Experten für berufliche Vorsorge verlangt werden, dass sie über einen guten Ruf und Vertrauenswürdigkeit verfügen (Abs. 2).

Die Präzisierung der fachlichen und persönlichen Kriterien erfolgt in der Regel durch die Fachverbände, indem diese Qualitätsstandards erarbeiten, die die Zulassungskriterien genauer definieren (Abs. 3). Die Oberaufsichtskommission erklärt den Qualitätsstandard für verbindlich, wenn sie mit diesem inhaltlich einverstanden ist. Es können mehrere Fachverbände für die Erarbeitung eines solchen Qualitätsstandards kompetent sein. Können sich diese nicht auf einen einheitlichen Qualitätsstandard einigen oder ist die Oberaufsichtskommission mit einem ihr von einem Fachverband unterbreiteten Qualitätsstandard nicht einverstanden, so setzt sie die Zulassungskriterien eigenständig fest.

Die Experten für berufliche Vorsorge werden für die Dauer von 5 Jahren zugelassen. Während dieser Zeit kann die Zulassung von der Oberaufsichtskommission entzogen werden, wenn sie bspw. durch entsprechende Meldung der Fachverbände oder der Aufsichtsbehörde Kenntnis davon erhält, dass die Voraussetzungen für die Zulassung im Einzelfall nicht mehr erfüllt sind. Nach Ablauf von 5 Jahren erlischt die Zulassung automatisch. Die Oberaufsichtskommission prüft auf Antrag, ob die Zulassungsvoraussetzungen weiterhin erfüllt sind und erneuert gegebenenfalls die Zulassung für weitere 5 Jahre (Abs. 4).

Art. 52e (neu) Aufgaben des Experten für berufliche Vorsorge

Absatz 1 Buchstabe a und b entsprechen weitgehend dem geltenden Artikel 53 Absatz 2, wobei in Buchstabe a der Zusatz «jederzeit» gestrichen wurde, da Artikel 65c BVG in Abweichung vom allgemeinen Grundsatz des Artikel 65 Absatz 1 BVG eine temporäre Unterdeckung zulässt. Zudem lässt sich anhand periodischer Überprüfungen nicht ausreichend garantieren, dass die Vorsorgeeinrichtung wirklich jederzeit Gewähr bietet, ihre Verpflichtungen zu erfüllen. Nach Absatz 2 unterbreitet der Experte dem obersten Organ Empfehlungen über die Höhe des technischen

Zinssatzes und anderen technischen Grundlagen.–Der Experte hat eine beratende Funktion.

Gemäss Absatz 3 muss er aktiv werden, wenn das oberste Organ seinen Empfehlungen keine Folge leistet. Er muss die Aufsichtsbehörde informieren, wenn die Vorsorgeeinrichtung von seinen Empfehlungen abweicht und dadurch die Sicherheit der Vorsorgeeinrichtung gefährdet wird. Die Aufsichtsbehörde entscheidet in diesen Fällen über das weitere Vorgehen.

Absatz 4 gibt dem Bundesrat die Kompetenz zur Regelung des Verhältnisses zwischen Experten und Aufsichtsbehörden, bzw. der Obergerichtskommission. Diese Bestimmung ist in einen Zusammenhang mit den neuen Artikeln 62a Absatz 2 Buchstabe b und 64a Absatz 1 Buchstabe f zu stellen. Die erste Bestimmung gibt der Aufsichtsbehörde eine Weisungskompetenz gegenüber dem Experten im Einzelfall während die zweite Bestimmung der Obergerichtskommission ein Weisungsrecht genereller Art gegenüber den Experten vorsieht.

Art. 53 Kontrolle

Artikel 53 kann aufgehoben werden, da diese Bestimmung durch die neuen Artikel 52a–e BVG ersetzt wird.

Art. 53a Ausführungsbestimmungen

Die Vermeidung von Interessenkonflikten wird neu mit einer Generalklausel auf Gesetzesstufe (Art. 51b) geregelt werden, weshalb Artikel 53a redaktionell entsprechend angepasst wird, insbesondere der bisherige Buchstabe b gestrichen werden kann. Die bestehenden Artikel 48f und 48g BVV 2 sollen wie folgt erweitert werden:

Buchstabe c von Artikel 48f Absatz 2 BVV 2 wird ergänzt um ein Verbot des Parallel running, d.h. das Tätigen von Anlagen zeitgleich mit Transaktionen der Vorsorgeeinrichtung wird neu verboten. Die Abgrenzung zwischen Front und Parallel running erweist sich in der Praxis als nicht immer ganz einfach und im Übrigen ist kein zwingender Grund ersichtlich, weshalb ein Vermögensverwalter seine privaten Transaktionen gleichzeitig mit jenen der Vorsorgeeinrichtung aufzugeben hat. Er sollte relativ strikte trennen, wann er seine Aufmerksamkeit seinem Arbeit- oder Auftraggeber und wann seinen privaten Geschäften widmet.

In Absatz 3 von Artikel 48f BVV 2 soll der Grundsatz festgehalten werden, dass sämtliche Vermögensvorteile, die Personen und Institutionen, die mit der Führung und Verwaltung der Vorsorgeeinrichtung oder mit der Anlage und Verwaltung von Vorsorgevermögen betraut sind, im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer Tätigkeit für die Vorsorgeeinrichtung von Dritten erhalten, der Vorsorgeeinrichtung abzuliefern sind. Nicht betroffen davon sind Bagatell- und übliche Gelegenheitsgeschenke. Dieser Grundsatz ergibt sich im Prinzip bereits aus dem Auftragsrecht (Art. 400 Abs. 1 OR) und dem Arbeitsrecht (Art. 321b Abs. 1 OR) und wird hier nochmals verdeutlicht. Zudem wurde dies kürzlich durch ein Urteil des Bundesgerichts (BGE 132 III 460) bestätigt. Die Ablieferungspflicht soll zwingender Natur sein, d.h. auch nicht mittels anders lautender vertraglicher Bestimmungen abänderbar sein.

Artikel 48g BVV 2 (Persönliche Vermögensvorteile: Offenlegung) wird in dem Sinne ergänzt, dass Personen und Institutionen, die mit der Führung und Verwaltung der Vorsorgeeinrichtung oder mit der Anlage und der Verwaltung von Vorsorge-

vermögen betraut sind, dem paritätischen Organ jährlich eine schriftliche Erklärung darüber abzugeben haben, dass sie die Vorschriften von Artikel 48f/BVV 2 eingehalten haben. Personen und Einrichtungen, auf welche das Bankengesetz anwendbar ist, brauchen die jährliche schriftliche Erklärung nicht abzugeben.

Überprüft werden die in der Erklärung gemachten Angaben durch das oberste Organ. Dieses prüft stichprobenartig und in einer der Grösse und Struktur der Vorsorgeeinrichtung angemessenen Weise, ob die in der Erklärung gemachten Angaben korrekt sind. Bei grösseren Vorsorgeeinrichtungen mit bereits bestehenden internen Kontrollmechanismen kann das oberste Organ die Kontrolle an diese delegieren. Denkbar ist auch, dass das oberste Organ einer externen Stelle den Auftrag gibt, die Angaben in der Erklärung zu überprüfen.

Im Zusammenhang mit dieser Überprüfung haben die betroffenen Personen dem jeweiligen Kontrollorgan ihre Vermögensverhältnisse soweit offen zu legen, als dies zum Nachweis der Richtigkeit der Erklärung notwendig ist.

Art. 61 Aufsichtsbehörde

Absatz 1 erfährt nur eine redaktionelle Änderung gegenüber dem heutigen BVG. Die Regelung gilt nicht nur für registrierte Vorsorgeeinrichtungen im Sinne des BVG, sondern für alle Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen. Diesbezüglich hat sich nichts geändert. Betroffen sind sämtliche Vorsorgeeinrichtungen, unabhängig davon, ob sie privat- oder öffentlich-rechtlich organisiert und regional, national oder international tätig sind. Es gilt das Sitzprinzip, wonach jener Kanton für die Aufsicht zuständig ist, auf dessen Gebiet die Vorsorgeeinrichtung ihren Sitz hat.

Absatz 2 ermöglichte es bisher dem Bundesrat festzulegen, unter welchen Voraussetzungen Vorsorgeeinrichtungen sowie Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, der Aufsicht des Bundes unterstehen. Im Gesetzesentwurf ist vorgesehen, dass diese Einrichtungen nicht mehr einer Verwaltungsbehörde des Bundes unterstellt sind, sondern unter kantonaler oder regionaler Aufsicht stehen. Folglich muss der Absatz gestrichen werden.

Neu wird in Absatz 2 festgehalten, dass die Kantone Aufsichtsregionen bilden können. Der Zusammenschluss zu einer Aufsichtsregion steht insbesondere dann im Vordergrund, wenn einzelne Kantone die gesetzlichen Anforderungen an die Aufsichtsbehörde wegen fehlender Ressourcen nicht alleine erfüllen können.

Mit Absatz 3 wird das Prinzip umgesetzt, wonach die kantonale oder regionale Aufsichtsbehörde rechtlich, finanziell und administrativ zu verselbständigen sind. Diese Forderung hatte bereits die Kommission «Optimierung» gestellt. Die gleiche Verselbständigung wird von der Oberaufsichtskommission gefordert, so dass es nur logisch erscheint, diese Auflage auch der kantonalen Aufsicht zu machen. Denn auch hier kann es zu Absprachen oder Interessenskonflikten kommen. Die Kantonsbehörden haben beispielsweise die Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, die ja auch einer kantonalen Verwaltungsbehörde angehören (i.d.R. der kantonalen Finanzverwaltung). Heute sind die mit der Aufsicht betrauten Personen im Prinzip dem Personal der kantonalen Verwaltung unterstellt und folglich auch an die einschlägigen Weisungen gebunden, wodurch sie nicht über die nötige Unabhängigkeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen (Budget, begrenztes Personal, usw.). Die Bestimmung ist aber so formuliert, dass der kantonale Gesetzgeber in

Bezug auf die Mittel zur Einschränkung dieser Unabhängigkeit über eine gewisse Ermessensfreiheit verfügt und zwar insbesondere in folgenden Bereichen: Verpflichtung zur Berichterstattung über die Aufsichtsübung, Genehmigung der Ernennung von zuständigen Personen, Entlohnung des Personals, Gebührenfestsetzungsverfahren, mögliche Rechtsform der dezentralisierten Behörde. Angesichts dessen, dass die Aufsicht über die Durchführung der beruflichen Vorsorge an Bedeutung gewinnt und die Anforderungen laufend zunehmen, wird indes klar umschrieben, in welchen Bereichen diese Unabhängigkeit zum Tragen kommt. Eine solche Norm drängt sich nicht zuletzt auch auf Grund der Merkmale der öffentlichen Aufsichtstätigkeit auf. So darf die Aufsichtsbehörde keinesfalls weisungsgebunden sein und das Personal nicht von der Budgetpolitik des Kantons abhängen. Nur so ist eine nicht von politischen Interessen beeinflusste, unparteiische Systemüberwachung und Aufsicht über die Systemteilnehmer gewährleistet.

Die Verantwortlichkeiten der Aufsichtsbehörden werden im BVG nicht ausdrücklich geregelt. Artikel 52 BVG bezieht sich einzig auf die Organe einer Vorsorgeeinrichtung. Somit bestimmt sich die Haftung für allfällige Schäden, welche durch die kantonalen Aufsichtsbehörden verursacht werden, nach kantonalem Recht. Dabei ist die kantonale Staatshaftung in den meisten Kantonen als strenge Kausalhaftung ausgestaltet.

Art. 62 Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. a sowie 2

Die Aufsichtsbehörde erhält mit diesem Artikel eine neue Aufgabe, die darin besteht, darüber zu wachen, dass die Experten für berufliche Vorsorge und die Revisionsstellen die gesetzlichen Vorschriften einhalten. Die Aufsichtsbehörde nimmt also nicht mehr nur Einsicht in die Berichte der Revisionsorgane oder des Experten gemäss Buchstabe c. Stellt die Aufsichtsbehörde Mängel fest, so ist sie gemäss Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe d BVG dazu verpflichtet, Massnahmen zu treffen, um die festgestellten Mängel zu beheben.

Bevor eine Vorsorgeeinrichtung ins Handelsregister aufgenommen wird, verlangt der Registerführer von der zuständigen Aufsichtsbehörde eine formelle Übereinstimmung der statutarischen und reglementarischen Bestimmungen mit den gesetzlichen Vorschriften. Der Zusatz in Buchstabe a konkretisiert also nur die bereits gängige Praxis. Somit wird die Überprüfungsbefugnis der Aufsichtsbehörde gesetzlich gefestigt und auf die Statuten der Vorsorgeeinrichtung ausgeweitet. Der Begriff Statuten bezieht sich sowohl auf die Stiftung als auch auf die Gründungsurkunde der Genossenschaft gemäss Artikel 830 ff. OR.

Die Pflicht zur zweckgemässen Verwendung des Vorsorgevermögens ist heute nur im Stiftungsrecht geregelt (Art. 84 Abs. 2 ZGB). Für Vorsorgeeinrichtungen, die in Form einer Stiftung geführt werden (in der Praxis die häufigste Variante), sieht Artikel 89^{bis} ZGB in Absatz 6 Ziffer 12 vor, dass die Artikel 61 und 62 BVG auch für die ausserobligatorische Vorsorge gelten. Seit der 1. BVG-Revision bezieht sich der neue Artikel 49 Absatz 2 Ziffer 16 BVG im Rahmen der weiter gehenden Vorsorge auch auf die Bestimmungen des BVG zur Aufsicht. Hingegen muss, selbst wenn die Rechtsform einer Genossenschaft in der beruflichen Vorsorge nur selten gewählt wird, dafür gesorgt werden, dass Vorsorgeeinrichtungen, die gemäss Artikel 48 Absatz 2 BVG als Genossenschaft organisiert sind, das Vorsorgevermögen zweckgemäss verwenden, um so mehr als es dazu keine besonderen Bestimmungen im Genossenschaftsrecht gibt. Die Gesetzesänderung erlaubt es der Aufsichts-

behörde also, für eine zweckgemässe Verwendung der Mittel zu sorgen, gleich welche Rechtsform die Vorsorgeeinrichtung hat. Im neuen Absatz 1 wird der Grundsatz der zweckgemässen Verwendung des Vorsorgevermögens für alle Vorsorgeeinrichtungen verallgemeinert. Es braucht folglich keinen ausdrücklichen Verweis mehr auf Artikel 84 Absatz 2 ZGB.

Absatz 2 bezieht sich auch auf die Artikel 85, 86a und 86b ZGB, die neu sind und beim Inkrafttreten der 1. BVG-Revision noch nicht galten. Sie komplettieren die Umstände im Zusammenhang mit der Änderung des Zwecks der Stiftung im Zusammenhang mit der Rolle der Aufsichtsbehörde.

Art. 62a Aufsichtsmittel

Die der Aufsichtsbehörde und damit auch der Oberaufsicht bei der Beaufsichtigung von Sicherheitsfonds und Auffangeinrichtung zur Verfügung stehenden Aufsichtsinstrumente werden in einem separaten Artikel zusammengefasst und näher umschrieben.

Wichtigstes und in der Regel erstes Aufsichtsinstrument einer Aufsichtsbehörde bilden die Berichte von Experten und Revisionsstelle (Abs. 1). Deshalb hält der bestehende Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe c BVG ausdrücklich fest, dass es Sache der Aufsichtsbehörde ist, Einsicht in die Berichte der Revisionsstelle und des Experten für berufliche Vorsorge zu nehmen. Erachtet die Aufsichtsbehörde diese als schlüssig, braucht sie keine weiteren Massnahmen zu ergreifen. Hat sie Zweifel, so kann sie eine oder mehrere der in Absatz 2 aufgelisteten Massnahmen anordnen. Die Massnahmen sind entsprechend der Schwere ihres Eingriffs in die Kompetenz der einzelnen Organe geordnet.

Als mildeste Massnahme ist daher das Auskunftsrecht der Aufsichtsbehörde gegenüber dem obersten Organ und den Kontrollinstanzen vorgesehen (Bst. a), als schärfste Massnahme das Ahnden von Ordnungswidrigkeiten (Bst. i). Bei einem vermuteten Verstoss gegen die Strafbestimmungen von Artikel 75–77 BVG, welche Offizialdelikte sind, steht der Aufsichtsbehörde selbstverständlich auch das Recht zu, Anzeige zu erstatten.

Massnahmen nach Absatz 2, die eine Dienstleistung von Dritten (bspw. Gutachten, kommissarische Verwaltung etc.) erfordern, lösen zusätzliche Kosten aus. Diese sind entsprechend dem Verursacherprinzip von der Vorsorgeeinrichtung zu finanzieren, die Anlass zu aufsichtsrechtlichen Massnahmen gibt (Abs. 3). Dieser Umstand wird das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung dazu motivieren, die Geschäftsführung der Vorsorgeeinrichtung sorgfältig zu überwachen, da andernfalls kostenrelevante Massnahmen seitens der Aufsichtsbehörde drohen, die die freie Verfügbarkeit über das Vorsorgevermögen beschränken. Diese Formulierung erlaubt es, die Mehrkosten der Aufsicht nicht nur den Vorsorgeeinrichtungen im engeren Sinne anzulasten, sondern auch allen Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen.

Art. 63

Die Aufsicht über den Sicherheitsfonds und die Auffangeinrichtung steht neu in Artikel 64a Absatz 3, weshalb Artikel 63 aufgehoben wird.

Art. 63a

Soweit der Bund noch eine Direktaufsicht ausübt (Sicherheitsfonds, Auffangeinrichtung) wird diese Aufgabe von der Oberaufsichtskommission wahrgenommen. Die Finanzierung der Oberaufsichtskommission wird in Artikel 64c geregelt, weshalb Artikel 63a aufgehoben wird.

Art. 64 Oberaufsichtskommission

Die Oberaufsicht soll durch eine Oberaufsichtskommission ausgeübt werden. Nach Absatz 1 wird die Kommission durch den Bundesrat gewählt. Sie ist eine ständige Behördenkommission im Sinne der Artikel 4 und 5 der Kommissionenverordnung²⁴. Sie soll aus sieben bis neun Mitgliedern bestehen, welche unabhängige Sachverständige sein müssen. Das Erfordernis der Unabhängigkeit muss auf Verordnungsstufe näher umschrieben werden. Die Sozialpartner werden mit je einem Vertreter berücksichtigt.

Im Übrigen steht das Erfordernis der Unabhängigkeit in einem Spannungsverhältnis zum Erfordernis des Sachverständes, der sich auf praktische Erfahrung stützen muss. Der Bundesrat wird daher das Erfordernis der Unabhängigkeit pragmatisch handhaben.

Absatz 2 hält fest, dass die Kommission keinen Weisungen des Bundesrates unterliegt und ein eigenes ständiges Sekretariat führt. Da eine starke Oberaufsicht angestrebt wird, soll sich die Kommission auf die Grundsatzfragen konzentrieren und das Tagesgeschäft dem Sekretariat delegieren. Welche Geschäfte delegiert werden und wie die Zeichnungsberechtigung geregelt wird, ist Gegenstand eines Reglements über Organisation und Geschäftsführung, welches vom Bundesrat genehmigt werden muss (Art. 64a Abs. 1 Bst. g).

Die Oberaufsichtskommission wird mit einer Fülle von anspruchsvollen Aufsichtsaufgaben betraut. Ihre Tätigkeit stellt daher für den Bund ein grosses Haftungsrisiko dar. Um das Haftungsrisiko für den Bund zu minimieren, sieht Absatz 3 Haftungsbeschränkungen vor: Der Bund soll nicht für sämtliches Verhalten der Oberaufsichtskommission und dessen Sekretariats haften, sondern nur dann, wenn wesentliche Amtspflichten verletzt worden sind. Zudem soll er nicht für Fehler zur Verantwortung gezogen werden, welche von Beaufichtigten begangen werden.

Absatz 4 verweist im Übrigen auf die Haftungsregeln des Verantwortlichkeitsgesetzes²⁵.

Art. 64a (neu) Aufgaben der Oberaufsichtskommission

Während die kantonalen Aufsichtsbehörden für die Aufsicht über die einzelnen Vorsorgeeinrichtungen verantwortlich sind, übt die Oberaufsichtskommission eine Systemaufsicht aus.

Die Buchstaben a und b von Absatz 1 regeln das Verhältnis zwischen der Oberaufsichtskommission und den Aufsichtsbehörden: Die Oberaufsichtskommission sorgt für eine einheitliche Aufsichtspraxis und erlässt dazu Weisungen an die kantonalen Aufsichtsbehörden. Sie sorgen auch dafür, dass die kantonalen Aufsichtsbehörden

²⁴ SR 172.31

²⁵ SR 170.32

bei den Reglementsprüfungen die steuerrechtlichen Bestimmungen des BVG, insbesondere der BVV 2, prüfen und einheitlich anwenden. Diese Prüfung ist wichtig für die Steuerbehörden. Diese Weisungen können allgemeiner Natur sein oder richten sich nur an eine einzelne Aufsichtsbehörde. Die Oberaufsichtskommission verfügt nicht über eine Weisungskompetenz im Einzelfall. Hält sich eine Aufsichtsbehörde nicht an die Weisungen der Oberaufsichtskommission, so ist dies sicher haftungsrelevant, sollte einer Vorsorgeeinrichtung deshalb ein Schaden entstehen. Im Übrigen wäre es allenfalls Sache der Vorsorgeeinrichtung im Beschwerdeverfahren die Weisungswidrigkeit einer Anordnung der Aufsichtsbehörde geltend zu machen. Die Oberaufsichtskommission könnte sich an die für die Dienstaufsicht über die Aufsichtsbehörde zuständige Stelle wenden, sollte eine Aufsichtsbehörde gegen die Weisungen der Oberaufsichtskommission verstossen. Gemäss Buchstabe b prüft die Oberaufsichtskommission im Rahmen ihres Auftrags zur Qualitätssicherung die Jahresberichte der kantonalen Aufsichtsbehörde und wendet sich bei Feststellungen, welche Zweifel an der Qualität der Aufsichtsbehörde aufkommen lassen, an die für die Dienstaufsicht zuständige Stelle. Die Oberaufsichtskommission hat auch die Möglichkeit, bei den Aufsichtsbehörden Inspektionen durchzuführen. Diese Möglichkeit besteht auch in anderen Rechtsbereichen, in denen dem Bund die Oberaufsicht obliegt. Die Oberaufsichtskommission verfügt damit über ein griffiges Instrument, um im Rahmen eines breiter angelegten Audits die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden bei Bedarf vor Ort überprüfen zu können. Über die Ergebnisse des Audits ist ein Bericht zu erstellen, welcher der Dienstaufsicht zur Kenntnis zu bringen ist.

Der Buchstabe c gibt der Oberaufsichtskommission die Kompetenz zur Ausarbeitung von Standards. Dafür muss eine gesetzliche Grundlage vorliegen. Bei der Ausarbeitung von Standards werden die interessierten Kreise angehört.

Die Buchstaben d und e halten die Zulassung des Experten für berufliche Vorsorge sowie die Führung eines entsprechenden Registers fest.

Das Verhältnis zu den Experten für berufliche Vorsorge und den Revisionsstellen ist im Weiteren im Buchstaben f geregelt: Das Weisungsrecht gegenüber den Experten und Revisionsstellen ist nur allgemeiner Natur. Zu denken wäre beispielsweise an Weisungen über Prüfungsschwerpunkte bei der Revision der Vorsorgeeinrichtungen in einem bestimmten Jahr.

Gemäss Buchstabe g erlässt die Kommission ein Reglement über ihre Organisation und Geschäftsführung; dieses bedarf der Genehmigung des Bundesrates.

Die Kommission unterliegt zwar keiner Weisungsbefugnis des Bundesrates, sie ist ihm gegenüber aber rechenschaftspflichtig. Aus diesem Grund unterbreitet sie dem Bundesrat jährlich einen Tätigkeitsbericht (Abs. 2).

Nach Absatz 3 übt die Oberaufsichtskommission die Aufsicht über den Sicherheitsfonds und die Auffangeinrichtung aus. Die Aufsicht über diese beiden Stiftungen soll aus folgenden Gründen nicht kantonalisiert werden: Der Sicherheitsfonds ist keine Vorsorgeeinrichtung – neben seinen Kernaufgaben, der Auszahlung von Leistungen bei Stiftungsinsolvenzen und Zuschüssen bei ungünstiger Altersstruktur ist er Zentralstelle für vergessene Guthaben und Verbindungsstelle im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU. Der Sicherheitsfonds nimmt klarerweise Bundesaufgaben wahr und ist daher der Aufsicht einer Bundesstelle zu unterstellen. Die Auffangeinrichtung ist zwar eine Vorsorgeeinrichtung, nimmt jedoch auch öffentlich-rechtliche Aufgaben wahr, indem sie für die Durch-

setzung der Anschlusspflicht der Arbeitgeber zuständig ist. In diesem Bereich erlässt sie auch Verfügungen gestützt auf Bundesrecht. Aus diesem Grund muss auch hier die Aufsicht durch eine Bundesbehörde ausgeübt werden.

Art. 64b (neu) Sekretariat der Oberaufsichtskommission

Es ist vorgesehen, dass das Sekretariat administrativ dem BSV angegliedert wird. Aus Gründen der Koordination und um Kompetenzkonflikte zu vermeiden, ist dies die sinnvollste Lösung. Dadurch wird auch der Zusammenhang unter den drei Säulen gewährleistet, die das Vorsorgesystem bestimmen.

Nach Absatz 3 ist das Sekretariat für das Tagesgeschäft zuständig. Im Detail ergeben sich seine Aufgaben aus dem Organisations- und Geschäftsreglement der Oberaufsichtskommission.

Die Aufgaben des Sekretariats umfassen u.a. Folgendes:

- Das Sekretariat prüft die Jahresrechnungen der Aufsichtsbehörden und führt im Bedarfsfall die Audits durch.
- Das Sekretariat bereitet die Geschäfte der Kommission vor, stellt ihr Antrag und vollzieht ihre Entscheide. Im Weiteren führt es Beschwerden gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts und erstellt Vernehmlassungen zuhanden der höchsten Eidgenössischen Gerichte, wenn gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts Beschwerde erhoben wurde.
- Das Sekretariat verkehrt direkt mit Beteiligten, Dritten und Behörden, gibt Ihnen Stellungnahmen ab und berät sie bei Fragen, welche im Zusammenhang mit den Aufgaben der Oberaufsichtskommission stehen. Es ist zudem zuständig für die Veröffentlichung von entsprechenden Fachmitteilungen.

Nicht zum Aufgabengebiet des Sekretariats der Oberaufsichtskommission gehören die Vorbereitung und Umsetzung von Gesetzes- und Verordnungsprojekten, Beschwerden und Vernehmlassungen im Verfahren gemäss Artikel 73 BVG (Klageweg), die Führung des Sekretariats der BVG-Kommission, die Anfragen von Verbänden, Anwälten und Versicherten zu Themen, welche nicht im Zusammenhang mit den Aufgaben der Oberaufsichtskommission stehen sowie die Vorbereitung der Anpassung der versicherungstechnischen Parameter.

Art. 64c (neu) Kosten

Um die Unabhängigkeit der Kommission sicher zu stellen, soll die von ihr und ihrem Sekretariat verursachten Kosten nicht über den Bundeshaushalt, sondern durch Abgaben und Gebühren finanziert werden. Abgabepflichtig sind die kantonalen Aufsichtsbehörden, der Sicherheitsfonds sowie die Auffangeinrichtung. Für die Bemessung der Gebühren der Aufsichtsbehörden wird er in erster Linie auf die Zahl der Vorsorgeeinrichtungen und die Summe der Deckungskapitalien abstellen, welche von den entsprechenden Aufsichtsbehörden beaufsichtigt werden. Bei der direkten Aufsicht über den Sicherheitsfonds und die Auffangeinrichtung bemisst sich die Abgabe auf Basis des Vermögens und gegebenenfalls der Anzahl Sondervermögen. Im Weiteren erhebt die Kommission Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen. Der Bundesrat erhält die Kompetenz, die anwendbare Gebührenordnung zu regeln.

Art. 65 Abs. 4 (neu)

Gemäss Artikel 6 Buchstabe a BVV 1 muss eine Vorsorgeeinrichtung Gewähr für die finanzielle Sicherheit bieten. Der Bundesrat hat diese Bestimmung in einer Weisung vom 10. Juni 2005 über die Voraussetzungen für die Gründung von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen²⁶ in dem Sinne konkretisiert, dass er von ihnen ein Anfangsvermögen (Ziff. 41) und eine Garantie (Ziff. 42) verlangt. Diese Weisung richtet sich an die Aufsichtsbehörden, entfaltet aber eine Drittwirkung für die Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, welche sich in Gründung befinden. Aus diesem Grund wird im BVG explizit festgehalten, dass der Bundesrat minimale Anforderungen finanzieller Art aufstellen kann. Die Ausführung ist in der BVV 1 zu regeln. Betroffen von der Neuregelung sind Vorsorgeeinrichtungen mit mehreren wirtschaftlich oder finanziell nicht miteinander verbundenen Arbeitgebern. Darunter sind halb-/autonome Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, nicht aber Betriebspensionskassen oder Konzerneinrichtungen zu verstehen.

Art. 74 Abs. 3

Am 1. Januar 2007 traten das Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (VGG)²⁷ und das Bundesgesetz über das Bundesgericht (BGG)²⁸ in Kraft. Durch das VGG wurde Artikel 74 zunächst aufgehoben, mit einer Verordnung der Bundesversammlung²⁹ wieder eingeführt. Mit dem Inkrafttreten der revidierten Bundesrechtspflege wurde die Eidgenössische Beschwerdekommision mit anderen Rekurskommissionen im Bundesverwaltungsgericht zusammengefasst, so dass Verfügungen der Aufsichts- und Obergerichtskommission zuerst beim Bundesverwaltungsgericht, in der Folge dann beim Bundesgericht anfechtbar sind.

Absatz 3 wird neu strukturiert: Beschwerden gegen Verfügungen der Aufsichts- der Obergerichtskommission sollen grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung mehr haben. Im Einzelfall kann diese wieder hergestellt werden, wenn dafür stichhaltige Gründe vorliegen. Dadurch erfolgt eine Umkehr der Beweislast

Art. 76 sechstes Alinea (neu)

Artikel 76 wird wie folgt ergänzt: Wer missbräuchliche Eigengeschäfte tätigt, gegen die Offenlegungspflicht verstösst, indem er unwahre oder unvollständige Angaben macht oder sonst in grober Weise gegen die Interessen der Vorsorgeeinrichtung handelt, wird strafrechtlich belangt.

²⁶ BBl 2005 4233

²⁷ SR 173.32

²⁸ SR 173.110

²⁹ Verordnung der Bundesversammlung betreffend die Anpassung von Erlassen an die Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes und des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 20. Dezember 2006 (AS 2006 5599).

2.2 Änderung des FZG

Art. 9 Abs. 2

In Artikel 9 Absatz 2 FZG wird auf Artikel 79a BVG verwiesen. Die Einkaufsbestimmungen sind seit der 1. BVG-Revision neu in Artikel 79b BVG geregelt, womit der Verweis in Artikel 9 Absatz 2 FZG entsprechend anzupassen ist.

Art. 19

In Artikel 19 FZG wird auf Artikel 23 Absatz 3 FZG verwiesen, der in der 1. BVG-Revision aufgehoben wurde und dessen Inhalt neu in Artikel 53d Absatz 3 BVG zu finden ist. Der Verweis ist daher entsprechend anzupassen.

2.3 Änderungen des ZGB

Art. 89^{bis} Abs. 6 Ziff. 7, 8, 12, 13 und 14

Der Artikel 89^{bis} wird an die vorgenommenen Änderungen im Zusammenhang mit der Kontrolle der Vorsorgetätigkeit (Zulassung und Aufgaben von Revisionsstellen und Experten für berufliche Vorsorge), den Loyalitätsvorschriften, der Aufsicht (Aufsichtsinstrumente, Oberaufsichtskommission) und der finanziellen Sicherheit (Mindestkapital und Garantie für neu gegründete Vorsorgeeinrichtungen) angepasst.

2.4 Übergangsbestimmungen

Der Wegfall der Bundesaufsicht für Vorsorgeeinrichtungen mit nationalem und internationalem Charakter und die Übernahme durch die kantonalen Aufsichtsbehörden oder Aufsichtsregionen bedingt zuerst einen Aufbau der entsprechenden Infrastruktur bei den übernehmenden Behörden. Daher ist für die Übertragung eine Übergangsfrist von drei Jahren vorgesehen.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

In der heutigen Struktur ist das Bundesamt für Sozialversicherungen sowohl für die Oberaufsicht, für die Vorsorgegesetzgebung, wie auch für die direkte Bundesaufsicht zuständig, wobei die Finanzierung auf unterschiedlichen Grundlagen beruht. Die direkt mit der beruflichen Vorsorge verbundenen Tätigkeiten verursachen Kosten, die voll vom Bund übernommen werden und sich wie folgt verteilen:

Kosten der Aufgaben im Zusammenhang mit der Oberaufsicht und der Gesetzgebung im Bereich der beruflichen Vorsorge

Kostenarten (Stand 2005)	Betrag in 1000 Fr.
Jahreslöhne (für insgesamt 10,7 Stellen, die derzeit besetzt sind)	1518
Lohnnebenkosten (Arbeitgeber)	273
Arbeitsplatzkosten ³⁰ (12 Stellen gemäss genehmigtem Personaletat)	240
Total	2031

Für die Tätigkeiten der direkten Bundesaufsicht werden derzeit 15,4 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt und deren Kosten belaufen sich auf insgesamt 2,92 Millionen Franken. Dieser Gesamtbetrag wird zu einem grossen Teil durch die erhobenen Aufsichtsgebühren gedeckt, so dass der Bund derzeit effektiv eine finanzielle Last von 0,72 Millionen Franken zu tragen hat.

Kosten der direkten Bundesaufsicht

Kostenarten (Stand 2005)	Betrag in 1000 Fr.
Jahreslöhne (für insgesamt 15,4 Stellen, die derzeit besetzt sind)	2200
Lohnnebenkosten (Arbeitgeber)	360
Arbeitsplatzkosten ³¹ (18 Stellen gemäss genehmigtem Personaletat)	360
Zwischentotal	2920
./. Einnahmen (Aufsichtsgebühren ³²)	2200
Total	720

Aus den beiden obigen Tabellen ergibt sich, dass sich die Gesamtkosten für die Aufgaben in Verbindung mit der beruflichen Vorsorge als Ganzes auf jährlich 2,75 Millionen Franken belaufen. In diesem Betrag sind jedoch die Leistungen, die andere Verwaltungseinheiten des BSV (Statistik, Mathematik, Forschung, Sprachdienst, Logistik usw.) für die berufliche Vorsorge erbringen, nicht berücksichtigt. Nach einer diesbezüglich erstellten Schätzung entsprechen diese Beiträge jährlich insgesamt ungefähr 16 Stellen.

Gemäss der Vorlage soll, wie beschrieben, die heutige Oberaufsicht durch eine eidgenössische Oberaufsichtskommission ersetzt und diese Kommission mit einem ständigen Sekretariat ausgestattet werden. Der Stellenbedarf für diese beiden neuen

³⁰ In den Arbeitsplatzkosten sind sämtliche jährliche Kosten für die Räumlichkeiten, die Informatik und das Mobiliar einbegriffen. Sie belaufen sich im Schnitt auf 20 000 Franken pro Stelle des genehmigten Personaletats.

³¹ In den Arbeitsplatzkosten sind sämtliche jährlichen Kosten für Räumlichkeiten, Informatik und Mobiliar einbegriffen. Sie belaufen sich im Schnitt auf 20 000 Franken pro Stelle des genehmigten Personaletats.

³² Gemäss Budget 2005

Einrichtungen wird auf 5,8 Stellen für die Kommission beziehungsweise auf 8 Stellen für das ständige Sekretariat geschätzt.

Die andere grössere Änderung, welche die Vorlage mit sich bringt, besteht in einer Übertragung von beinahe sämtlichen Aufgaben der heutigen direkten Bundesaufsicht an die Kantone.

Mit der Übertragung der mit der heutigen direkten Bundesaufsicht verbundenen Aufgaben an die Kantone kann der Bund Kosten sparen. Diese Kostenersparnis wird sich jedoch auf die Lohnnebenkosten der Arbeitgeber und die Arbeitsplatzkosten beschränken. Gemäss den Daten aus der Tabelle über die Kosten der heutigen direkten Bundesaufsicht betragen diese Kosten 0,72 Millionen Franken. Dass bei den Lohnkosten keine Einsparungen erzielt werden, erklärt sich durch den Umstand, dass diese Kosten durch die erhobenen Gebühren finanziert worden sind.

Die Schätzung der Gesamtkosten für die Strukturen der neuen Oberaufsicht und des ständigen Sekretariats ergibt folgendes Resultat:

Kosten der eidgenössischen Oberaufsichtskommission und des ständigen Sekretariats

Kostenarten	Betrag in 1000 Fr.
Entschädigungen für die Mitglieder der Kommission ³³	290
Lohnkosten des ständigen Sekretariats (8 Stellen ³⁴)	1280
Arbeitgeberkosten für das ständige Sekretariat ³⁵	160
Arbeitsplatzkosten des Sekretariats	160
Total	1890

Im Zusammenhang mit der für die Oberaufsichtskommission geplanten Organisationsstruktur und der Einrichtung des ständigen Sekretariats beim BSV sind mehrere Elemente zu berücksichtigen:

- Die spezifischen Aufgaben der Oberaufsichtskommission, die diese eigenverantwortlich ausübt, werden durch von ihr erhobene Gebühren finanziert. Daher werden dem Bund keine Lohnkosten entstehen. Dieser kann jedoch der Kommission die Aufwendungen für die Arbeitsplatzkosten in Rechnung stellen, was ihm Einnahmen in Höhe von 160 000 Franken einbringt (20 000 Franken je Arbeitsplatz).
- Die Aufgaben des für die berufliche Vorsorge tätigen BSV-Personals werden teilweise neu organisiert, dies vor allem im Hinblick auf zu regelnde Aufgabenteilung für die Abwicklung der künftigen Tätigkeiten der Kommission und

³³ Die Schätzung basiert auf der Annahme, dass die Arbeit der Kommissionsmitglieder 20 % einer Vollzeitstelle entspricht. Als Referenzwerte werden folgende Jahresbeträge verwendet: 100 000–120 000 für die Löhne, 7000–8000 für die Lohnnebenkosten (Sozialabgaben) der Arbeitgeber und 5000–6000 für die Spesen. Für die Vollzeitstelle des Präsidenten werden 160 000 Fr. veranschlagt.

³⁴ Diese Schätzung basiert auf einem Durchschnittsbetrag von 160 000.– pro Person, wenn man die verlangten Anforderungen und Stellenprofile berücksichtigt.

³⁵ Diese Schätzung basiert auf einem Durchschnittsbetrag von 20 000.– pro Person.

ihres ständigen Sekretariats (Statistik, Finanzanalysen und Wirtschaftsstudien, Forschungsprojekte). Diese Aufgaben werden unter der Leitung des Departements und der Direktion des BSV ausgeführt. Sie werden wie bisher über den Bundeshaushalt finanziert, auch wenn dies eine Unterstützung der Tätigkeiten des ständigen Sekretariats der Kommission bedeutet.

Zu beachten ist zudem, dass für die gegenwärtigen Tätigkeiten des BSV in Verbindung mit der beruflichen Vorsorge teilweise die Dienste verschiedener Einheiten des Bundesamtes in Anspruch genommen werden (nach einer globalen Schätzung entspricht dies insgesamt 11 Stellen). Bei der in der Vorlage vorgesehenen Neukonzeption der Oberaufsicht ist anzunehmen, dass man zumindest teilweise weiterhin auf diese indirekten Leistungen angewiesen sein wird.

Unter Berücksichtigung der Aufgabentransfers, die die neuen Strukturen mit sich bringen, wirken sich diese wie folgt auf die Kosten des Bundes aus:

Sparpotential und zusätzliche Einnahmen für den Bund

Art	Betrag in 1000 Fr.
Wegfall der Kosten der heutigen direkten Bundesaufsicht	720
Bei der Oberaufsichtskommission erhobene Entschädigung für Arbeitsplatzkosten (8 Stellen) des ständigen Sekretariats	160
Total	880

3.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die in der Vorlage empfohlenen strukturellen Änderungen werden Auswirkungen auf die Kantone haben. Daher sollten höhere Aufwendungen eingeplant werden:

- für die Ausübung der direkten Aufsicht über die national und international tätigen Vorsorgeeinrichtungen;
- für die Gebühren, die zur Deckung der für die Oberaufsichtskommission und ihr ständiges Sekretariat anfallenden Kosten erhoben werden.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über diese verschiedenen Kosten:

		Aufwendungen (in 1000 Fr.)	
1.	Oberaufsichtskommission und ständiges Sekretariat		
1.1	Entschädigungen für die Mitglieder der Kommission ³⁶	290	
1.2	Lohnkosten des ständigen Sekretariats (8 für die Tätigkeiten der Oberaufsicht zugewiesene Stellen) ³⁷	1280	
1.3	Arbeitgeberkosten für das ständige Sekretariat	160	
1.4	Arbeitsplatzkosten des Sekretariats	160	1890
2.	Kosten in Verbindung mit der direkten Aufsicht über die national und international tätigen Vorsorgeeinrichtungen		
2.1	Lohnkosten der erforderlichen 15,4 Stellen ³⁸	2200	
2.2	Arbeitgeberkosten für die 15,4 Stellen	360	
2.3	Kosten der 15,4 Arbeitsplätze	308	2868
Gesamttotal			4758

Um die angestrebte vollumfängliche Deckung der Kosten zu erreichen, sollten Gebühren erhoben werden, und zwar bei

- den regionalen und kantonalen Aufsichtsbehörden, beim Sicherheitsfonds und bei der Auffangeinrichtung in Höhe von 1,89 Millionen Franken, um sicherzustellen, dass die Oberaufsichtskommission und ihr Sekretariat ihre Aufgaben erfüllen können;
- bei den national und international tätigen Vorsorgeeinrichtungen in Höhe von 2,86 Millionen Franken, um die gesamten Aufwendungen für die auf regionale und kantonale Stellen übertragene direkte Aufsicht zu decken.

Es ist davon auszugehen, dass diese Kosten schliesslich auf die erwerbstätigen Beitragszahler und ihre Arbeitgeber abgewälzt werden. Angesichts der Zahl der betroffenen Vorsorgeeinrichtungen (ihre Gesamtzahl belief sich im Jahr 2004 auf 2935) wären die jeweiligen Anteile relativ gering. Zugleich ist aber zu beachten, dass nur die zur Deckung der Aufwendungen der eidgenössischen Oberaufsichtskommission und ihres Sekretariats bestimmten Gebühren neue Belastungen darstellen. So gesehen bringt die Vorlage nur eine geringfügige Verteuerung der beruflichen Vorsorge mit sich.

³⁶ Die Schätzung basiert auf der Annahme, dass die Arbeit der Kommissionsmitglieder 20 % einer Vollzeitstelle entspricht. Als Referenzwerte werden folgende Jahresbeträge verwendet: 100 000–120 000 für die Löhne, 7000–8000 für die Lohnnebenkosten (Sozialabgaben) der Arbeitgeber und 5000–6000 für die Spesen.

³⁷ Diese Schätzung basiert auf einem Durchschnittsbetrag von 160 000.– pro Person, wenn man die verlangten Anforderungen und Stellenprofile berücksichtigt.

³⁸ Analog zu den aktuellen Kosten.

Mit Blick auf diese Gesamtsicht drängen sich folgende Präzisierungen auf:

- Die in der Vorlage vorgesehene Verstärkung soll Anreize für die Bildung regionaler Aufsichtsbehörden schaffen. Mit der Einrichtung solcher Stellen soll der bei einigen Kantonen im Rahmen einer im Jahr 2001 durchgeführten Umfrage festgestellte Ressourcenmangel behoben und die erheblichen Unterschiede zwischen den verschiedenen Aufsichtsbehörden vermindert werden. Zudem sollte die Konzentration der Kräfte eine einheitliche und homogene direkte Aufsicht erlauben. Dabei wären dort, wo der Regionalisierungsprozess erfolgreich abgeschlossen ist, positive Auswirkungen in Form bescheidener Skaleneffekte und Synergien dank der Bündelung von Kompetenzen zu erwarten. Obschon diese wegen der geringen Grösse der verschiedenen kantonalen Behörden, die zusammengeschlossen werden, nur in einem beschränkten Ausmass möglich wären. Damit könnten die oben erwähnten Mehrkosten zumindest teilweise gesenkt werden.
- Aufgrund der Anwendung des Sitzprinzips werden die mit der Beaufsichtigung der derzeit unter Bundesaufsicht stehenden Einrichtungen verbundenen Kosten zwischen den Kantonen und den regionalen Aufsichtsbehörden per definitionem ungleich aufgeteilt werden. Im Hinblick auf die angestrebte Deckung der Mehrkosten durch die eingezogenen Gebühren sollten Überlegungen angestellt werden, um einen Verteilschlüssel zu bestimmen, der keine allzu grossen Disparitäten und Unterschiede bei den auf die betreffenden Einrichtungen abgewälzten Kosten nach sich zieht.

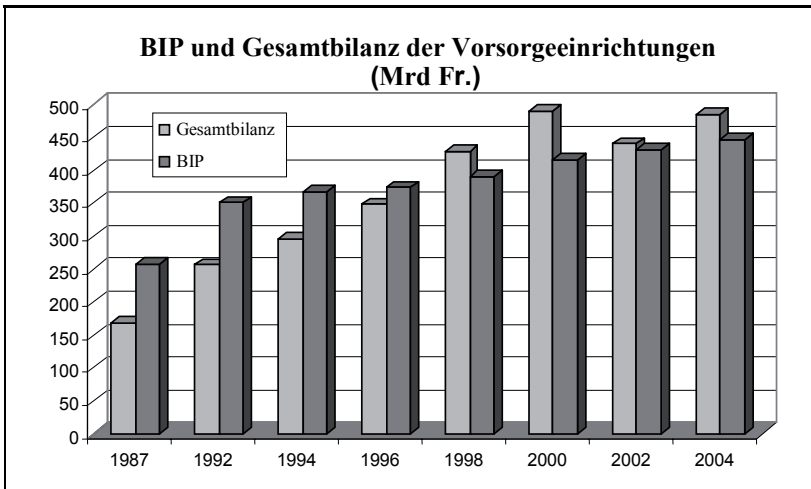
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

3.3.1 Wirtschaftliche Kennzahlen

Gemäss den vom BFS veröffentlichten Angaben gab es im Jahr 2004 in der Schweiz 2935 Vorsorgeeinrichtungen mit 3,22 Millionen aktiven Versicherten.

Die Gesamtsumme der von den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern einbezahlten Beiträge belief sich auf 33,6 Milliarden Franken (ohne Eintrittseinlagen); auf der anderen Seite wurden Leistungen in Höhe von 23,8 Milliarden Franken ausbezahlt (ohne Austrittsleistungen und Vorbezug).

Die Gesamtbilanz der beruflichen Vorsorge erreichte im Jahr 2000 mit 475 Milliarden Franken einen neuen Höchststand. Infolge der weltweiten Börsenbaisse in den Jahren 2001 und 2002 brach sie dann aber auf 440,6 Milliarden ein. Aufgrund der Erholung der Märkte seit 2003 zeigt sich bereits im Jahr 2004 eine Stabilisierung bei 484,2 Milliarden. Das volkswirtschaftliche Gewicht der Vorsorge ist aus der Gegenüberstellung von Gesamtbilanz und BIP in der nachfolgenden Tabelle ersichtlich.



Quelle: BFS

3.3.2 Einfluss der Vorlage auf verschiedene gesellschaftliche Gruppen

Die Vorlage will die berufliche Vorsorge stabiler und sicherer machen. Für ein solches Vorhaben sind Änderungen struktureller (Oberaufsicht und direkte Aufsicht) und systemischer Art (Grundparameter der Vorsorge, Stärkung der Rolle und der Verantwortlichkeit der beteiligten Akteure) nötig. Da sich das Vorsorgeziel aus dem in der Bundesverfassung verankerten Drei-Säulen-Konzept ergibt, hat der Staat hier eine tragende Rolle zu übernehmen. Die in der Vorlage vorgesehenen Änderungen können aufgrund ihrer Tragweite nicht durch blossе Massnahmen technischer Art umgesetzt werden, welche lediglich die Anwendung in einem unveränderten Rechtsrahmen betreffen würden.

Die Vorlage ist eindeutig auf den Bereich der beruflichen Vorsorge begrenzt. Daher wird sie einen direkten Einfluss auf die eigentlichen Vorsorgeeinrichtungen haben und keine spezifischen sozialen Gruppen betreffen.

Die Auswirkungen der vorgesehenen strukturellen Änderungen im Bereich Oberaufsicht und direkte Aufsicht wurden weiter vorne beschrieben. Es gilt in Erinnerung zu rufen, dass die Vorlage nicht nur eine Verstärkung der Qualitätsanforderungen bei den Verwaltungsorganen der Vorsorgeeinrichtungen vorsieht, sondern auch hinsichtlich der Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Experten für berufliche Vorsorge und Revisionsstellen. In diesem Zusammenhang ist zu erwarten, dass die geplanten Verstärkungen nicht kostenneutral sein werden und zu zusätzlichen Kosten für die Vorsorgeeinrichtungen führen werden. Als Hauptelemente in diesem Zusammenhang könne erwähnt werden:

- Die Verankerung der aktuellen Bestimmungen der BVV 2 betreffend der Sicherheit und Risikoverteilung, des Ertrags und der Liquidität bewirken eine Verstärkung der grundlegenden Verantwortung des obersten paritätä-

tischen Organs. Nun hat aber die wachsende Komplexität der Verwaltung der Vorsorgeeinrichtungen bereits einen eindeutigen Trend zu einer Auslagerung gewisser Aufgaben ausgelöst, vor allem was die Anlagestrategien betrifft. Bei einem Grossteil der Vorsorgeeinrichtungen werden die strategischen Entscheide (Asset Allocation) vom leitenden Organ der Einrichtung getroffen. Diesem wird immer öfter eine Anlagekommission zur Seite gestellt. Obwohl die Vermögensverwaltung hauptsächlich intern erfolgt, wird vermehrt auch auf externe Experten zurückgegriffen (betrifft rund 40 % des Vermögens, wobei ein Drittel auf kollektive Anlagenträger entfällt). Interne und externe Ressourcen werden somit oft kombiniert.

- Die gesetzliche Verankerung der zentralen Rolle der Analysen zur Abstimmung der Aktiv- mit der Passivseite (Asset and Liability Management – ALM) als Schlüsselemente für die Festlegung der Anlagestrategie trägt ebenfalls dazu bei, dass verstärkt auf externe Kompetenzen zurückgegriffen wird.
- Die Verstärkung der Aufgaben und der Verantwortlichkeit der Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstellen dürfte sich ebenfalls in höheren Kosten niederschlagen, die den Vorsorgeeinrichtungen in Rechnung gestellt werden. Da die Tarife für die Arbeiten der Experten und der Kontrollorgane nicht veröffentlicht werden, kann nicht genau beziffert werden, wie hoch diese Mehrkosten ausfallen werden.

Somit sind zusätzliche Kosten zu erwarten im Zusammenhang mit den verstärkten Aufgaben im Bereich der Verwaltung von Vorsorgeeinrichtungen. Wie auch beim Kostentransfer im Zusammenhang mit den neuen Aufsichtsstrukturen, ist zu erwarten, dass die Vorsorgeeinrichtungen einen Teil dieser Mehrkosten auf die Arbeitgeber und die Versicherten abwälzen werden.

3.4 Andere Auswirkungen

Die erwähnten Mehrkosten dürften negative Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen sowohl der Erwerbstätigen wie auch der Arbeitgeber haben. Dies dürfte Auswirkungen auf den Konsum und die Investitionen haben und zu einer Verringerung der Bundessteuern, kantonalen wie auch kommunalen Einkommenssteuern führen. Obwohl es nicht möglich ist, diese Effekte zu beziffern, gilt es die Auswirkungen in dem Sinne zu relativieren, als dass die Vorlage grösstenteils auf bestehende Verwaltungsinstrumente zurückgreift als neue einzuführen.

Zudem ist nicht auszuschliessen, dass die Vorlage den sich in der beruflichen Vorsorge bereits abzeichnenden Trend zu einer stärkeren Konzentrierung teilweise verstärkt. Die vom BFS publizierten Statistiken lassen in der Tat erkennen, dass sich die Zahl der Vorsorgeeinrichtungen laufend verringert. In Anbetracht der Besonderheiten des Konzentrationsprozesses ist mit einem neuen Abbau des Versichertenbestandes in den kleineren Einrichtungen bzw. einer weiteren Erhöhung der Versichertenzahl in den grösseren Einrichtungen zu rechnen. Dieser Prozess könnte dazu beitragen, die Verwaltungskosten pro Versicherten zu limitieren.

Die geplanten Verstärkungen wie auch die Abstützung auf objektive und aktuelle Parameter sollen die Vorsorge stabiler und zuverlässiger machen. Diese Aspekte sind zweifellos für die Versicherten, aber auch für Unternehmen und den Finanzplatz wichtig und spielen eine entscheidende Rolle.

- Bei den Unternehmen ist es wichtig, angesichts der Globalisierung, welche die Margen zunehmend nach unten drückt, die Kosten unter Kontrolle zu halten. Ein in einen besseren Rahmen eingebettetes und auf objektiven Parameter basierendes Vorsorgesystem wird weniger einschneidende und kostspielige Korrekturen benötigen. Zudem sollte das System berechenbarer werden, so dass die Vorsorge weiterhin als Bestandteil der Personalpolitik dienen könnte.
- Für die Finanzmärkte ist wichtig, dass bei den Anlagen auf eine starke Diversifizierung geachtet wird. Daher gilt es für ausreichenden Spielraum zu sorgen konvergierende und gleichzeitige Anlage in ein bestimmtes Anlage-segment zu vermeiden. Solche Bewegungen können auftreten, wenn das System aus dem Gleichgewicht gerät und kurzfristig erhebliche Korrekturen nötig werden. Die von der Vorlage angestrebte Stabilität bedingt auch, dass solche destabilisierenden Entwicklungen vermieden werden.
- Eine besser funktionierende berufliche Vorsorge sollte für die Finanzmärkte in der Regel einen Vorteil darstellen und dazu beitragen, dass der Finanzplatz attraktiv bleibt.

Allgemein kann man davon ausgehen, dass die erwähnten Vorteile die durch die neuen Strukturen bewirkte bescheidene Verteuerung der Vorsorge ausgleichen werden.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage wurde im Bericht des Bundesrates vom 25. Februar 2004 für die Legislaturperiode 2003–2007 angekündigt (Ziel 5, Ziff. 5.1, «Die Sozialwerke zukunftsfähig ausgestalten», BBl 2004 1149).

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die vorliegenden Änderungen des BVG stützen sich auf Artikel 113 der Bundesverfassung. Dieser gibt gemäss Absatz 1 dem Gesetzgeber die Kompetenz, Vorschriften über die berufliche Vorsorge zu erlassen. Die kantonalen oder regionalen Aufsichtsbehörden wie auch die Oberaufsichtskommission sind Organe, die an der Durchführung der beruflichen Vorsorge teilnehmen. Die vorgeschlagenen Änderungen von Artikel 89^{bis}, Absatz 6 ZGB stützen sich auf Artikel 122 Absatz 1 der Bundesverfassung.

5.2 Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen

Artikel 97, Absatz 1 BVG gibt dem Bundesrat die nötige gesetzliche Grundlage, um Massnahmen zur Durchführung der beruflichen Vorsorge zu treffen. Der Entwurf sieht folgende Rechtssetzungsdelegationen an den Bundesrat vor:

- Artikel 52c, Absatz 4 BVG: Kompetenz, das Verhältnis der Revisionsstelle und der Fachverbände zu den Aufsichtsbehörden und der Obergerichtskommission zu regeln;
- Artikel 52e, Absatz 4 BVG: Kompetenz, das Verhältnis des Experten für die berufliche Vorsorge und der Fachverbände zu den Aufsichtsbehörden und der Obergerichtskommission zu regeln;
- Artikel 53a BVG gibt dem Bundesrat die Kompetenz, die zulässigen Eigen-geschäft sowie die Zulässigkeit und die Offenlegung von Vermögensvorteilen zu regeln;
- Artikel 64c, Absatz 3 BVG: Kompetenz, die anrechenbaren Aufsichtskosten zu bestimmen und das Berechnungsverfahren und den Gebührentarif festzu-legen;
- Artikel 65 Absatz 4 BVG gibt dem Bundesrat die Kompetenz für Sammel-und Gemeinschaftsstiftungen ein Anfangsvermögen und Garantieleistungen festzulegen.

II. Massnahmen zur Erleichterung der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmender

6 Ausgangslage

Auch wenn für die Verlängerung der Erwerbsphase Umstände wie die Situation auf dem Arbeitsmarkt und die Gesundheit der Arbeitnehmenden weitgehend ausschlaggebend sind, wird die Partizipation der älteren Erwerbstätigen am Arbeitsmarkt wegen der demografischen Alterung auch für unser Land immer wichtiger werden. Die berufliche Vorsorge wird immer bedeutender für die Altersvorsorge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Vor diesem Hintergrund ist es unerlässlich, dass in Zukunft die Regelungen der beruflichen Vorsorge so gestaltet werden können, dass Personen nicht zum Abbruch der Erwerbstätigkeit gedrängt werden. Es sollten eher Anreize geschaffen werden, damit jene Personen, die die Möglichkeit haben, ihre Erwerbstätigkeit über das ordentliche Rentenalter der AHV hinaus weiterzuführen, diese Möglichkeit auch tatsächlich nutzen.

7 Vorgehen

Gestützt auf die interdepartementalen Arbeiten der gemischten EVD/EDI Leitungsgruppe «Partizipation älterer Arbeitnehmer»³⁹ wurden verschiedene Massnahmen in der beruflichen Vorsorge zur Förderung der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmender erarbeitet. Aus Rücksicht auf Gründe, die im Gesetzgebungsverfahren liegen, wurde ein Teil dieser Massnahmen in das Projekt «Strukturreform in der beruflichen Vorsorge» integriert und in dieser Botschaft vorgeschlagen. Es handelt sich dabei um die Möglichkeit der Weiterführung der Vorsorge auf dem Niveau eines bisher erzielten Lohnes und die Möglichkeit, bei der Weiterführung der Erwerbstätigkeit den Lohn auch nach dem ordentlichen Rentenalter noch weiter zu versichern.

Zwei andere Massnahmen sollen im Rahmen der 11. AHV-Revision verwirklicht werden: Die Einführung des Vorbezugs und Aufschubs der Altersleistung in der obligatorischen beruflichen Vorsorge ist unerlässlich geworden und wird auch die Koordination mit der AHV ermöglichen. Will man die Mobilität der Arbeitnehmenden fördern, dürfen zudem die Reglemente den Versicherten den Vorbezug der Altersrente nicht mehr aufzwingen, wenn das Arbeitsverhältnis nach dem frühestmöglichen Vorbezugsalter abgebrochen wird.

Schliesslich soll durch eine Verordnungsänderung (BVV 3) auch die Möglichkeit, die Vorsorge in der Säule 3a durch den Aufschub der Auszahlung der Altersleistung und weitere Beitragszahlungen über das ordentliche Rentenalter hinaus für jene Personen eingeführt werden, die weiter erwerbstätig sind.

³⁹ Gemischte EVD/EDI Leitungsgruppe «Partizipation älterer Arbeitnehmer» November 2005, Partizipation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Synthesebericht, Massnahmenvorschläge: Bereich Sozialversicherungen, Gesundheit am Arbeitsplatz, Arbeitsmarktfähigkeit.

8

Kostenfolgen

In der aktuellen Situation des Arbeitsmarktes, in der ältere Stellensuchende oft grosse Schwierigkeiten haben, ist die Schätzung der Kostenfolgen mit grosser Unsicherheit verbunden, denn der Umfang der Weiterarbeit über das ordentliche Rentenalter hinaus wird nicht zuletzt von der Situation des Arbeitsmarktes abhängen.

Aufgrund der gesetzlichen Mindestbestimmungen dieser Vorlage gibt es für die Arbeitgeber keine weiteren Kosten für Beiträge, da die vorgeschlagenen Massnahmen nur angewandt werden, wenn sie im Reglement der Vorsorgeeinrichtung vorgesehen werden. Bei der Weiterversicherung des bisherigen versicherten Verdienstes nach Artikel 33a ist ausserdem eine Ausnahme von der Beitragsparität vorgesehen, so dass diese Massnahme auch bei ihrer reglementarischen Umsetzung nicht zwingend zu höheren Arbeitgeberbeiträgen führt. Andererseits ermöglichen die Änderungen flexiblere Lösungen mit dem Ziel, Arbeitnehmende länger zu beschäftigen, wenn in Zukunft dieses Bedürfnis verstärkt auftreten wird.

Die Massnahmen werden Auswirkungen auf die Steuereinnahmen von Bund und Kantonen haben (vgl. unter 10.1).

9

Erläuterungen der Gesetzesänderungen

9.1

Änderungen des BVG

5a. Kapitel:

Erleichterung der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmender

Art. 33a Weiterversicherung des bisherigen versicherten Verdienstes

Für Personen, bei denen aus Altersgründen der Lohn etwas sinkt, weil das Arbeitspensum oder die Anforderungen reduziert werden, sollen die Reglemente vorsehen können, dass das frühere Vorsorgeniveau während einer gewissen Zeit beibehalten werden kann. Damit sollen flexible und gleitende Formen des Altersrücktrittes möglich sein, die es erlauben, den Bedürfnissen und Möglichkeiten der Arbeitnehmenden und der Betriebe angepasste Lösungen zu schaffen. Solche Lösungen sollen dazu beitragen, dass ältere Arbeitnehmende länger im Arbeitsprozess bleiben, da bei einer Lohnreduktion nicht automatisch eine entsprechend tiefere Altersleistung erfolgen wird und für sie daher im Vergleich zu einem Altersrücktritt die Weiterarbeit in einer ihren Möglichkeiten und Wünschen angepassten Form attraktiver wird. Diese Möglichkeit bringt eine Ausnahme zu Artikel 1 Absatz 2 BVG. Sie soll jedoch nicht zu einer weitgehenden Auflösung des dort verankerten Prinzips, dass in der 2. Säule höchstens das AHV-beitragspflichtige Einkommen versichert werden kann, führen. Das Gesetz definiert daher auch Voraussetzungen und Grenzen. Die Vorsorgeeinrichtungen sind nicht verpflichtet, eine solche Möglichkeit einzuführen oder diese Grenzen voll auszuschöpfen. Sie können jedoch nicht über diese Grenzen hinausgehen. Es ist auch denkbar, dass sie für diese Weiterversicherung in Anwendung von Artikel 1d BVV 2 bis zu 3 Pläne zur Wahl anbieten, wodurch die Flexibilität noch weiter erhöht werden kann.

Die Reglemente können Versicherte nicht zu einer solchen Weiterversicherung verpflichten.

Absatz 1: Umschreibt den Personenkreis, für den das Reglement eine solche Lösung vorsehen kann. Voraussetzung ist, dass der Lohn nach Vollendung des 58. Altersjahres reduziert wird und die Reduktion soll nicht mehr als $\frac{1}{3}$ betragen. Würde diese spezifische Lösung früher einsetzen und auch bei einer wesentlich stärkeren Reduktion erfolgen, bestünde eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass diese Massnahme eher den teilweisen Rückzug statt den Verbleib in der Erwerbstätigkeit fördern würde und damit kontraproduktive Wirkungen hätte. Mit der Weiterführung einer Vorsorge auf bis zu $\frac{1}{3}$ des Einkommens wird auch eine gewisse Koordination zu den Ansprüchen auf Altersleistungen angestrebt, da ab dieser Schwelle voraussichtlich ein gesetzlicher Anspruch auf Auszahlung einer Altersleistung eingeführt werden soll⁴⁰.

Absatz 2: Zusätzlich zur Voraussetzung, dass es sich um eine Lohnsenkung nach Vollendung des 58. Altersjahres handeln muss, wird der Zeitraum, für den die Weiterversicherung des früheren Lohnes vorgesehen werden kann, durch die Dauer von 7 Jahren und der oberen Limite des ordentlichen reglementarischen Rentenalters abgegrenzt. Die verschiedenen Definitionen sind notwendig, da die Reglemente ein anderes ordentliches reglementarisches Rentenalter festlegen können als in Artikel 13 BVG vorgesehen ist. Bisher handelte es sich meist um tiefere Rentenalter. Speziell in bestimmten Situationen, zum Beispiel vor der Anpassung des BVG-Rentenalters der Frauen, wurden in Vorsorgereglementen auch höhere als die gesetzlichen Alterslimiten festgesetzt. Sollten Arbeitgeber in Zukunft tatsächlich generell auch über 65-jährige Arbeitnehmende beschäftigen wollen, ist es möglich, dass in ihren Vorsorgeeinrichtungen auch vermehrt ein höheres ordentliches Rentenalter festgelegt würde.

Absatz 3: Die Versicherung von hypothetischen Lohnanteilen bleibt selbst bei einer reglementarischen Möglichkeit auch vom Willen der versicherten Person abhängig und stellt eine Besonderheit dar, da sie nicht dem AHV-Lohn des Arbeitnehmenden entspricht. Es rechtfertigt sich daher, die Pflicht des Arbeitgebers, paritätisch an die Gesamtheit der Beiträge beizutragen, für diese speziellen Beiträge aufzuheben. Analog zur Regelung in Artikel 66 Absatz 1 für überparitätische Arbeitgeberbeiträge können auch hier Beiträge des Arbeitgebers im Reglement vorgesehen werden, jedoch nur mit seiner Zustimmung.

Art. 33b Erwerbstätigkeit nach dem ordentlichen Rentenalter

Artikel 33b betrifft die Situation bei Weiterführung der Erwerbstätigkeit über das ordentliche reglementarische Rentenalter hinaus. Um zu verhindern, dass vorsorge-rechtliche Bestimmungen zum Ausscheiden aus dem Erwerbsleben beitragen, ist ein Anspruch auf Aufschiebung der Altersleistung notwendig. Dieser Anspruch auf Aufschiebung sollte in die 11. AHV-Revision aufgenommen werden. Über den Aufschiebung hinaus, der weitere Zinsen und eine Erhöhung des Umwandlungssatzes bewirkt, kann das Reglement vorsehen, dass auch die Beiträge weiter geführt werden. Durch die Weiterführung der Beiträge wird nicht nur in vielen Fällen der Plan überschritten sondern es kann auch zur Abweichung vom Prinzip der Angemessenheit nach der aktuellen Definition in Artikel 1a BVV 2 kommen. Dies rechtfertigt sich, da die Beiträge real erzielt, weiterem Erwerbseinkommen entsprechen.

⁴⁰ Die gesetzlichen Ansprüche auf Vorbezug und Aufschiebung der Altersleistung sollen in die 11. AHV-Revision integriert werden.

Die Vorsorgeeinrichtungen sind nicht verpflichtet, weitere Beiträge vorzusehen. Durch diese Flexibilität können auf die branchen- und unternehmensspezifischen Bedürfnisse zugeschnittene Lösungen verwirklicht werden.

Während für die einen Versicherten eine solche Weiterführung der Beiträge und die damit verbundene Verbesserung ihrer zukünftigen Leistungen mit zur Motivation beitragen kann, über das ordentliche Rentenalter hinaus zu arbeiten, könnte eine Verpflichtung zu weiteren Beiträgen für andere Versicherte demotivierend wirken. Um möglichst gezielt motivierend zu wirken, ist in diesem Bereich eine gewisse Individualisierung notwendig. Weitere Vorsorgebeiträge nach dem Rentenalter sollen daher nur auf Verlangen der versicherten Person möglich sein.

Der «Freibetrag», auf dem die AHV gemäss der Sonderbestimmung von Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b AHVG keine Beiträge erhebt, kann in der beruflichen Vorsorge versichert werden. Massgebend sind alle Anteile des Erwerbseinkommens, auf die die AHV bei ihrer Berechnung, ob und in welcher Höhe Beiträge geschuldet sind, abstellt. Der «Freibetrag» nach Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b AHVG soll zudem im Rahmen der 11. AHV-Revision aufgehoben werden⁴¹.

Art. 49 Abs. 2 Ziff. 1

Damit die Möglichkeit und die Definition zur weiteren Versicherung eines bisher erzielten Lohnes und damit der Versicherung von hypothetischen Lohnanteilen (Ausnahme zur Regelung von Art. 1 Abs. 2 BVG) auch im überobligatorischen Bereich der beruflichen Vorsorge anwendbar ist, muss Artikel 33a in die Aufzählung von Artikel 49 Absatz 2 aufgenommen werden. Dies gilt ebenso für Artikel 33b zur Weiterführung der Vorsorge und den entsprechenden weiteren Beiträgen über das ordentliche Rentenalter hinaus.

9.2 Änderungen weiterer Bundesgesetze

Zivilgesetzbuch

Art. 89^{bis} Abs. 6 Ziff. 1

Damit die Möglichkeit und die Definition zur weiteren Versicherung eines bisher erzielten Lohnes und damit der Versicherung von hypothetischen Lohnanteilen (Ausnahme zur Regelung von Artikel 1 Absatz 2 BVG) auch in rein überobligatorischen Vorsorgeeinrichtungen anwendbar ist, muss Artikel 33a BVG in die Aufzählung von Artikel 89^{bis} Absatz 6 aufgenommen werden. Dies gilt ebenso für Artikel 33b BVG zur Weiterführung der Vorsorge und den entsprechenden weiteren Beiträgen über das ordentliche Rentenalter hinaus.

⁴¹ Erste Botschaft zur 11. AHV-Revision vom 21. Dezember 2005 vgl. BBl 2006 1957 ff.

Freizügigkeitsgesetz vom 17. Dezember 1993

Art. 17 Abs. 6

Die Beiträge nach Artikel 33a BVG werden für die Beitragsparität nach Artikel 66 Absatz 1 BVG und 331 Absatz 3 des Obligationenrechts nicht beachtet und das Reglement kann solche Beiträge des Arbeitgebers nur mit seiner Zustimmung vorsehen. Daher ist auf den Beiträgen nach Artikel 33a BVG ein Zuschlag von 4 Prozent pro Altersjahr ab dem 20. Altersjahr nicht gerechtfertigt.

9.3 Übergangsbestimmung

Absatz 1: Die vorgeschlagenen Bestimmungen zur Umsetzung der Massnahmen für die Förderung der Arbeitsmarkteteiligung von älteren Arbeitnehmenden können nur wirksam werden, wenn das BVG-Rentenalter, insbesondere die Flexibilisierung des Rentenalters ebenfalls auf die neuen Ziele ausgerichtet wird. So setzen zum Beispiel Altersgutschriften nach dem ordentlichen Rentenalter implizit voraus, dass die Versicherten auch das Recht haben, ihre Altersleistung während der weiteren Erwerbstätigkeit einige Jahre aufzuschieben. Für flexible Lösungen sind auch Aufschub und Vorbezug der halben Altersrente und a fortiori das Verbot notwendig, einer Person, die ihre Erwerbstätigkeit weiter führt, ihre Altersleistung vor dem ordentlichen reglementarischen Rentenalter aufzuzwingen. Sollte diese Flexibilisierung des Rentenalters im BVG nicht mit der 11. AHV-Revision eingeführt werden, oder sollte diese nicht vor Inkrafttreten der vorliegenden Gesetzesänderungen in Kraft treten, ist es daher unerlässlich, dass der Bundesrat die notwendigen Anpassungen vornimmt.

Absatz 2: Nach der Vorlage zur Anpassung des Mindestumwandlungssatzes⁴² wird das BVG-Rentenalter neu direkt aufgrund des ordentlichen AHV-Rentenalters festgelegt. Dadurch soll das ordentliche Rentenalter in der 1. und der 2. Säule besser koordiniert werden und keine weiteren, komplizierten Koordinationslösungen notwendig sein (vgl. zum Beispiel Art. 62a BVV 2 Ausführungsbestimmungen zu Buchstabe e der Übergangsbestimmungen der 1. BVG-Revision). Sollte diese Vereinfachung nicht vor der gegenwärtigen Vorlage in Kraft treten, soll der Bundesrat beauftragt werden, allenfalls notwendige Koordinationsmassnahmen zum AHVG auch beim ordentlichen Rentenalter, insbesondere dem Rentenalter der Frauen, vorzunehmen.

⁴² Vgl. Botschaft über die Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Anpassung des Mindestumwandlungssatzes), BBl 2006 9477.

