

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Bundesamt für Sozialversicherung
Geschäftsfeld Alter
und Hinterlassene
Effingerstrasse 20
Postfach
3003 Bern

1. Juli 2003

Vernehmlassung zum Vorentwurf für eine Gesetzesänderung über die Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Mai 2003 hat das Eidgenössische Departement des Innern dem Regierungsrat des Kantons Solothurn den Vorentwurf für eine Gesetzesänderung über die Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge zukommen lassen und darum ersucht, Ihnen bis zum 4. Juli 2003 unsere Vernehmlassung zu übermitteln. Diesem Ersuchen kommen wir hiermit nach und möchten Ihnen für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Vernehmlassung in eingangs erwähnter Angelegenheit danken.

Wir möchten festhalten, dass wir mit der Gesetzesvorlage resp. den vorgesehenen Änderungen im BVG und im FZG grundsätzlich einverstanden sind. Wir unterstützen Ihr Bestreben, den Vorsorgeeinrichtungen durch die Schaffung einer klaren gesetzlichen Grundlage die Möglichkeit zu geben, Unterdeckungen innerhalb eines vernünftigen Zeitraumes unter Wahrung ihrer Eigenverantwortung zu beheben. Gleichzeitig ermöglicht der Vorentwurf den Aufsichtsbehörden, ihre Aufgaben besser wahrzunehmen und die wirksame Behebung von Unterdeckungen bei Vorsorgeeinrichtungen effizient zu überwachen.

Zu den einzelnen Bestimmungen haben wir folgende Bemerkungen:

Artikel 5 Abs. 2 BVG und Artikel 49 Abs. 2

Die Ausdehnung der genannten BVG-Bestimmungen auf die Vorsorgeeinrichtungen, die dem FZG unterstellt sind, wird begrüsst. Damit wird eine einheitliche Anwendung dieser Vorschriften auf die verschiedenen Typen von Vorsorgeeinrichtungen gewährleistet.

U.E. sollte es bei der Aufzählung der anzuwendenden Bestimmungen in der Klammer heissen "... Art. 65b Abs. 1, 2., 3 Bst. a und b,...".

Artikel 30f Abs. 1 und 2 (neu) BVG und Artikel 331 f OR

Keine Bemerkungen.

Artikel 65a Absatz 1 BVG (neu)

Wichtige Voraussetzungen für die Zulassung einer begrenzten Unterdeckung sind, dass während dieser Zeit die Vorsorgeeinrichtung in der Lage ist, ihre Vorsorgeverbindlichkeiten jederzeit zu erfüllen (Liquidität) und sie weitergeführt wird (keine Teil- oder Gesamtliquidation). Zwar können diese Voraussetzungen, wie sie in den Erläuterungen erwähnen, unter Umständen aus Artikel 65 Absatz 2 BVG hergeleitet werden. Das reicht unseres Erachtens nicht. Sie sollten im Interesse der Rechtssicherheit unbedingt im neuen Artikel 65a Absatz 1 BVG ausdrücklich erwähnt werden.

Artikel 65a Absatz 2 BVG (neu)

Es sollte unbedingt auch der Arbeitgeber über die Unterdeckung und die dagegen ergriffenen Massnahmen informiert werden. Je nach Massnahme kann nämlich auch er zur Behebung der Unterdeckung beigezogen werden und hat demzufolge wie die Destinatäre auch ein Informationsrecht.

Artikel 65b Absatz 2 BVG (neu)

Neben den in dieser Bestimmung erwähnten wichtigen Kriterien sollte auch noch erwähnt werden, dass die Massnahmen geeignet sein sollen, die Unterdeckung innerhalb der vorgesehenen Zeitdauer zu beheben. Ein weiteres wichtiges Kriterium, das auch hier erwähnt werden muss, ist die Fortführung der Vorsorgeeinrichtung.

Weiter wird im letzten Satz neu und erstmals der Gesetzesbegriff "Grad der Unterdeckung" erwähnt. Im Interesse einer einheitlichen Rechtsanwendung müsste der Begriff entweder hier definiert oder dem Bundesrat die Befugnis delegiert werden (beispielsweise in Ergänzung zu Absatz 3 Entwurf Art. 65a BVG), den Begriff zu umschreiben.

Artikel 65b Absatz 3, erster Satz, BVG (neu)

Nach den Erläuterungen wird diese Kann-Bestimmung so ausgelegt, dass dafür in jedem Fall eine reglementarische Grundlage erforderlich ist (S. 19 oben). Da diese Voraussetzung für die Rechtsanwendung von Bedeutung ist, sollte sie unbedingt im ersten Satz erwähnt werden.

Die Aufzählung dieser drei Massnahmen lässt im Weiteren bei wörtlicher Interpretation den Schluss zu, dass die erlaubten Sanierungsmassnahmen hier abschliessend sind, was nach Ihren Erläuterungen aber gerade nicht damit gemeint sein soll. Wir schlagen deshalb vor, im ersten Satz den nicht ausschliessenden Charakter hervorzuheben, so etwa mit der Formulierung "... kann namentlich ...".

Artikel 65b Absatz 3 Buchstaben a – c BVG (neu)

Ob grundsätzlich die Erhebung von Zusatzbeiträgen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer (Buchstabe a) sowie von Rentnerinnen und Rentner (Buchstabe b) und die Senkung des BVG-Mindestzinssatzes (Buchstabe c) sinnvolle Massnahmen sind, ist vor allem eine politische Frage, welche nicht in Zusammenhang mit der Aufsichtstätigkeit steht. Sollten diese Massnahmen generell befürwortet werden, so sollte die Umsetzung genau geregelt werden. In dieser Hinsicht schlagen wir folgende Ergänzungen vor:

Buchstabe a: Das Beitragsinkasso richtet sich nach Artikel 66 Absätze 2 und 3 BVG. Darauf sollte verwiesen werden. Zur Behandlung als à fond perdu verweisen wir auf unsere Bemerkungen zu Artikel 17 FZG.

Buchstabe b: Diese Bestimmung steht im Widerspruch zu Artikel 66 BVG, welcher nur die Beitragspflicht des Arbeitgebers und der Arbeitnehmenden vorsieht. Sie müsste deshalb hinsichtlich der Beitragspflicht für Rentnerinnen und Rentner entsprechend erweitert werden. Ebenso müsste, analog den Aktiven, das Beitragsinkasso geregelt werden.

Buchstabe c: Nicht geregelt ist mit dieser Bestimmung die nach Ihren Erläuterungen heute teilweise umstrittene Zulässigkeit einer Nullverzinsung im überobligatorischen Bereich bei Beitragsprimatkassen. Wir schlagen deshalb vor, auch Artikel 15 Absatz 2, letzter Halbsatz, FZG, entsprechend zu ergänzen. Ebenfalls nicht geregelt ist, wie weit der Mindestzins unterschritten werden darf. Da nicht selten eine Negativperformance erzielt wird, stellt sich häufig die Frage, ob auch diese in Form von "Negativzinsen" angerechnet werden kann. Da es darum geht, das erworbene Vorsorgeguthaben zu Vorsorgezwecken zu erhalten, sollte in jedem Fall klar erwähnt werden, dass der BVG-Mindestzins sowie der überobligatorische Zins höchstens null Prozent betragen darf.

Artikel 65b Absatz 3 BVG (recte Absatz 4)

Wir begrüßen es, dass die Voraussetzungen für diese einschneidenden Massnahmen genau geregelt werden. Dabei legen wir Wert darauf hinzuweisen, dass die Verantwortung für die Ergreifung dieser Massnahmen ganz bei der Vorsorgeeinrichtung liegt und nicht von einer Bewilligung von der Aufsichtsbehörde abhängig gemacht werden darf.

Artikel 65c BVG (neu)

Wir begrüßen, die Beteiligung des Arbeitgebers an der Behebung einer Unterdeckung zu regeln, sehen aber nicht ein, weshalb sich diese abschliessend auf die Rentendeckungskapitalien zu beschränken hat. Wir schlagen deshalb vor, diese generell vorzusehen.

Demgegenüber ist die gewählte Lösung sachlich problematisch und administrativ wenig praxistauglich. So ist Absatz 2 dieser neuen Bestimmung missverständlich. Nach Art. 331 Abs. 2 OR ist der Arbeitgeber verpflichtet, mindestens gleich hohe Beiträge wie die gesamten Beiträge aller Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu entrichten und diese Beiträge aus eigenen Mitteln oder aus Beitragsreserven der Vorsorgeeinrichtung, die von ihm vorgängig hierfür geöffnet worden und gesondert ausgewiesen sind, zu erbringen. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 65c Abs. 2 BVG ist deswegen missverständlich, weil sie die Zuweisung des Sanierungsbeitrages resp. der Einlage zugunsten der Rentendeckungskapitalien gemäss Abs. 1 der vorgesehenen Bestimmung in eine gesonderte Arbeitgeberbeitragsreserve nur aus den freien Mitteln der Vorsorgeeinrichtung ermöglicht. Die Einlage des Arbeitgebers kann aber u.E. aus der bestehenden Systemimmanenz der beruflichen Vorsorge heraus von Anfang an nicht zu den freien Mitteln einer Vorsorgeeinrichtung gezählt werden. Weiter bedingt die vorgeschlagene Lösung eine administrativ sehr aufwendige Abrechnung über mehrere Jahre hinweg.

Das im Entwurf angestrebte Ziel, Einschüsse des Arbeitgebers zu erleichtern und prioritär zur Deckung der Rentenskapitalien zu verwenden, kann genau gleich und administrativ erst noch wesentlich einfacher erreicht werden, wenn ein Einschuss direkt in die Arbeitgeberbeitragsreserve erfolgt mit einem entsprechenden Verzicht des Arbeitgebers auf die Konsumation der Arbeitgeberbeitragsreserve während der Dauer der Unterdeckung. Wir würden diesen Lösungsansatz, welcher im Uebrigen bereits heute praktiziert wird, bevorzugen.

Änderungen des Freizügigkeitsgesetzes

Artikel 17 Absätze 2 - 4 FZG

Die Regelung in Buchstabe g ist in ihrer Wirkung beschränkt. So regelt sie nur die Behandlung der Sonderbeiträge hinsichtlich des Mindestbetrags der Freizügigkeitsleistung, nicht aber der in den weitaus meisten Fällen höheren Austrittsleistung nach Artikel 15 Absatz 2 FZG. Sie führt zu Ungerechtigkeiten zwischen eintretenden, verbleibenden und austretenden Versicherten und ist schliesslich

administrativ wenig praxistauglich, weil die Sonderbeiträge jahrelang separat zu verwalten und abzurechnen sind. Wirksamer und administrativ einfacher liesse sich der à fond perdu Charakter der Sonderbeiträge regeln, indem in den Bestimmungen von Artikel 15 Absatz 2 sowie Artikel 17 Absatz 1 FZG festgehalten würde, dass Sanierungsbeiträge nach Artikel 65b Absatz 3 Buchstabe a BVG (neu) nicht als "Beiträge des Versicherten" gelten, die zur Äufnung seines Vorsorgeschatzes dienen.

Noch zu regelnde Punkte

Wir schlagen vor, dass folgende Punkte im Hinblick auf eine bessere Transparenz und eine effizientere Überwachung der Sanierung geregelt werden sollten:

Darstellung der Unterdeckung

Die Unterdeckung (Fehlbetrag) muss aus der Jahresrechnung, und zwar aus der Bilanz klar hervorgehen. Im Anhang ist sie zu erläutern. Ebenso ist im Anhang über die ergriffenen Massnahmen zu berichten. Im Interesse einer einheitlichen Rechtsanwendung und Aufsichtsübung sollte der Bundesrat dabei entsprechende Mindestgrundsätze für die Rechnungslegung und Darstellung vorschreiben. Diese Kompetenz könnte am besten am Schluss der Bestimmungen von Artikel 65a und 65b BVG aufgenommen werden.

Verhältnis von Sanierung und Anrechnung von Fehlbeträgen

Die Revisionsvorlage behandelt die Sanierung von Vorsorgeeinrichtungen für den Normalfall, in dem diese weitergeführt wird. Bei Teil- und Gesamtliquidationen stellt sich jedoch bereits heute zunehmend und dringend die Frage, wie angesichts von bestehenden Unterdeckungen zu verfahren ist. Insbesondere fragt sich auch, wie weit die Sanierungspflicht angesichts einer bevorstehenden Teil- oder Gesamtliquidation geht. Dementsprechend sollten in Artikel 65a BVG Grundsätze aufgestellt oder dem Bundesrat delegiert werden. Weiter sollten in Artikel 19 FZG die Voraussetzungen für den abzugsfähigen Fehlbetrag umschrieben oder dem Bundesrat delegiert werden. Schliesslich sollte Artikel 23 FZG regeln, inwiefern die Voraussetzungen für eine Teil- oder Gesamtliquidation auch erfüllt sind, wenn Sanierungsmassnahmen im Gange sind.

Wir hoffen, Ihnen, sehr geehrter Herr Bundespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, mit unsern Ausführungen zu dienen.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Christian Wanner
Landammann

Yolanda Studer
Staatsschreiber – Stellvertreterin