

**Regierungsrat**

*Rathaus / Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
www.so.ch*

Bundesamt für Sozialversicherungen  
Geschäftsfeld Alters- und Hinter-  
lassenenvorsorge  
Projekt Umsetzung Strukturreform  
Frau B. Brosi, Projektleiterin  
Effingerstrasse 20  
3003 Bern

22. Februar 2011

**Vernehmlassung zur Strukturreform in der beruflichen Vorsorge - Verordnungsänderungen und neue Verordnung über Anlagestiftungen**

Sehr geehrte Frau Brosi

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die uns mit Schreiben vom 26. November 2010 zugestellten Unterlagen (Verordnungsentwürfe und Erläuterungen), verdanken die Einladung zur Stellungnahme und nehmen innert der angesetzten Frist wie folgt Stellung:

**1. Zu den Verordnungsänderungen der BVV1 und BVV2 insgesamt**

Die gesamte Vorlage „Strukturreform“ soll letztlich eine Verstärkung in den Bereichen Transparenz, Unabhängigkeit bzw. Vermeidung von Interessenkonflikten sowie in der Aufsicht bzw. Oberaufsicht bringen. Damit diese Zielsetzung erreicht werden kann, sind klare Verordnungsbestimmungen nötig. Dabei sind weniger Detailtiefe der Regelungen gefragt, denn klare Begriffe und in der Praxis gut umsetzbare Bestimmungen. Unbestimmte Rechtsbegriffe, welche von vornherein interpretationsbedürftig sind und schliesslich erst mit einer zeitlichen Verzögerung von mehreren Jahren über entsprechende Gerichtsurteile definiert werden, sind zu vermeiden.

*Kostenaspekt / Oberaufsichtskommission*

Das Verhältnis zwischen Oberaufsicht und Direktauf sicht muss klar sein. In der Konstellation der Strukturreform überwacht die Oberaufsichtskommission die Direktauf sichtsbehörden und nimmt die prudentielle Aufsicht wahr. Doppelspurigkeiten – sei es in der Aufsichtsführung oder im Beschwerde-  
weg – sind zu vermeiden; diese führen einzig zu intransparenten und inkohärenten Zuständen.

Die vorgeschlagene Oberaufsichtskommission umfasst insgesamt 29 Vollzeitstellen und kostet CHF 7,2 Mio. Im Vergleich dazu verfügen die regionalen/kantonalen Direktauf sichtsbehörden über rund 100 Vollzeitstellen (inklusive die Personen, die Aufsicht über klassische Stiftungen führen); die Direktauf-

sichtsbehörden führen die Aufsicht über mehrere tausend Vorsorge- und Wohlfahrtseinrichtungen durch; die Kosten für den Gesamtbereich Aufsicht (die Aufsicht über die klassischen Stiftungen eingerechnet) betragen rund CHF 13 Mio. Die neue Abgabe an die Oberaufsicht umfasst also mehr als die Hälfte der heutigen Direktaufwandskosten.

Damit erscheint die Oberaufsichtskommission überdimensioniert; sie verursacht unverhältnismässig hohe Kosten, welche schliesslich durch die Vorsorgeeinrichtungen und die Versicherten bezahlt werden müssen. Die Oberaufsichtskommission muss nicht möglichst gross sein, sondern möglichst stufengerecht handeln und nur dort eingreifen, wo es wirklich nötig ist. Die Oberaufsichtskommission hat – mit Ausnahme der Direktaufwandsüber die Auffangeinrichtungen, den Sicherheitsfonds und die Anlagestiftungen – keine operativen Aufgaben; daher ist bei richtigem Verständnis der Aufgaben und Funktion der Oberaufsichtskommission die vorgeschlagene Grösse der Gesamtkommission (inkl. Sekretariat) nur schwer nachvollziehbar. Es ist zudem absehbar, dass inskünftig noch etwa zehn Direktaufwandsbehörden bestehen werden, die von der Oberaufsichtskommission hauptsächlich überwacht werden müssen.

Die Höhe der vorgeschlagenen Oberaufsichtsabgabe führt in der Praxis dazu, dass verschiedene Vorsorgeeinrichtungen in Zukunft bis zum Dreissigfachen der bisherigen Direktaufwandsgebühr an die Oberaufsicht abführen. Dazu kommen noch die Kosten für die Direktaufwands, welche allerdings im Verhältnis zur Oberaufsichtsabgabe von untergeordneter Bedeutung sein werden.

Somit entsteht die groteske Situation, dass die Oberaufsichtsabgabe, welche für die Überwachung der Direktaufwandsbehörden von den Vorsorgeeinrichtungen und den Versicherten erhoben wird, ein Mehrfaches höher ist als die Gebühr für die Durchführung der jährlichen Prüfung der Berichterstattungen, die Reglementsprüfungen, die Genehmigung von Teilliquidationsreglementen, Vermögensübertragungen, Neugründungen etc. durch die Direktaufwandsbehörden (vgl. dazu auch Ausführungen unter Ziffer 2 zu Artikel 7 BVV1).

#### *Griffige Regelungen für die Direktaufwandsbehörden*

Anzustreben ist eine stufengerechte Regelung. Dazu gehören unter anderem starke Eingriffsmöglichkeiten der Direktaufwandsbehörden bei Entstehung von Vorsorgeeinrichtungen, weil die Erfahrung zeigt, dass richtig aufgestellte Vorsorgeeinrichtungen kaum Gefährdungspotential aufweisen. Gerade weil das BVG kein Zulassungssystem vorsieht für die Errichtung von Vorsorgeeinrichtungen, muss neu errichteten Vorsorgeeinrichtungen aufsichtsrechtlich genügend Beachtung geschenkt werden können, verbunden mit entsprechenden Eingriffsmöglichkeiten der Direktaufwandsbehörden. Dies dient insbesondere auch dem Schutz der Versichertengelder bzw. direkt dem Schutz der Versicherten und der breiten Allgemeinheit, welche entsprechende Schadenfälle nicht über den Sicherheitsfonds finanzieren muss. In diesem Sinn gehen die vorgeschlagenen Anpassungen der Handelsregisterverordnung zu wenig weit (vgl. dazu auch Ausführungen unter Ziffer 2 zu Art. 95 Abs. 3 HRegV).

#### *Wahrung der Eigenverantwortung der Akteure*

Auf der anderen Seite sollen die verschiedenen Akteure ihre Eigenverantwortung wahrnehmen können, weshalb dort ein gewisser Spielraum belassen werden muss, weil sonst die heute schon bestehende Tendenz, dass insbesondere Arbeitnehmerstiftungsräte kaum mehr zu finden sind, weiter verstärkt wird, was schliesslich das sozialpartnerschaftliche System des BVG grundsätzlich angreift. Zudem dienen schwammige Begriffe keineswegs dazu, dass die Eigenverantwortung für die Betroffenen transparent ist (vgl. dazu auch Ausführungen unter Ziffer 3 zu Art. 34 Abs. 2 ff).

## 2. Detailbemerkungen zur BVV1

### Ad Art. 3 Abs. 3

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

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

### Ad Art. 7

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

### Ad Art. 8

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

### Ad Art. 10

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

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

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

Ad Art. 18 Abs. 4

Wir halten die Bestimmung betreffend die Unkündbarkeit über 5 Jahre für rechtlich nicht haltbar, wenn die betreffende Vorsorgeeinrichtung ihre Prämien nicht bezahlt; gerade dann wäre die Unkündbarkeit jedoch von Nutzen. Wir schlagen vor, dass entweder auch bei Fällen der vollen Rückdeckung eine Garantie zu stellen ist oder dass die Rückversicherung verpflichtet wird, allfällige Vertragsauflösungen umgehend an die Aufsichtsbehörde zu melden.

Ad Art. 95 Abs. 3 HRegV

Diese Bestimmung nützt in der Praxis nichts. Entweder sollen Missbräuche im Entstehungsstadium zum Schutz der Versicherten bzw. deren Vorsorgegelder nach Möglichkeit vermieden werden, dann wäre zu regeln, dass eine neu gegründete Vorsorgeeinrichtung erst dann ins Handelsregister eingetragen wird, wenn die Aufsichtsbehörde die Aufsicht übernommen hat.

Sobald eine Vorsorgeeinrichtung im Handelsregister eingetragen ist, ist sie rechts- und handlungsfähig und kann somit „akquirieren“; die Aufsichtsbehörde kommt dann notorisch zu spät und kann dann bestenfalls noch korrigierend einwirken.

*Fehlende Bestimmung:*

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

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

### 3. Detailbemerkungen zu BVV2

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

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

Ad Art. 35 Abs. 2

Hier werden systemwidrige, nicht gesetzeskonforme Kontrollkompetenzen der Revisionsstelle eingefügt. Es kann nicht Aufgabe der Revisionsstellen sein, die Selbstangaben des obersten Organs zu prüfen und die Offenlegung der Vermögensverhältnisse zu verlangen. Es ist dagegen Aufgabe des obersten Organs, im Verdachtsfall entsprechende Aufträge an die Revisionsstelle zu vergeben. Dies bedarf aber keiner gesetzlichen Regelung.

Ad Art. 46

Für eine solche Bestimmung fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage, da keine Rechtsetzungsdelegation vorliegt. Gemäss Art. 65 b BVG in Verbindung mit Art. 48 e BVV2 ist die Vorsorgeeinrichtung verpflichtet, Regeln zur Bildung von Rückstellungen und Schwankungsreserven aufzustellen. Das Bundesrecht enthält – mit Ausnahme von Art. 15 BVG – jedoch keine Vorschriften über die Höhe der Verzinsung der Altersguthaben. Die Verzinsung der Altersguthaben festzulegen ist eine Führungsaufgabe des obersten Organs, die sich nach den konkreten Verhältnissen der Vorsorgeeinrichtung richten muss und für die keine generellen Vorgaben möglich sind.

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

Ad Art. 48a Abs. 3

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

Ad Art. 48h Abs. 2

Die im Kommentar erwähnten Beweggründe für Abs. 2 sind zwar nachvollziehbar. Allerdings wird hier das Kind mit dem Bad ausgeschüttet. Bei dieser Formulierung wären folgende realistischen Konstellationen nicht mehr möglich:

- Vermögensverwaltungsverträge (marktkonforme, kündbare Verträge) mit dem Arbeitgeber, wie es sowohl bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen wie auch bei privatrechtlichen durchaus üblich und unproblematisch ist, wären in Zukunft verboten.
- Sämtliche Verträge mit Mitgliedern des Stiftungsrates (normale Hypothekenverträge zu marktüblichen Konditionen, Mietverträge in Liegenschaften der Pensionskasse zu Marktbedingungen) wären nicht mehr möglich.

Mit den Vorgaben in Abs. 1 sind die problematischen Konstellationen gemäss BSV schon behoben. Damit ist Abs. 2 unnötig.

Ad Art. 60f

Wir halten die Beschwerdeberechtigung des BSV für fragwürdig. Die Oberaufsichtskommission hat bereits ein Beschwerderecht und es besteht die Gefahr, dass die Beschwerdelegitimation des BSV

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

#### Ad IV. Abs. 2 (Übergangsbestimmungen)

Wir erachten bei allem Verständnis für die erforderliche Transparenz die Inkraftsetzung der Artikel 48f bis Artikel 48l und Artikel 49a Absatz 2 auf den 1. Juli 2011 für in der Praxis nicht umsetzbar. Erfahrungsgemäss führen unterjährig in Kraft gesetzte Bestimmungen dazu, dass diese in die betreffenden Jahresrechnungen keinen Eingang mehr finden, weshalb dann entsprechende Bemerkungen der Revisionsstelle erfolgen, welche Handlungsbedarf bei der Aufsichtsbehörde auslösen. Dies führt einzig zu administrativem Mehraufwand, ohne dass sich die Sachlage dadurch erheblich verbessern würde. Wir schlagen daher vor, dass alle Bestimmungen auf den 01.01.2012 in Kraft gesetzt werden, namentlich da die Einhaltung dieser vorzeitig in Kraft gesetzten Bestimmungen durch die Revisionsstelle (und nachfolgend auch durch die Direktauficht) realistischer Weise erst mit der Jahresrechnung 2012 geprüft werden wird.

#### **4. Verzicht auf eine detaillierte Stellungnahme zur Verordnung über Anlagestiftungen**

Aufgrund der bundesrechtlichen Regelung, wonach die Anlagestiftungen inskünftig ausschliesslich unter Aufsicht der Oberaufsichtskommission stehen, verzichten wir auf eine detaillierte Stellungnahme zur entsprechenden Verordnung. In genereller Hinsicht begrüssen wir die Regelung der Anlagestiftungen, welche bisher ausschliesslich über die Anlagebestimmungen in der BVV2 erfasst wurden und ansonsten mehr oder weniger im rechtlichen Freiraum schwebten.

Angesichts der in diesen Gefässen inhärenten Vermögenswerte der institutionellen Anleger aus der Vorsorgewelt und dem entsprechenden Schutzgedanken für diese „Versichertengelder“ sind zwingende gesetzliche Bestimmungen unerlässlich. Allerdings scheint uns die Verordnung etwas zu ausführlich.

Mit freundlichen Grüßen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.  
Christian Wanner  
Landammann

sig.  
Andreas Eng  
Staatsschreiber