

Strukturreform in der beruflichen Vorsorge

Übersicht	6
1 Ausgangslage	8
1.1 Auswirkungen der Krise der Anlagemärkte	8
1.2 Zusammensetzung der Expertenkommission Strukturreform	8
1.3 Auftrag der Expertenkommission Strukturreform	9
1.4 Finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen	9
2 Umgestaltung der Aufsicht in ein prudentielles Aufsichtssystem	10
3 System der überwachten Selbstregulierung	11
3.1 Ausgestaltung und Schwächen des heutigen Systems	11
3.2 Neukonzeption der Aufsicht	11
4 Empfehlungen der Expertenkommission „Optimierung“	13
4.1 Inhalt der Empfehlungen der Expertenkommission	13
4.2 Umsetzung einzelner Empfehlungen i.S. von Sofortmassnahmen	15
4.3 Berücksichtigung der übrigen Empfehlungen der Expertenkommission Optimierung in der Vernehmlassungsvorlage	16
5 Umfeld der Kommissionsarbeiten	16
5.1 Richtlinien der EU zur Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen und Versicherungsgesellschaften	16
5.2 Prinzipien der Finanzmarktaufsicht sowie Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Lebensversicherern und Vorsorgeeinrichtungen nach geltendem Recht	20
5.2.1 Integrierte Finanzmarktaufsicht - Expertenkommission Zimmerli	20
5.2.2 Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen Lebensversicherern und Vorsorgeeinrichtungen gemäss schweizerischem Recht	20
6 Optimierte Führung, Beratung und Kontrolle	26
6.1 Anforderungen an oberstes Organ	26
6.2 Anforderungen an die (externe) Kontrollebene	27
6.3 Institutionalisierte Anlagespezialist	27
7 Optimierte Aufsicht und Oberaufsicht	28
7.1 Optimierte inhaltliche Aufsicht	28
7.1.1 Aufsicht	28
7.1.2 Oberaufsicht	29
7.2 Optimierte Aufsichtsstruktur	31
7.2.1 Aufsichtsbehörde	31
7.2.2 Oberaufsichtsbehörde	31
7.2.3 Variante: zentralisierte Aufsicht beim Bund	35
7.3 Aufsicht über besondere Einrichtungen der beruflichen Vorsorge	36
7.3.1 Aufsichtszuständigkeit gemäss Sitzprinzip	36
7.3.2 Ausnahmen: Sicherheitsfonds und Auffangeinrichtung	36

7.3.3	Anlagestiftungen	37
8	Auswirkungen einer überwachten Selbstregulierung auf die Festsetzung der Systemparameter	37
8.1	<i>Allgemeines</i>	37
8.2	<i>Technischer Zinssatz</i>	37
8.2.1	Heutige Regelungen über den technischen Zinssatz	38
8.2.2	Umwandlungssatz	38
8.2.3	Festsetzung des technischen Zinssatzes	39
8.3	<i>Festsetzung des Umwandlungssatzes</i>	42
8.3.1	Heutige Regelung	42
8.3.2	Vorschlag der Expertenkommission Strukturreform	43
8.4	<i>Mindestzinssatz</i>	44
8.4.1	Heutige Regelung	44
8.4.2	Vorschläge der Expertenkommission Strukturreform	46
8.5	<i>Rückstellungen und Reserven</i>	50
8.5.1	Heutige Regelung	50
8.5.2	Antrag der Kommission	50
8.6	<i>Vermögensverwaltung</i>	51
8.6.1	Geltende Regelung	51
8.6.2	Empfehlung der Expertenkommission Strukturreform	53
9	Erläuterungen zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen	55
9.1	<i>Änderungen des BVG</i>	55
9.2	<i>Änderungen des FZG</i>	67
9.3	<i>Änderungen des ZGB</i>	67
9.4	<i>Änderungen des KAG</i>	68
10	Gesetzesbestimmungen	69
10.1	<i>Änderungen des BVG</i>	69
10.2	<i>Änderungen des FZG</i>	75
10.3	<i>Änderungen des ZGB</i>	75
10.4	<i>Änderungen des KAG</i>	75
10.5	<i>Übergangsbestimmungen</i>	77
11	Finanzielle und personelle Auswirkungen	77
11.1	<i>Personalbestände und gegenwärtige Kostenbelastung des Bundes</i>	77
11.2	<i>Auswirkungen der geplanten neuen Strukturen</i>	78
11.2.1	Auswirkungen auf den Bund	78
11.2.2	Auswirkungen auf die Kantone	80
12	Volkswirtschaftliche Auswirkungen	81
12.1	<i>Wirtschaftliche Kennzahlen</i>	81
12.2	<i>Notwendigkeit einer staatlichen Intervention</i>	82
12.2.1	Parameter der Vorsorge	82
12.2.2	Kompetenzen und Verantwortlichkeit des obersten Organs	85
12.2.3	Aufwertung der Rolle des Experten und der Revisionsstelle	85
12.3	<i>Einfluss der Vorlage auf verschiedene gesellschaftliche Gruppen</i>	85
12.4	<i>Mögliche makroökonomische Auswirkungen der Vorlage</i>	86
12.5	<i>Angestrebte Langzeiteffekte der Vorlage</i>	86

Glossar

Aktuar	Person, welche auf der Grundlage von Sterbe- und Invaliditätswahrscheinlichkeiten für Versicherer oder Vorsorgeeinrichtungen die Berechnungen für Leistungspläne und deren Finanzierung vornimmt.
Altersguthaben	Guthaben einer versicherten Person gegenüber ihrer Vorsorgeeinrichtung. Das Altersguthaben besteht aus der eingebrachten Freizügigkeitsleistung (Eintrittsleistung), den jährlichen Altersgutschriften und den Zinsen.
Altersgutschrift	Prozentsatz des versicherten (=koordinierten) Lohns, welcher im Konto einer versicherten Person gutgeschrieben wird.
Anlagestiftungen	Stiftungen, welche Vermögen von Vorsorgeeinrichtungen verwalten. Im Gegensatz zu Anlagefonds stehen Anlagestiftungen ausschliesslich Vorsorgeeinrichtungen zur Verfügung.
Asset- Liability- Management	Sicherstellung der Übereinstimmung der Anlagestrategie einer Vorsorgeeinrichtung mit ihrer Verpflichtungsstruktur.
Auffangeinrichtung	Vorsorgeeinrichtung der Sozialpartner welche die gesetzliche Aufgabe hat, den Anschluss der Arbeitgeber an die berufliche Vorsorge sicher zu stellen. Nötigenfalls kann die Auffangeinrichtung den Anschluss hoheitlich verfügen. Die Auffangeinrichtung führt weiter eine freiwillige Versicherung für Selbständigerwerbende und Arbeitnehmende durch, welche das für die Unterstellung unter das BVG notwendige Einkommen bei mehreren Arbeitgebern erzielen, und verwaltet Freizügigkeitskonten.
Erweiterte Anlagemöglichkeiten	Anlagen in Produkte, die im Katalog der zulässigen Anlagemöglichkeiten der BVV 2 nicht vorgesehen sind oder Anlagen, welche die gesetzlich vorgesehenen Begrenzungen überschreiten. Die Überschreitung ist zulässig, wenn der Experte für berufliche Vorsorge jährlich in einem schlüssigen Bericht bestätigt, dass die Sicherheit des Vorsorgezwecks gewährleistet ist.
Experte für berufliche Vorsorge	Aktuar, welcher für Vorsorgeeinrichtungen die Übereinstimmung der Finanzierung mit deren Verpflichtungen überprüft und der Vorsorgeeinrichtungen u.a. Empfehlungen zur Festsetzung der technischen Parameter unterbreitet.
Freizügigkeitsleistung	Leistung, die beim Austritt aus einer Vorsorgeeinrichtung in die nächste Vorsorgeeinrichtung mitgegeben werden muss

Hedge Funds	Fonds, welcher sich die Realisierung absoluter, d.h. marktunabhängiger Renditen (sowohl bei steigenden als auch bei fallenden Kursen) zum Ziel setzt. Die Rendite soll erreicht werden durch das Ausnutzen von Fehlbewertungen und Preisdifferenzen.
Mindestzinssatz	Zinssatz, zu welchem die Vorsorgeeinrichtungen die Altersguthaben der obligatorischen Vorsorge (BVG-Guthaben) mindestens verzinsen müssen.
Oberer Grenzbetrag	Dreifacher Jahresbetrag der maximalen Altersrente der AHV (2006: 77'400 Fr.). Der obere Grenzbetrag begrenzt das Obligatorium der beruflichen Vorsorge nach oben.
Private Equity	Aktien, welche nicht an einer Börse gehandelt werden.
Prudentielle Aufsicht	Aufsicht, welche einen vorsichtigen Umgang mit Vorsorgegeldern sicher stellen soll (vorsichtige Systemparameter, Sicherheitsmargen bei den Anlagen, Qualitätssicherung von Personen, welche mit der Führung und Kontrolle von Vorsorgeeinrichtungen betraut sind).
Risikoarmes Anlageportefeuille	Anlageportefeuille, welches das Schwergewicht auf festverzinsliche Werte von hoher Bonität legt (insbesondere Staatsanleihen). Ein risikoarmes Anlageportefeuille darf aber auch Sachwerte (insbesondere Aktien) enthalten, solange sicher gestellt ist, dass die angestrebte Rendite mit hoher Wahrscheinlichkeit erzielt werden kann.
Risikofähigkeit	Möglichkeit, in ertragsreichere und damit auch risikoreichere Anlagen zu investieren. Die Risikofähigkeit liegt vor, wenn eine Vorsorgeeinrichtung über die reglementarisch vorgesehenen Wertschwankungsreserven verfügt.
Sachwerte	Anlagen in Beteiligungen oder Mitbesitz, wie z.B. Aktien, Immobilien, Commodities (Rohstoffe, Waren, Edelmetalle) bzw. entsprechende Fonds.
Sicherheitsfonds	Stiftung, welche von sämtlichen Vorsorgeeinrichtungen, welche reglementarische Leistungen erbringen, finanziert wird. Der Sicherheitsfonds stellt die Leistungen bis zum anderthalbfachen oberen Grenzbetrag (2006: 116'100 Fr.) bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers oder der Vorsorgeeinrichtung sicher und leistet Ausgleichszahlungen an Vorsorgeeinrichtungen mit ungünstiger Altersstruktur.

Sitzprinzip	Anknüpfungspunkt für die Aufsichtszuständigkeit nach den Vorschlägen der Expertenkommission Strukturreform. Zuständig ist die Aufsichtsbehörde des Kantons, in dessen Gebiet eine Vorsorgeeinrichtung ihren Sitz hat.
Systemparameter	Parameter, welche die Leistungen und damit indirekt auch die Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen bestimmen. Die wichtigsten Systemparameter sind technischer Zinssatz, Umwandlungssatz und Mindestzinssatz
Technischer Zinssatz	Zinssatz zur Festsetzung der Freizügigkeitsleistungen bei Leistungsprimatkassen (durch Abdiskontierung der Barwerte der erworbenen Ansprüche), bzw. Zinsannahme zur Verzinsung des Rentendeckungskapitals.
Umwandlungssatz	Prozentsatz, mit welchem das Alterskapital multipliziert und in eine jährliche Altersrente umgewandelt wird.

Übersicht

Als Folge der Krise der Anlagemärkte und der damit verbundenen schwierigen finanziellen Lage vieler Vorsorgeeinrichtungen verabschiedete der Bundesrat im Februar 2003 eine "Agenda zur Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge". 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").

Die Expertenkommission "Strukturreform" setzte sich zum Ziel, den Auftrag des Bundesrates im Rahmen eines Systems der überwachten Selbstregulierung umzusetzen, indem der Entscheidungsspielraum der verschiedenen Akteure in der beruflichen Vorsorge erhöht wird und im Gegenzug die Aufsicht und die Oberaufsicht verstärkt werden. Ausgangspunkt für diesen Ansatz war die Überlegung, dass zwar die Regulierungsdichte in der beruflichen Vorsorge laufend erhöht wurde, die Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure aber nicht klar definiert sind. Die Expertenkommission Strukturreform schlägt daher eine klare Umschreibung von Rechten und Pflichten des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung, des Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstelle vor. Insbesondere soll die Stellung des Stiftungsrates als oberstes Organ der Vorsorgeeinrichtung, welches für die Gesamtführung der Vorsorgeeinrichtung, die Festlegung ihrer Strategie und die Überwachung ihrer Prozesse verantwortlich ist, auf Gesetzesstufe verankert werden (vgl. Ziff. 6).

Die Expertenkommission Strukturreform empfiehlt, dass Aufsicht und Oberaufsicht verstärkt werden. Die Direktaufsicht soll kantonalisiert werden. Die Expertenkommission Strukturreform empfiehlt dabei eine Regionalisierung der kantonalen Direktaufsicht, wie sie in der Zentralschweiz seit dem 1. Januar 2006 bereits besteht, und in der Ostschweiz in Vorbereitung ist. Die kantonalen Aufsichtsbehörden müssen klare Qualitätsanforderungen erfüllen, gleichzeitig wird die Haftung der Kantone für Schäden, die durch die Aufsichtsbehörden verursacht wurden, auf Stufe BVG geregelt (vgl. Ziff.7.1.1 und 7.2.1) . Auf der andern Seite werden die Instrumente der Aufsichtsbehörden präzisiert und griffiger gestaltet: insbesondere soll Einsprachen und Beschwerden gegen Verfügungen der Aufsichtsbehörden grundsätzlich die aufschiebende Wirkung entzogen werden, so dass aufsichtsrechtliche Massnahmen nicht durch trölerische Beschwerdeverfahren vereitelt werden können.

Die Oberaufsicht soll nach Auffassung der Expertenkommission Strukturreform nicht mehr durch den Bundesrat, sondern von einer Oberaufsichtskommission wahrgenommen werden. 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 steht ihr ein allgemeines Weisungsrecht gegenüber den Aufsichtsbehörden zu (vgl. Ziff. 7.1.2 und 7.2.2).

Zu einem stabilen System der beruflichen Vorsorge gehört auch die vorsichtige Festsetzung der Leistungsparameter (vgl. Ziff. 8). Die technischen Parameter sollen deshalb grundsätzlich entpolitisiert und ausschliesslich nach ökonomischen Kriterien festgelegt werden. Die Expertenkommission Strukturreform empfiehlt daher, die Kompetenz zur Festsetzung des technischen Zinssatzes einem Zusammenwirken von Fachorganisationen, Experten, Stiftungsräten, Aufsichts- und Oberaufsichtsbehörden zu überlassen, wobei der Stiftungsrat als oberstes Organ der Vorsorgeeinrichtung die Entscheidungsverantwortung tragen soll (vgl. Ziff. 8.2). In Bezug auf die Verzinsung der Altersguthaben empfiehlt die Expertenkommission

Strukturreform, diese Zuständigkeit der Vorsorgeeinrichtung zu überlassen und so die heutige Konzeption des Mindestzinssatzes aufzugeben. Im Sinne eines Eventualantrages wird die Einführung einer Formel für den Mindestzinssatz vorgeschlagen (vgl. Ziff. 8.4). Bezüglich des Mindestumwandlungssatzes empfiehlt die Expertenkommission Strukturreform die Zuständigkeit vom Parlament zum Bundesrat zu verschieben. Dieser soll den Mindestumwandlungssatz alle fünf Jahre auf Antrag der Obergerichtskommission überprüfen und gegebenenfalls neu festsetzen (vgl. Ziff. 8.3).

Aufgrund der klaren Umschreibung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten des Stiftungsrates im Gesetz, welche ein sauberes Risikomanagement implizieren, empfiehlt die Expertenkommission Strukturreform schliesslich, auf die Anlagebegrenzungen in der Verordnung 2 zum BVG zu verzichten (vgl. Ziff. 8.6).

1 Ausgangslage

1.1 Auswirkungen der Krise der Anlagemärkte

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. In diesem Rahmen wurde im August 2003 eine Expertenkommission Optimierung mit dem Auftrag eingesetzt, die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge inhaltlich und strukturell zu optimieren. Die entsprechenden Arbeiten wurden im April 2004 abgeschlossen und am 24. August 2004 nahm der Bundesrat von den Ergebnissen und Empfehlungen der vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) eingesetzten Expertenkommission Optimierung Kenntnis.

Obwohl die Vorsorgeeinrichtungen die Folgen der negativen Börsenjahre im Grossen 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.

1.2 Zusammensetzung der Expertenkommission Strukturreform

Die Expertenkommission setzte sich wie folgt zusammen:

- **als Präsident: Raymond Schmutz**, dr en sciences actuarielles, Professeur associé à l'école HEC, Université de Lausanne – mathématiques des caisses de pensions et assurances sociales et responsable du secteur prévoyance de HPR SA, société de conseil, gestion et courtage en assurances et prévoyance;
- **als Vizepräsident: Jürg Brechbühl**, lic.iur., bis 31. August 05 Leiter des Geschäftsfeldes Alters- und Hinterlassenenvorsorge, Vizedirektor im Bundesamt für Sozialversicherung, ab 1. September 05 bei allea Ltd (Weiterführung des Vizepräsidiums im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung);
- **als Mitglieder** der Expertenkommission:
 - **Urs Bracher**, Versicherungsmathematiker, Direktor der Pensionskasse der Credit Suisse Group Schweiz, als Vertreter der Schweiz. Kammer der Pensionskassen-Experten;
 - **Bruno Christen**, dipl. Wirtschaftsprüfer, Partner Ernst&Young, als Vertreter der Treuhänder-Kammer;
 - **Donald Desax**, lic.iur, Mitglied der Geschäftsleitung Schweiz, Leiter Marktbereich Vorsorge Unternehmungen, Helvetia Patria Versicherungen Basel als Vertreter des Schweiz. Versicherungsverbandes;
 - **David S. Gerber**, Dr. rer. pol., Finanzmärkte und Finanzdienstleistungen als Vertreter der Eidg. Finanzverwaltung;
 - **Mirko Grunder**, Fürsprecher, LL.M, als Vertreter des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements;

- **Manfred Hüsler**, lic. iur., Vizedirektor und Leiter Aufsichtsbereich 2 als Vertreter des Bundesamtes für Privatversicherungen;
- **Jean-Marie Jordan**, lic. oec. HEC, Direktor des Sekretariats der Eidg. Spielbankkommission (ESBK) als Vertreter des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements;
- **Hanspeter Konrad**, lic. iur. Rechtsanwalt, Geschäftsführer ASIP als Vertreter der Vorsorgeeinrichtungen;
- **Bernhard Kramer**, Rechtsanwalt, Leiter des Amtes für berufliche Vorsorge und Stiftungen St. Gallen als Vertreter der Konferenz der Kantonsregierungen;
- **Christoph Oeschger**, lic. oec. publ. Geschäftsführer Avadis Vorsorge AG, als Vertreter des Schweiz. Arbeitgeberverbandes;
- **Christina Ruggli-Wüest**, Dr. iur., Rechtsanwältin, Leiterin Aufsichtsbehörde BVG und Stiftungsaufsicht des Kantons Basel-Stadt als Vertreterin der Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden;
- **Jacques-André Schneider**, Dr. iur., Rechtsanwalt, Lehrbeauftragter a.d. Universität Lausanne als Vertreter des Schweiz. Gewerkschaftsbundes;

Das Sekretariat der Kommission wurde vom Bundesamt für Sozialversicherung geführt.

1.3 Auftrag der Expertenkommission Strukturreform

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 durch prudentielle Elemente ergänzt und die heute parallele Zuständigkeit von Bund und Kantonen in der Direktaufsicht durch konkordatsbasierte 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 Revisionsstelle¹ 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.

1.4 Finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen

Die finanzielle Situation der Vorsorgeeinrichtungen in den Jahren 2001 und 2002 gab Anlass zur Besorgnis. Dies insbesondere angesichts der unsicheren künftigen Entwicklung der Anlagemärkte. Um den Vorsorgeeinrichtungen bei der Behebung der Unterdeckungen rechtlich klar abgestützte Instrumente zur Verfügung zu stellen, erliess der Bundesrat am 21. Mai 2003 in seiner Eigenschaft als Oberaufsichtsbehörde² über die berufliche Vorsorge Weisungen über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge. Am 19. September 2003 verabschiedete er eine Botschaft über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge³. Das entsprechende Bundesgesetz wurde von der Bundesversammlung am 18. Juni 2004 verabschiedet und trat auf den 1. Januar 2005 in Kraft.

¹ Im BVG wird die Funktion der Revisionsstelle als „Kontrollstelle“ bezeichnet. Im Zuge der begrifflichen Vereinheitlichung gemäss Revisionsaufsichtsgesetz soll mit der vorliegenden BVG-Revision der Begriff der Kontrollstelle konsequent durch Revisionsstelle ersetzt werden.

² Art. 64 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982, BVG, SR 831.40.

³ BBl 2003 6399 ff.

Seit 2002 hat sich die Lage der Vorsorgeeinrichtungen kontinuierlich verbessert.

Vorsorgeeinrichtungen (VE)	31.12.04 in Unterdeckung	31.12.04 in %	31.12.04 in Mio	31.12.03 in Unterdeckung	31.12.03 in %	31.12.03 in Mio	31.12.02 in Unterdeckung	31.12.02 in %
Reg. ohne Staatsgarantie	261	12.6	6'927	382	15.6	8'960	728	29.2
Nicht reg. ohne Staatsgarantie	40	3.0	111	55	3.0	73	115	6.1
Total aller VE ohne Staatsgarantie in Unterdeckung	301		7'026	437		9'033	843	

Ende 2002 waren 843 registrierte und nichtregistrierte Vorsorgeeinrichtungen ohne Staatsgarantie in Unterdeckung, Ende 2003 waren es noch 437 und Ende 2004 301 Vorsorgeeinrichtungen.

2 Umgestaltung der Aufsicht in ein prudentielles Aufsichtssystem

Die Empfehlungen der Expertenkommission Optimierung stellen die Leitlinie für die Erarbeitung der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage dar. Soweit die Vernehmlassungsvorlage von den Empfehlungen der Expertenkommission Optimierung abweicht, werden die Gründe dafür aufgezeigt. Die inhaltliche Optimierung der Aufsicht bezweckt, die bestehende repressiv ausgestaltete Aufsicht mit prudentiellen Elementen zu ergänzen. Bei der strukturellen Neuausrichtung der Aufsicht steht gemäss Auftrag des Bundesrates ein regionales Aufsichtssystem im Vordergrund, während eine zentralisierte Bundesaufsicht lediglich zu skizzieren ist.

Dem Begriff der „prudentiellen Aufsicht“ liegt der „prudent man - Ansatz“ zu Grunde, welcher besagt, dass wer gewerbsmässig ihm von Dritten anvertrautes Kapital investiert, dies mit gleicher Sorgfalt, Diskretion und Intelligenz wie bei seinem eigenen Vermögen tun soll. Die Expertenkommission Strukturreform ist der Ansicht, dass bei Beachtung dieses Grundsatzes durch die Vorsorgeeinrichtungen Verantwortung von den Regulierungsbehörden (Parlament und Bundesrat) an die Vorsorgeeinrichtungen delegiert werden kann.

Gleichzeitig muss aber auch die Aufsicht und die Oberaufsicht verbessert werden. Aufsichtsbehörden und Oberaufsichtsbehörde müssen in die Lage versetzt werden, Risiken für die von den Vorsorgeeinrichtungen verwalteten Versichertenkapitalien rechtzeitig zu identifizieren, um so frühzeitig Massnahmen ergreifen zu können, die den drohenden Schaden abzuwenden oder zumindest zu minimieren vermögen.

Als mögliche Gefahren kommen dabei etwa versicherungstechnisch falsche Systemparameter, ein nicht adäquates Anlageverhalten der Vorsorgeeinrichtungen, Sekundäreffekte als Folge von Kapitalmarkteinbrüchen oder auch funktionsbezogene Risiken auf allen Ebenen (bspw. Führungsverantwortung des paritätischen Organs) in Frage, die Leistungsansprüche zu mindern vermögen.

In regulatorischer Hinsicht soll das System so umgestaltet werden, dass sichergestellt werden kann, dass die Systemparameter nicht so festgesetzt werden, dass sie die Vorsorgeeinrichtungen zu einem risikoreichen Anlageverhalten zwingen. Die Expertenkommission Strukturreform hat zu diesem Zweck Aspekte der Systemstabilisierung (vgl. Ziff.8), der Optimierung von Führung, Beratung und Kontrolle der Vorsorgeeinrichtungen (vgl. Ziff.6) sowie der Aufsichts- und der Oberaufsichtsbehörden (vgl. Ziff. 7) geprüft.

Die Expertenkommission Strukturreform empfiehlt dem Bundesrat, mit ihrer Vernehmlassungsvorlage die prudentielle Aufsicht im Rahmen eines Systems der überwachten Selbstregulierung umzusetzen.

3 System der überwachten Selbstregulierung

3.1 Ausgestaltung und 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 Vorsorge⁴ und eine Revisionsstelle⁵. Jede Vorsorgeeinrichtung untersteht einer Aufsichtsbehörde eines Kantons oder dem Bund⁶ und schliesslich wird die Oberaufsicht durch den Bundesrat ausgeübt⁷. Dieses System soll nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden, hingegen soll die Festlegung der Systemparameter entpolitisiert, die Aufsicht prudentiell 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. Dies erschwert eine griffige Aufsicht.

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 Bundesrat⁸, der bestimmte Aufgaben dem Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) delegiert hat⁹. 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.

3.2 Neukonzeption der Aufsicht

Mit der im vorliegenden Bericht vorgeschlagenen Revision sollen Direktauf sicht und Oberaufsicht entflochten werden: die Direktauf sicht wird mit Ausnahme der Aufsicht über den Sicherheitsfonds und die Auffangeinrichtung nur noch von kantonalen und/oder regionalen Aufsichtsbehörden, die Oberaufsicht hingegen von einer unabhängigen Behördenkommission ausgeübt werden.

Aufgaben und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure werden präziser gefasst und besser auf einander abgestimmt, so dass Klarheit geschaffen wird, welche Themenbereiche in die Kompetenz welches Funktionsträgers fallen. Die Expertenkommission Strukturreform

⁴ Art. 53 Abs. 2 BVG.

⁵ Art. 53 Abs. 1 BVG.

⁶ Art. 61 BVG.

⁷ Art. 64 BVG.

⁸ Art. 64 BVG.

⁹ Art. 4 der Verordnung über die Beaufsichtigung und Registrierung der Vorsorgeeinrichtungen vom 29. Juni 1983 (BVV 1), SR 831.435.1.

schlägt zu diesem Zweck vor, ein System der überwachten Selbstregulierung einzuführen, welches den Vorsorgeeinrichtungen mehr Handlungsspielraum lässt. Sie sollen für die Festsetzung des technischen Zinssatzes (Ziff. 8.2.3.1) und die Verzinsung der Altersguthaben (Ziff. 8.4.2.1) verantwortlich sein. Ausserdem schlägt die Expertenkommission Strukturreform vor, die Anlagebegrenzungen aufzuheben (Ziff. 8.6.2). Der höhere Handlungsspielraum überträgt den Vorsorgeeinrichtungen aber auch mehr Verantwortung: Ausserdem soll die Bedeutung der Fachverbände erhöht werden, indem diese die Möglichkeit haben sollen, Rahmenbedingungen für die Durchführung der beruflichen Vorsorge mit zu gestalten.

Der Oberaufsichtsbehörde kommt eine aktivere und regulatorisch weitergehende Funktion als bisher zu. Sie hat den Eintritt von Systemrisiken in der beruflichen Vorsorge nach Möglichkeit zu vermeiden. Sie ist für die Qualitätssicherung verantwortlich indem sie Qualitäts- oder Fachstandards allgemein verbindlich erklärt. 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. Heute beschränkt sich das Instrumentarium des BSV darauf, den Aufsichtsbehörden in einem beschränkten technischen Themenbereich Weisungen zu erteilen¹⁰. Weiter gehende Weisungen können den Aufsichtsbehörden nur vom Bundesrat erteilt werden¹¹.

Die Zuständigkeiten zwischen OBERAUFsICHTSBEHÖRDE und AUFSICHTSBEHÖRDEN soll klar abgegrenzt werden. 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 im Einzelfall gegenüber Vorsorgeeinrichtungen, Experten und Revisionsstelle 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.

Den Fachverbänden, die im Bereich der beruflichen Vorsorge tätig sind, soll eine aktivere Rolle zugewiesen werden. Sie sollen zu eigentlichen Selbstregulierungsorganisationen ausgebaut werden. Das Recht der beruflichen Vorsorge stützt sich bereits heute in verschiedenen Bereichen ausdrücklich oder implizit auf Standards von Fachorganisationen ab. Erwähnt seien hier die Pflicht zur Buchführung nach den Standards von Swiss GAAP FER 26 (Art. 47 BVV 2), die von der Vorsorgeeinrichtung zu treffenden Massnahmen zur Gewährleistung der Loyalität in der Vermögensverwaltung (Art. 49a Abs. 3 BVV 2), die Durchführung von Teil- und Gesamtliquidationen (Art. 53d Abs. 1 BVG) oder die Berechnung des Barwerts bei Leistungsprimatkassen im Freizügigkeitsfall (Art. 16 Abs. 6 Freizügigkeitsgesetz¹²). Diese Standards werden von Fachorganisationen erarbeitet und gelten primär für die Mitglieder dieser Organisationen. Sie können aber auch allgemeinverbindlich erklärt werden. Während dafür in der Regel ein Erlass des Bundesrates¹³ notwendig ist, soll im System der überwachten Selbstregulierung die OBERAUFsICHTSBEHÖRDE für die Allgemeinverbindlicherklärung kompetent sein.

¹⁰ Eintragung und Streichung von Vorsorgeeinrichtungen im Register der beruflichen Vorsorge, Anschlusskontrolle, über die Zusammenarbeit mit Experten und Revisionsstellen sowie mit den für die Aufsicht über die kantonalen/kommunalen öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen zuständigen kantonalen Behörden oder die Anlage des Vorsorgevermögens (vgl. Art. 4 Abs. 2 BVV 1).

¹¹ Art. 64 Abs. 2 BVG.

¹² Freizügigkeitsgesetz vom 17. Dezember 1993, FZG, SR 831.42.

¹³ Vgl. Art. 53 d Abs. 1 BVG (indirekt verweist die Ausführungsbestimmung Art. 27g Abs. 1 bis BVV2 auf Swiss GAAP FER 26), Art. 47 Abs. 2 BVV 2.

Die Allgemeinverbindlicherklärung muss aber an folgende Voraussetzungen geknüpft sein:

- **Anerkennung**

Fachorganisationen, d. h. privatrechtlichen Vereinigungen kann keine parahoheitliche Kompetenzen zugewiesen werden, sondern Standards müssen von einer Behörde anerkannt werden. Dafür sollte jedoch keine politische Behörde vorgesehen werden. Die Expertenkommission Strukturreform empfiehlt, die Kompetenz zur Anerkennung von Fachstandards der Oberaufsichtsbehörde zuzuweisen¹⁴.

Es gibt in der beruflichen Vorsorge verschiedene Fachorganisationen, die sich mit versicherungstechnischen Fragestellungen befassen. Denkbar ist, dass verschiedene Fachverbände solche Standards erarbeiten werden. Die Oberaufsichtsbehörde hat darauf hinzuwirken, dass sich die verschiedenen Fachorganisationen auf einen Standard einigen (vgl. Ziff. 6.2).

- **Gesetzliche Vorgabe**

Angesichts der Bedeutung, welche solche Standards nicht nur für die Vorsorgeeinrichtungen sondern mittelbar auch für Versicherte und Arbeitgeber haben, muss jeweils nicht nur der Grundsatz der möglichen Anerkennung gesetzlich vorgesehen sein, sondern es muss auch ein Rahmen vorgegeben werden (z.B. Richtgrösse für technischen Zinssatz, Kriterien für Anerkennung von Experten und Revisionsstelle)

4 Empfehlungen der Expertenkommission „Optimierung“

4.1 Inhalt der Empfehlungen der Expertenkommission

Die Expertenkommission Optimierung hat in ihrem Bericht vom April 2004¹⁵ 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 (E 1).

Die berufliche Vorsorge soll gemäss den Empfehlungen der Expertenkommission Optimierung weiterhin durch Vorsorgeeinrichtungen und Lebensversicherer als Systemträger geführt werden (E 3), wenn auch die Rolle der Lebensversicherer durch die konsequente organisatorische und finanzielle Verselbständigung der Sammeleinrichtungen (E 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 u.a.; E 5). Wo Vorsorgeeinrichtungen und Lebensversicherer vergleichbare versicherungstechnische und finanzmarktbezogene Risiken zu tragen haben, sollen für sie auch gleiche Rahmenbedingungen, insbesondere auch die gleichen prudentiellen Aufsichtsregeln gelten. Nur wo unterschiedliche Regeln sinnvoll und notwendig sind, sollen solche getroffen werden (E 4).

Im Sinne einer prudentiellen Aufsicht:

- soll im Bereich der Anlagen ein Risikomanagement institutionalisiert werden, indem die Aufsichts-/Oberaufsichtsbehörde Standards für das Erstellen eines Anlagereglements er-

¹⁴ Diese Empfehlung orientiert sich an der Regelung im Bereich der Bankenaufsicht. Vgl. das Rundschreiben der Eidg. Bankenkommission: Von der Eidg. Bankenkommission als Mindeststandard anerkannte Selbstregulierung vom 21. April 2004°.

¹⁵ Bericht der Expertenkommission "Optimierung der Aufsicht vom April 2004, nachfolgend zitiert als Expertenkommission "Optimierung".

lässt. 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 (E 2);

- 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 (E 6+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;
- soll der Bundesrat für Mindestzins- und Umwandlungssatz einen für alle Vorsorgeeinrichtungen verbindlichen einheitlichen Mindestsatz, für technische Rückstellungen, Wertschwankungsreserven und technischen Zinssatz Bandbreiten festlegen, innerhalb derer die Vorsorgeeinrichtungen die entsprechenden Werte selbstständig festlegen können. Dennoch sollen versicherungsmathematisch nicht (mehr) adäquate, vom Bundesrat vorgegebene Parameter (Zinssatz oder Bandbreite) korrigiert werden dürfen, wenn diese nicht mehr mit den auf den Anlagemärkten tatsächlich erzielbaren Erträgen oder den biometrischen Gegebenheiten übereinstimmen (E 7). Um Parameter und Bandbreiten jedoch möglichst korrekt festsetzen zu können, müssen die dafür benötigten Daten regelmässig erhoben werden (E 8).

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 (E 11);
- Experten für berufliche Vorsorge sollen das versicherungstechnische Gutachten häufiger als bisher (alle 2 statt alle 5 Jahre) erstellen und ebenfalls eine Haftpflichtversicherung nachweisen müssen (E 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 (E 14);

In struktureller Hinsicht wurde die Bildung regionaler Aufsichtsbehörden auf Konkordatsbasis mit einer in die Versicherungsaufsicht integrierten Oberaufsicht empfohlen (E15+E16). 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. Lediglich 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 Konkretisierung 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.

4.2 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 Weisung erlassen, die künftig für die Gründung autonomer und teilautonomer Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen ein Mindestkapital voraus setzt. 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 Verordnungsänderung¹⁶ in der beruflichen Alters- und Hinterlassenenvorsorge beschlossen, wonach das insbesondere für kleinere Vorsorgeeinrichtungen unwägbare Risiko im Invaliditätsbereich dadurch aufgefangen wird, dass ab dem 1. Januar 2006 alle neu gegründeten Vorsorgeeinrichtungen mit weniger als 300 Versicherten (bisher 100) über eine Rückdeckung verfügen müssen. Diese kann aus einer Rückversicherung oder aus ausreichenden eigenen technischen Rückstellungen bestehen. Eine solche Rückdeckung ist schon heute weit verbreitete Praxis. Damit können 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 Arbeitnehmern 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 legen 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 werden. Die Ostschweizer Kantone Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden und Thurgau sowie allenfalls auch Schaffhausen 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. Dabei will der Kanton Tessin 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. 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.

¹⁶ Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassen- und Invalidenvorsorge, BVV2, SR 831.441.

4.3 Berücksichtigung der übrigen Empfehlungen der Expertenkommission Optimierung in der Vernehmlassungsvorlage

Die Empfehlungen für eine gesamtschweizerisch harmonisierte prudentielle Aufsicht (Empfehlung 1), zum Erlass eines Anlagereglements (Empfehlung 2), zur Beibehaltung der Lebensversicherer als Träger der beruflichen Vorsorge (Empfehlung 3), zur wirtschaftlichen und organisatorischen Verselbständigung der von Lebensversicherern geführten Sammel-einrichtungen (Empfehlung 5 1. Satz), zu den Voraussetzungen der Kontrolltätigkeit der Revisionsstellen (Empfehlung 11), zum Sicherheitsfonds (Empfehlung 13), zur Organisation der Aufsichtsbehörden (Empfehlung 14) und zu einem Mindestkapital bzw. einer Bankgarantie für neu gegründete teil-/autonome Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen (Empfehlung 6) werden mit der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage umgesetzt. Die paritätische Zusammensetzung des obersten Organs und dessen eigenständiger Entscheid über die Verwaltung des Vorsorgevermögens (Auftrag zur Vermögensverwaltung oder Vollversicherung; Empfehlung 5 2.+3. Satz), die Vorschriften zu notwendigen versicherungstechnischen Rückstellungen und adäquate Reservequoten (Empfehlung 9, 1.+3. Absatz) wurden bereits mit der 1. BVG-Revision umgesetzt.

Empfehlung 4, wonach für Lebensversicherer und Vorsorgeeinrichtungen gleiche Aufsichtsregeln gelten sollen, soweit sie vergleichbare Risiken tragen, wurde grundsätzlich Rechnung getragen. Die in diesem Zusammenhang relevante Empfehlung 9 (2. Absatz), die die Einführung von Solvabilitätsvorschriften für Vorsorgeeinrichtungen verlangt, wurde hingegen nicht übernommen. Die Expertenkommission Strukturreform hält vielmehr am geltenden System fest, wonach Vorsorgeeinrichtungen temporär Unterdeckungen aufweisen dürfen, ohne dabei gleich liquidiert zu werden. In Bezug auf diese materielle Unterscheidung der Voraussetzungen für eine Geschäftstätigkeit gelten für sie auch unterschiedliche Aufsichtsregeln. Warum bezüglich Mindestzinssatz, technischer Zinssatz, technische Rückstellungen und Wertschwankungsreserven von der Empfehlung abgewichen wurde, vgl. Ziffer 8. Die Erhebung relevanter Daten (Empfehlung 8) erfolgt in einem weniger weitgehenden Sinn als von der Expertenkommission Optimierung vorgeschlagen: die OBERAUFSICHTSKOMMISSION erhebt und publiziert die notwendigen Daten im Zusammenhang mit der Verzinsung der Altersguthaben als Benchmark. Die umlagemässige Finanzierung versicherungstechnischer Korrekturen (Empfehlung 10) soll weiterhin möglich sein, soweit Systemparameter hoheitlich festgesetzt werden (Eventualvariante). Für die verlängerte Lebenserwartung wurde beispielsweise in der Botschaft zur Anpassung des Mindestumwandlungssatzes mit einem halben Prozent berücksichtigt. Entsprechende Korrekturen werden hingegen obsolet beziehungsweise können im Rahmen der normalen Geschäftstätigkeit vorgenommen werden, wenn die Vorsorgeeinrichtung die entsprechenden Parameter periodisch eigenständig festlegt (Hauptvariante zur Verzinsung der Altersgutschriften). Empfehlung 12 zu Aufgaben und Haftung des Experten für berufliche Vorsorge wird unterschiedlich beurteilt: die Pflicht zur zweijährlichen Erstellung eines versicherungstechnischen Gutachtens und zur jährlichen Fortschreibung kann auf Verordnungsstufe erfolgen. Die Funktion des Experten wurde einerseits mit der Verantwortung zur Durchführung der Analyse, ob Aktiv- und Passivseite der Bilanz auf einander abgestimmt sind (ALM), aufgewertet und in sofern nicht unverändert belassen. Andererseits wurde aus praktischen Gründen darauf verzichtet, für Experten den Abschluss einer Haftpflichtversicherung vorzusehen. Dafür liessen sich kaum bezahlbare Angebote auf dem Markt finden.

5 Umfeld der Kommissionsarbeiten

5.1 Richtlinien der EU zur Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen und Versicherungsgesellschaften

Um den Eigenheiten der betrieblichen Altersvorsorge Rechnung zu tragen, wurde die prudentielle Aufsicht über Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge (Richtlinie 2003/41/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Juni 2003 über die Tätigkeit und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung; Pensionsfondsrichtli-

nie) und über die Tätigkeit von Lebensversicherern (Richtlinie 2002/83/EG des Europäischen Parlamentes und Rates vom 5. November 2002 über Lebensversicherung) in separaten Richtlinien geregelt¹⁷. Die Richtlinie 2003/41 gehört allerdings nicht zu dem von der Schweiz übernommenen Acquis des europäischen Rechts. Ausserdem wäre sie nur in Bezug auf die weitergehende Vorsorge, nicht aber bezüglich des BVG anwendbar, da das BVG zur gesetzlichen (und nicht zur betrieblichen) Altersvorsorge gezählt wird. Sie liefert jedoch einen Standard zur Beaufsichtigung von Vorsorgeeinrichtungen, der auch für die vorliegende Diskussion von Interesse ist.

Nebst den Anforderungen zur Tätigkeit der Einrichtungen und zur rechtlichen Trennung zwischen Trägerunternehmen und Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung¹⁸, legt die Pensionsfondsrichtlinie Voraussetzungen für den Betrieb fest¹⁹.

Was das finanzielle Gleichgewicht der Einrichtungen betrifft, verlangt die Richtlinie ausserdem folgende Massnahmen:

- a. Jahresabschluss und jährlicher Lagebericht, welche ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild von den Aktiva, den Passiva und der finanziellen Lage der Einrichtung vermitteln²⁰;
- b. Eine Erklärung über die Grundsätze der Anlagepolitik für drei Jahre, welche zumindest Themen wie die Verfahren zur Bewertung des Anlagerisikos, das verwendete Risikomanagement sowie die Strategie in Bezug auf die Mischung der Vermögenswerte je nach Art und Dauer der Altersversorgungsverbindlichkeiten enthält²¹.
- c. Die versicherungstechnischen Rückstellungen müssen alle drei Jahre neu berechnet werden, mit Anpassungen für die dazwischen liegenden Jahre, unter der Kontrolle eines Versicherungsmathematikers oder eines sonstigen Fachmanns²².
- d. Die Berechnung der versicherungstechnischen Rückstellungen wird nach einem hinreichend vorsichtigen versicherungsmathematischen Verfahren vorgenommen, wobei die wirtschaftlichen und versicherungstechnischen Annahmen für die Bewertung der Verbindlichkeiten so gewählt werden, dass gegebenenfalls eine angemessene Marge für negative Abweichungen vorgesehen ist²³.
- e. Die Höchstzinssätze werden mit der gebotenen Vorsicht festgesetzt, und dies unter Berücksichtigung der Rendite vergleichbarer Anlagen, die von der Einrichtung gehalten werden, und der künftigen Anlageerträge und/oder der Marktrenditen hochwertiger oder öffentlicher Schuldverschreibungen²⁴.
- f. Den zur Berechnung der versicherungstechnischen Rückstellungen verwendeten biometrischen Tafeln ist das Vorsichtsprinzip zugrunde zu legen, wobei die wichtigsten Merkmale der Versorgungsanwärter und der Altersversorgungssysteme und insbesondere die zu erwartenden Änderungen der relevanten Risiken zu beachten sind²⁵. Der Herkunftsmitgliedstaat kann zusätzliche und detailliertere Regeln für die Berechnung der versicherungstechnischen Rückstellungen aufstellen, sofern sie dem angemessenen Schutz der Interessen der Versorgungsanwärter und Leistungsempfänger dienen.

Die versicherungstechnischen Rückstellungen müssen durch ausreichende und angemessene Vermögenswerte gedeckt sein²⁶. Der Herkunftsmitgliedstaat kann zulassen, dass eine Einrichtung für einen begrenzten Zeitraum nicht über ausreichende Vermögenswerte zur Deckung der versicherungstechnischen Rückstellungen verfügt. Die zuständigen Behörden

¹⁷ ABI. EU, DE, 2003, L 235/10 ff.

¹⁸ Art. 7 und 8 Richtlinie 2003/41/EG.

¹⁹ Art. 9 Richtlinie 2003/41/EG.

²⁰ Art. 10 Richtlinie 2003/41/EG.

²¹ Art. 12 Richtlinie 2003/41/EG.

²² Art. 15 Abs. 3 und 4 Richtlinie 2003/41/EG.

²³ Art. 15 Abs. 4 Bst. a Richtlinie 2003/41/EG.

²⁴ Art. 15 Abs. 4 Bst. b Richtlinie 2003/41/EG.

²⁵ Art. 15 Abs. 4 Bst. c Richtlinie 2003/41/EG.

²⁶ Art. 16 Abs. 1 Richtlinie 2003/41/EG.

verlangen von der Einrichtung in diesem Fall einen konkreten und realisierbaren Sanierungsplan, um die Finanzierung sicherzustellen²⁷.

Verlangt wird ebenfalls die Bildung aufsichtsrechtlicher Eigenmittel für den Fall, dass die Einrichtung selbst die Haftung für biometrische Risiken übernimmt oder ein bestimmtes Anlageergebnis bzw. die Höhe der Leistungen garantiert. In diesem Fall muss die Einrichtung über zusätzliche Vermögenswerte verfügen, die als Sicherheitsmarge dienen. Der Umfang dieser Sicherheitsmarge richtet sich nach der Art des Risikos und dem Vermögensbestand aller verwalteten Systeme. Diese Vermögenswerte sind unbelastet und dienen als Sicherheitskapital, um die Abweichungen zwischen den erwarteten und tatsächlichen Kosten und Gewinnen auszugleichen²⁸.

Die Berechnung der Mindesthöhe der zusätzlichen Vermögenswerte richtet sich nach den Artikeln 27 und 28 der Lebensversicherungsrichtlinie: Artikel 27 schreibt eine Solvabilitätsspanne vor, welche aus dem freien, unbelasteten Eigenkapital besteht und nach Artikel 28 zu berechnen ist. Danach entspricht die geforderte Solvabilitätsspanne bei der Verwaltung von Pensionsfonds, d.h. bei Geschäften, die für das betreffende Unternehmen in der Verwaltung der Anlagen und insbesondere der Vermögenswerte bestehen, die die Reserven der Einrichtungen für die Leistungen im Todes- oder Erlebensfall oder bei Arbeitseinstellung oder Minderung der Erwerbstätigkeit darstellen, einem Betrag von 4% der versicherungstechnischen Rückstellungen, sofern das Lebensversicherungsunternehmen ein Anlagerisiko trägt. Dieser Prozentsatz kann bei Rückversicherung angepasst werden. Sofern schliesslich das Lebensversicherungsunternehmen ein Sterblichkeitsrisiko deckt, entspricht die Solvabilitätsspanne einem Betrag von 0.3% des Risikokapitals und kann gegebenenfalls bei Rückversicherung angepasst werden. Die geforderte Solvabilitätsspanne entspricht der Summe dieser beiden Beträge.

Unterschiede zwischen der Pensionsfondsrichtlinie und der Lebensversicherungsrichtlinie bestehen in Bezug auf:

- die Regelung zum **Mindestzinssatz**. Gemäss der Richtlinie Lebensversicherung 2002/83/EG darf der garantierte Höchstzinssatz höchstens 60% des Zinssatzes der Anleihen des Staates betragen, auf dessen Währung der Vertrag lautet²⁹, während die Pensionsfondsrichtlinie 2003/41/EG offener ist. Die Höchstzinssätze können die Rendite vergleichbarer Anlagen, die von der Einrichtung gehalten werden, unter Berücksichtigung der künftigen Anlageerträge oder die Markttrenditen hochwertiger oder öffentlicher Schuldverschreibungen berücksichtigen³⁰. Sie sind folglich nicht unbedingt auf einen fixen Prozentsatz der Staatsanleihen begrenzt. Die Pensionsfondsrichtlinie 2003/41/EG beschränkt sich so auf die Regelung, dass der Herkunftsmitgliedstaat vorschreiben soll, dass die Einrichtungen über ausreichende und angemessene Vermögenswerte zur Deckung der versicherungstechnischen Rückstellungen für sämtliche von ihnen betriebenen Altersversorgungssysteme verfügen müssen³¹. Diese Vermögenswerte müssen sich auf eine Sicherheitsmarge stützen, welche gemäss den Vorschriften zur Solvabilitätsspanne der Richtlinie Lebensversicherung³² berechnet wird.
- die **Anlagevorschriften**: Die Pensionsfondsrichtlinie charakterisiert sich durch das allgemeine Vorsichtsprinzip (*prudent man rule*), indem die Mitgliedstaaten den Einrichtungen keine Vorschriften in Bezug auf die Wahl der Anlageform machen können³³ und sie insbesondere nicht daran hindern können, bis zu 70 Prozent der die versicherungs-

²⁷ Art. 16 Abs. 2 Richtlinie 2003/41/EG. Dieser Grundsatz wird im Wesentlichen von Art. 65c und 65d BVG, geändert am 18. Juni 2004, übernommen – BBl 2004, Seiten 3131ff.

²⁸ Art. 17 Abs. 1 Richtlinie 2003/41/EG.

²⁹ Art. 20 Abs. 1 Bst. B, a, i) Richtlinie 2002/83/EG.

³⁰ Art. 15 Abs. 4 Bst. d Richtlinie 2003/41/EG.

³¹ Art. 16 Abs. 1 Richtlinie 2003/41/EG.

³² Art. 17 Abs. 1 Richtlinie 2003/41/EG.

³³ Art. 18 Abs. 3 Richtlinie 2003/41/EG.

technischen Rückstellungen deckenden Vermögenswerte in - an geregelten Märkten zugelassen - Aktien, aktienähnlichen handelbaren Wertpapieren und Industrieobligationen anzulegen. Sie können ausserdem keinen Einfluss auf die Gewichtung der Wertpapiere im Anlageportfolio nehmen. Sofern dies aus Gründen der Vorsicht geboten ist, können die Mitgliedstaaten jedoch eine niedrigere Obergrenze für diejenigen Einrichtungen festlegen, welche Altersversorgungsprodukte mit langfristiger Zinssatzgarantie anbieten, das Anlagerisiko selbst tragen und die Garantie selbst stellen³⁴. Die Einrichtungen können ausserdem bis zu 30 Prozent der die versicherungstechnischen Rückstellungen deckenden Vermögenswerte in Vermögenswerten anlegen, indem sie in Fremdwährungen oder in Risikokapitalmärkte investieren³⁵.

Die Mitgliedstaaten können im Einzelfall auch die Anwendung strengerer Anlagevorschriften auf Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung fordern, wenn diese insbesondere aufgrund der von der Einrichtung eingegangenen Verbindlichkeiten aufsichtsrechtlich geboten sind³⁶.

Gemäss der Lebensversicherungsrichtlinie kann bei Vermögenswerten, welche die versicherungstechnischen Rückstellungen decken, der Art des von dem Versicherungsunternehmen betriebenen Geschäfts dadurch Rechnung getragen werden, indem Sicherheit, Ertrag und Realisierbarkeit der Anlagen gewährleistet sind und das Unternehmen für eine geeignete Mischung und Streuung dieser Anlagen sorgt (vgl. Art. 22 - 24 Lebensversicherungsrichtlinie). Diese Regeln sind detaillierter und weniger auf die Sachwerte (Aktien und Risikokapital) gerichtet als die Bestimmungen der Pensionsfondsrichtlinie. Sie unterstreichen die Unterschiede zwischen Versicherungsunternehmen und der Einrichtung der betrieblichen Altersversorgung bezüglich des Zeithorizonts der Verpflichtungen.

- die **Sanierungsvorschriften**: Ein Versicherungsunternehmen, dessen Solvabilitätsspanne nicht mehr den vorgesehenen Mindestbetrag erreicht, muss der Aufsichtsbehörde einen Sanierungsplan zur Wiederherstellung gesunder Finanzverhältnisse vorlegen³⁷. Falls die Solvabilitätsspanne gar nicht mehr den Garantiefonds erreicht, verlangt die Aufsichtsbehörde vom Versicherungsunternehmen einen kurzfristigen Finanzierungsplan, der ihr zur Genehmigung vorzulegen ist³⁸. Unter Umständen verlangt die zuständige Behörde vom Versicherungsunternehmen eine höhere geforderte Solvabilitätsspanne bereitzustellen, damit das Versicherungsunternehmen für die nächste Zukunft in der Lage ist, die Solvabilitätsanforderungen zu erfüllen³⁹.
- Die **Zulassung**: die einem Versicherungsunternehmen erteilte Zulassung kann entzogen werden, wenn dieses die gemäss Artikel 37 Lebensversicherungsrichtlinie im Sanierungs- oder Finanzplan geforderten Massnahmen nicht innert Frist durchführen kann⁴⁰.

Die Pensionsfondsrichtlinie enthält, insbesondere bezüglich eines kurzfristigen Finanzierungsplans keine vergleichbaren Vorschriften.

³⁴ Art. 18 Abs. 5 Bst. a Richtlinie 2003/41/EG.

³⁵ Art. 18 Abs. 5 Bst. b und c Richtlinie 2003/41/EG.

³⁶ Art. 18 Abs. 6 Richtlinie 2003/41/EG.

³⁷ Art. 37 Abs. 2 Richtlinie 2002/83/EG.

³⁸ Art. 37 Abs. 3 Richtlinie 2002/83/EG.

³⁹ Art. 38 Abs. 2 Richtlinie 2002/83/EG.

⁴⁰ Art. 39 Abs. 1 Bst. c Richtlinie 2002/83/EG.

5.2 Prinzipien der Finanzmarktaufsicht sowie Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Lebensversicherern und Vorsorgeeinrichtungen nach geltendem Recht

5.2.1 Integrierte Finanzmarktaufsicht - Expertenkommission Zimmerli

Gestützt auf den Bericht Zufferey zur Finanzmarktaufsicht hat eine Expertenkommission unter der Leitung von Prof. Ulrich Zimmerli Änderungen im Finanzmarktrecht vorgeschlagen. Im Juli 2003 hat die Kommission ihren ersten Teilbericht über eine integrierte Finanzmarktaufsicht vorgelegt, in welcher die Eidgenössische Bankenkommission (EBK), das Bundesamt für Privatversicherung (BPV) zusammen geführt werden sollen. Im August 2004 hat sie zudem den zweiten Teilbericht über die Sanktionen in der Finanzmarktaufsicht fertig gestellt. Anfangs 2006 wird das EFD dem Bundesrat zu diesen Themen eine umfassende Botschaft für ein Bundesgesetz über die Finanzmarktaufsicht vorlegen⁴¹.

Im Hinblick auf die organisatorische Gestaltung der integrierten Aufsichtsbehörde (FINMA) hat der Bundesrat folgende Vorentscheide getroffen:⁴²

- vereinigt die EBK, das BPV sowie die Kontrollstelle zur Bekämpfung der Geldwäscherei, jedoch nicht die Oberaufsicht über die berufliche Vorsorge in einer Behörde;
- organisiert in Form einer unabhängigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit klarer Aufteilung in ein Strategie- (Aufsichtsrat) und Vollzugsorgan (Geschäftsleitung);
- die Mitglieder der Geschäftsleitung stehen Fachdepartementen vor, denen die Verfügungskompetenz durch die Geschäftsleitung delegiert werden kann, wenn es sich nicht um Grundsatz- oder bereichsübergreifende Verfügungen handelt;
- der Bundesrat wählt den Aufsichtsrat, genehmigt die Wahl der Geschäftsleitung, nimmt zuhanden der Bundesversammlung den Tätigkeitsbericht entgegen, erlässt das Personalstatut sowie die Ausführungsbestimmungen;
- vollständig finanziert über Gebühren der unterstellten Institutionen.

5.2.2 Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen Lebensversicherern und Vorsorgeeinrichtungen gemäss schweizerischem Recht

5.2.2.1 Rechtliche Aspekte

Die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Geschäftstätigkeit in der beruflichen Vorsorge werden für Lebensversicherer im Bundesgesetz über die Versicherungsaufsicht, für Vorsorgeeinrichtungen im BVG geregelt. Vorsorgeeinrichtungen, die die obligatorische Versicherung durchführen wollen, müssen die Rechtsform einer Stiftung oder einer Genossenschaft aufweisen oder eine Einrichtung öffentlichen Rechts sein. Sie sollen Leistungen nach den Vorschriften über die obligatorische Versicherung erbringen und dafür entsprechend den Bestimmungen organisiert, finanziert und verwaltet sein. Mit dem revidierten Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG, SR 961.01) wird der Schutz der Versicherten vor Missbräuchen und Insolvenzrisiken der Lebensversicherer bezweckt. Inhaltlich wird sie entsprechend der europäischen Entwicklungstendenz zu einer präventiven anstelle einer nachträglichen Produktkontrolle verändert. Strukturell führt eine klare Zuständigkeitsordnung bezüglich der Beaufsichtigung von Vorsorgeeinrichtungen: lebensversicherungsnahe Vorsorgeeinrichtungen unterstehen der Vorsorge- und nicht der Versicherungsaufsicht.

Gemeinsamkeiten bestehen hinsichtlich:

⁴¹ Das FINMAG ist in erster Linie ein Organisationsgesetz und lässt die einzelnen Spezialgesetze, welche die Aufsicht über Finanzaktivitäten regeln, im Grossen und Ganzen unberührt. Das FINMAG sieht einzig eine Harmonisierung im Bereich Sanktionsinstrumente vor.

⁴² Vgl. Schärer, Barbara (2005): Neue Finanzmarktaufsicht – wie weiter? In: Die Volkswirtschaft; 3-2005.

- der **Zulassung** von Vorsorgeeinrichtungen und Lebensversicherern zur Ausübung der beruflichen Vorsorge. Beide Vorsorgeträger bedürfen der Zulassung durch ihre Aufsichtsbehörde: Vorsorgeeinrichtungen müssen im Hinblick auf die Registrierung Gewähr für die finanzielle Sicherheit und die Integrität sowie die fachliche Qualifikation der mit der Führung und Verwaltung betrauten Personen bieten. Nachzuweisen ist auch, dass eine anerkannte Revisionsstelle und ein Experte für berufliche Vorsorge bestellt und die gewählte Organisation in Bezug auf die geplante Tätigkeit angemessen ist.
- der **internen und externen Kontrollorgane**:
 - Dem Experten für berufliche Vorsorge obliegt es, periodisch zu überprüfen, ob die Vorsorgeeinrichtung Sicherheit dafür bietet, dass sie ihre Verpflichtungen erfüllen kann und die reglementarischen versicherungstechnischen Bestimmungen über Leistungen und Finanzierung den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Dieser Funktion entspricht im Versicherungsgeschäft der Aktuar, welcher sicher stellt, dass die Solvabilitätsspanne richtig berechnet wurde und das gebundene Vermögen den aufsichtsrechtlichen Vorschriften entspricht, sachgemässe Rechtsgrundlagen verwendet und ausreichende technische Rückstellungen gebildet werden.
 - Die Revisionsstelle überprüft die Geschäftsführung der Vorsorgeeinrichtung bzw. des Lebensversicherers. Bei Letzteren wird insbesondere geprüft, ob die Jahresrechnung formell und materiell Gesetz, Statuten und Reglementen entspricht und festgestellte Straftaten, schwerwiegende Unregelmässigkeiten, Verstösse gegen die Grundsätze einer einwandfreien Geschäftstätigkeit und Sachverhalte, die die Solvenz des Versicherungsunternehmens oder die Interessen der Versicherten gefährden können, sind der Versicherungsaufsicht zu melden. Der Revisionsstelle der Vorsorgeeinrichtungen obliegt die jährliche Prüfung von Geschäftsführung, Rechnungswesen, Vermögensanlage und Einhaltung der Loyalität in der Vermögensverwaltung. Revisionsstelle und Experten für berufliche Vorsorge informieren die Aufsichtsbehörde dann unverzüglich, wenn die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtung - beispielsweise wegen bestehender Unterdeckung - ein rasches Einschreiten erfordert oder wenn ihr jeweiliges Mandat abläuft.

Unterschiede bestehen bezüglich:

- Der **Gründungsvoraussetzungen**: Für Lebensversicherer, die in der beruflichen Vorsorge die Vollversicherung betreiben, wird zum Schutz der Versicherten ein Mindestkapital von 15 Mio Franken⁴³, eine ausreichende Solvabilitätsspanne (freie und unbelastete Eigenmittel bezüglich der gesamten Tätigkeit) und ein Organisationsfonds, der die Gründungs- und Aufbaukosten deckt, voraus gesetzt;
- der **finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen** nach erfolgter Gründung:
 - das Versicherungsunternehmen muss ausreichende versicherungstechnische Rückstellungen bilden, die Ansprüche aus Versicherungsverträgen durch ein gebundenes Vermögen sicherstellen und eine getrennte jährliche Betriebsrechnung führen. Oberleitungs-, Aufsichts-, Kontroll- und geschäftsführende Organe müssen einen guten Ruf geniessen und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten. Das BVG enthält hingegen keine über den Begriff der finanziellen Sicherheit hinausgehenden expliziten Bestimmungen für ein voraus gesetztes Mindestkapital. Entsprechende Bestimmungen gelten - für den beschränkten Kreis der halb-/autonomen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen - auf Weisungsstufe seit 1. Juli 2005. Die Kompetenz zur Festlegung versicherungs- und finanztechnischer Rückstellungen sowie von Schwankungsreserven wurde an den Bundesrat delegiert (Art. 65b BVG), welcher davon bisher keinen Gebrauch gemacht hat, sondern die Vorsorgeeinrichtung mit dem Erlass reglementarischer Bestimmungen zur Bildung von Rückstellungen und Schwankungsreserven nach dem Grundsatz der Stetigkeit verpflichtet (Art. 48e BVV 2);.

⁴³ Vgl. Art. 7 Bst. d AVO. In der beruflichen Vorsorge tätige Lebensversicherungsgesellschaften, die jedoch keine Vollversicherung betreiben, benötigen ein Mindestkapital von 10 Millionen Franken (Art. 7 Bst. c AVO).

- Bei Vorsorgeeinrichtungen stellt der Sicherheitsfonds im Falle der Insolvenz einer Vorsorgeeinrichtung die gesetzlichen Leistungen bzw. die weitergehenden Leistungen bis zur Höhe des anderthalbfachen oberen Grenzbetrages⁴⁴ mittels Zuschüssen sicher, sofern die Vorsorgeeinrichtung dem Freizügigkeitsgesetz⁴⁵ unterstellt ist⁴⁶. Um mögliche Schwankungen beim finanziellen Gleichgewicht auffangen zu können, dürfen Vorsorgeeinrichtungen während einer beschränkten Dauer eine Unterdeckung aufweisen⁴⁷. Bei Lebensversicherern ist dieser Aspekt durch die vorgegebene Solvabilitätsspanne und die Prämien genehmigung aufgefangen.
- Während die Vorsorgeeinrichtungen die **Beiträge** selbständig festlegen und Mindestzinssatz, Umwandlungssatz und der anwendbare technische Zinssatz für die Berechnung der Freizügigkeitsleistung durch den Bundesrat oder das Parlament festgelegt werden, prüft die Versicherungsaufsicht, ob die vom Versicherer für das Geschäft der beruflichen Vorsorge beantragten **Prämien** die Solvenz der Lebensversicherer oder den Schutz der Versicherten vor Missbrauch gefährden.

5.2.2.2 Mögliche volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Annäherung der beiden Systeme

Wie aus den Erläuterungen der vorangehenden Kapitel zu ersehen ist, unterscheiden sich die Verpflichtungen der Versicherer, welche die berufliche Vorsorge betreiben, von jenen, die für autonome Vorsorgeeinrichtungen gelten. Der Versuch, die Regelungen zu vereinheitlichen, hätte auf mehreren Ebenen erhebliche Auswirkungen.

Kennzeichnend für den Lebensversicherungsbereich ist, dass hier eine formelle Garantie gewährt wird. Das bedeutet, dass sämtliche Verpflichtungen gegenüber den Versicherten garantiert sind, weshalb ein Sicherheitsfonds⁴⁸ geführt werden muss, dessen Wert beim Rechnungsabschluss dem Gegenwert aller eingegangenen Verbindlichkeiten entsprechen soll⁴⁹.

⁴⁴ Art. 8 BVG, Wert 2005: 116'100 Franken.

⁴⁵ Freizügigkeitsgesetz vom 17. Dezember 1993 (FZG), SR 831.42.

⁴⁶ Art. 56 Abs. 1 Bst. c BVG.

⁴⁷ Art. 65c BVG.

⁴⁸ Der Sicherheitsfonds der Lebensversicherer entspricht dem Garantiefonds der übrigen Versicherungszweige.

⁴⁹ Die Gegenüberstellung von Sicherheitsfonds und Verpflichtungen erfolgt zu Beginn jedes Rechnungsjahres durch die Berechnung des Sollbetrags. Dieser Sollbetrag ergibt sich durch die Addition verschiedener Elemente, darunter in erster Linie des geschäftsplanmässig berechneten Deckungskapitals für die laufenden Versicherungen (nach Abzug der darauf gewährten Darlehen und Vorauszahlungen und der ausstehenden und gestundeten Prämien) und eines angemessenen Zuschusses (2 % für die Lebensversicherer).

Sicherungsfonds der Schweizer Lebensversicherer (in Tausend Fr.)¹

	Zielwert am 31.12	Deckungswert im Feb- ruar/März des folgenden Jahres
1985	48'591'473	51'615'827
1986	53'906'388	56'192'400
1987	60'063'504	62'406'303
1988	67'600'652	70'244'274
1989	74'994'683	77'269'737
1990	80'999'398	82'705'131
1991	88'001'292	90'414'223
1992	96'002'100	100'717'454
1993	106'201'896	111'969'650
1994	116'870'262	119'989'789
1995	128'484'255	136'317'611
1996	142'899'515	156'522'734
1997	161'463'206	181'691'147
1998	182'792'954	200'300'261
1999	195'360'457	211'482'867
2000	209'023'698	218'520'401
2001	215'365'347	221'897'412
2002	218'375'827	225'190'899

¹ Inklusiv der Kautionen der in der Schweiz niedergelassenen ausländischen Versicherer. Es handelt sich hier um globale Werte des Sicherungsfonds. Dank der Einführung einer separaten Buchhaltung für die berufliche Vorsorge wird man später eine Unterscheidung zwischen allgemeinen Daten und Daten zur BV machen können. (Quelle: BPV)

Die risikoorientierte Überwachung basiert auf den Regeln von Solvency II, ein Projekt, mit dem die früheren Vorschriften von Solvency I verschärft werden. Die Einführung des SST⁵⁰ dient der Erstellung eines Berichts, in dem die Risiken analysiert werden und der es erlaubt, die Höhe des erforderlichen Kapitals zu bestimmen. Das Bewertungsverfahren orientiert sich an Marktwerten oder marktnahen Werten⁵¹. Wird der Sollbetrag (technische Rückstellungen + Sicherheitszuschlag) nicht mehr vollumfänglich mit dem gebundenen Vermögen gedeckt, liegt eine Unterdeckung des gebundenen Vermögens vor. Das Eigenkapital erfüllt somit die Funktion eines Sicherheitskapitals; daher ist die Eigenmittelausstattung eine massgebliche Grösse für die Bestimmung der Solvabilitätsspanne. Entscheidend für die Einschätzung dieser Solvabilitätsspanne ist das Verhältnis der eigenen Mittel zu den Risiken auf der Aktiv- und Passivseite. Die gesamte Solvabilitätsspanne muss mit Eigenkapital oder Fremdkapital mit Eigenkapitalcharakter gedeckt werden. Ist diese Bestimmung nicht erfüllt, ist unverzüglich ein Sanierungsplan vorzulegen.

Diese Anforderung entspricht derjenigen, die in der europäischen Gesetzgebung enthalten ist. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass in Artikel 4 der Pensionsfondsrichtlinie über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt wird, mehrere Artikel der genannten Richtlinie auch auf das Geschäft der betrieblichen Altersversorgung von unter die Lebensversicherungsrichtlinie fallenden Versicherungsunternehmen anzuwenden. Diese den

⁵⁰ Swiss Solvency Test. In diesem Punkt ist die Schweiz der EU voraus, wo Solvency II erst in etwa fünf Jahren eingeführt werden soll.

⁵¹ Dies ist konform mit den Richtlinien der International Financial Reporting Standards IFRS, gemäss denen die Aktiven und Passiven sowie die verschiedenen Optionen und Garantien nach dem Fair Value bewertet werden. Beim statutarischen Abschluss, d.h. einem Abschluss nach Obligationenrecht, den die Versicherer ebenfalls vornehmen müssen, basiert die Bewertung der Aktiven weiterhin auf dem Niederstwertprinzip, während auf der Passivseite die Bewertung nach Vertragsabschlussgrundlagen erfolgt.

Mitgliedstaaten gewährte Möglichkeit wirkt sich in mehrerer Hinsicht aus: So kann unter anderem Artikel 16 Lebensversicherungsrichtlinie angewendet werden, gemäss dem der Herkunftsmitgliedstaat zulassen kann, dass eine Einrichtung für einen begrenzten Zeitraum nicht über ausreichende Vermögenswerte zur Bedeckung der versicherungstechnischen Rückstellungen verfügt (die betreffenden Einrichtungen sind in diesem Fall verpflichtet, einen Sanierungsplan vorzulegen).

Daneben gibt es noch weitere Merkmale, die erklären, weshalb die Mechanismen der Lebensversicherer zu unterschiedlichen Bewertungen bezüglich Eigenkapital und Reserven führen:

- Der Mindestdeckungsgrad, den die Lebensversicherer garantieren müssen, entspricht in Wirklichkeit nicht 100 % der Verbindlichkeiten, sondern liegt in der Grössenordnung von 105 %. Dies erklärt sich durch einen Zuschlag von 5 % der Rückstellungen⁵².
- Die Berechnungsgrundlagen für die Rückstellungen werden vom BPV und den Revisoren erstellt. Dabei sind zwingend Generationentafeln zu verwenden, die die Entwicklung der Sterblichkeit berücksichtigen.
- Die Pflicht, die Versicherungsverbindlichkeiten jederzeit zu gewährleisten, schränkt den Spielraum und den Anlagehorizont ein, was zur Folge hat, dass die Anlagen auf risikoarme Positionen konzentriert werden. Das ist einer der Gründe, weshalb die Lebensversicherer einen tieferen technischen Zinssatz anwenden⁵³.

Zudem wenden die Lebensversicherer einen Kollektivtarif an, der auf Generationensterbetafeln basiert, welche der Entwicklung der Sterblichkeit Rechnung tragen.

Betrachtet man die autonomen Vorsorgeeinrichtungen, kann man vereinfachend davon ausgehen, dass die grosse Mehrheit von ihnen Periodentafeln (welche eine allfällige Entwicklung der Sterblichkeit nicht berücksichtigen) und einen technischen Zinssatz von 4 % verwenden⁵⁴.

Um den Mehrbedarf an Deckungskapital zu beziffern, den die autonomen Vorsorgeeinrichtungen benötigen würden, wenn sie die gleichen technischen Parameter wie die Lebensversicherer anwenden müssten, genügt es, die Differenz des technischen Zinssatzes zu berechnen. Ausgehend von 4 % sollte man diesen Zinssatz auf 3,5 % senken und dann noch eine weitere Reduktion von 0,5 % vornehmen, um der Verwendung unterschiedlicher Tafeln sowie den Verwaltungskosten Rechnung zu tragen, so dass man schliesslich auf einen Zinssatz von 3 % kommen würde. Würden die autonomen Vorsorgeeinrichtungen eine solche Reduktion des technischen Zinssatzes vornehmen, hätte dies einen unmittelbaren Einfluss auf das Deckungskapital. Wie stark dieser Einfluss wäre, hängt natürlich von der Altersstruktur und von der Zahl der Rentenbezüger ab, aber man kann annehmen, dass die erforderliche Erhöhung etwa in der Grössenordnung von 8 % bis 10 % für die Rentenbezüger⁵⁵ und 16 % bis 20 % für die Erwerbstätigen im Leistungsprimat liegen würde (entfällt im Beitragsprimat)⁵⁶.

Somit würde bei 86 % der Vorsorgeeinrichtung im Beitragsprimat das Deckungskapital der Rentenbezüger um 8 % bis 10 % steigen, wogegen bei 14 % der VE im Leistungsprimat nicht nur das Deckungskapital der Rentenbezüger um diesen Prozentsatz, sondern auch

⁵² Bestehend aus 4 % des Deckungskapitals, 3/00 der Risikosummen und 16 % der Prämien der Zusatzversicherungen.

⁵³ Detaillierte diesbezügliche Berechnungen sind im Bericht der Arbeitsgruppe Umwandlungssatz «Überprüfung des Umwandlungssatzes auf seine technischen Grundlagen» zu finden, vor allem im Kap. 7.

⁵⁴ Hier zeichnet sich jedoch ein Abwärtstrend an, wie die letzte Umfrage von Swissscanto gezeigt hat, welche für die privaten Pensionskassen einen Durchschnitt von 3,81 % verzeichnete.

⁵⁵ Vgl. Hewitts Associates, Pensionskassen-Seminar 2005.

⁵⁶ In den Vorsorgeplänen mit Beitragsprimat wirkt sich eine Herabsetzung des technischen Zinssatzes für die Erwerbstätigen dahingehend aus, dass bei der Pensionierung ein tieferer Umwandlungssatz angewendet wird.

das Vorsorgekapital der Erwerbstätigen (welche im Schnitt rund 70 % des Gesamtbestands ausmachen) um 16 % bis 20 % erhöht würde.

Auf der Grundlage der oben genannten Durchschnittswerte hätten alle autonomen Vorsorgeeinrichtung insgesamt einen um 4 % bis 5 % höheren Deckungsbedarf, wenn sie alle ihren technischen Zinssatz um 1 % reduzieren würden. Da sich das Vermögen der 2. Säule (ohne Sammelstiftungen) Ende 2002 auf 441 Milliarden Franken belief, müsste sofort ein zusätzliches Deckungskapital von 17,5 bis 22 Milliarden Franken bereitgestellt werden.

Zusätzlich zu diesem Mehrbedarf an Deckungskapital hätten die autonomen Vorsorgeeinrichtung zwei grosse Herausforderungen zu bewältigen:

- Wie bei den Lebensversicherern würde die Möglichkeit, eine Unterdeckung aufweisen zu dürfen, aufgehoben und die Vorsorgeeinrichtungen wären verpflichtet, unverzüglich wieder eine vollständige Deckung herzustellen. Nimmt man die Daten der registrierten autonomen Vorsorgeeinrichtungen ohne Rückversicherung als Grundlage, so würde sich der zu deckende Fehlbetrag auf 24,7 Milliarden Franken belaufen⁵⁷;
- Die zweite Herausforderung besteht in der Verpflichtung, ausreichende Reserven zu bilden bzw. wiederaufzustocken. Während diese im Jahr 2000 noch die Summe von 51,2 Milliarden Franken erreicht hatten, schrumpften sie infolge der Baisse in den Jahren 2001 und 2002 auf 18 Milliarden Franken oder 64,9 % (4,1 % der Bilanz gegenüber 10,4 % im Jahr 2000).

Diese verschiedenen Faktoren zeigen, dass eine «erzwungene» Annäherung der beiden Systeme, aus denen die 2. Säule basiert, eine erhebliche Destabilisierung nach sich ziehen würde. Bei den autonomen Vorsorgeeinrichtungen hätte eine Annäherung an eine vollumfängliche Garantie, analog der Regelung für Versicherer, eine zusätzliche Belastung zur Folge, die für diese nur schwer tragbar wären. Sie könnte auch eine Anpassung der Risikofähigkeit nach unten bewirken, was auf den Finanzmärkten zu einem sich destabilisierend auswirkenden Rückzug führen könnte⁵⁸. Gesamthaft betrachtet müsste man mit einer erheblichen und dauerhaften Verteuerung der Vorsorge rechnen.

Dagegen würde die Aufhebung der Garantien, an die sich die Lebensversicherer zu halten haben, die Leistungserwartung stärker vom Zufall abhängig machen (wie es bereits im überobligatorischen Bereich beobachtet werden kann, wo die Garantien eingeschränkt oder gar aufgehoben wurden). Würde man sich für höhere Risikoprofile entscheiden, könnte dies zu einem Rückzug auf Kosten der risikoarmen Positionen auf den Märkten («Freigabe» des gebundenen Vermögens) führen, beziehungsweise eine steigende Nachfrage nach risikoreicheren Titeln mit einem höheren Renditepotenzial auslösen. Möglicherweise würden deren Kurse steigen, wogegen die Nominalwerte nach unten gedrückt würden.

Da diese Bewegungen gleichzeitig erfolgen würden, ausgelöst durch grundlegend andere rechtliche Rahmenbedingungen, hätten diese Entwicklungen eine destabilisierende Wirkung auf die Märkte. Solche gleichzeitig und simultane Bewegungen in verschiedenen Bereichen in Form eines Rückzugs (häufig mit Verlusten verbunden) und eines Überengagements (aufgrund des gleichzeitigen Nachfrageüberschusses zur überhöhten Preisen) sind nicht erwünscht, obschon ihre jeweilige Tragweite nicht mit platzenden Spekulationsblasen zu vergleichen ist, deren Auswirkungen auf sämtlichen Märkten spürbar sind. Der gemeinsame

⁵⁷ Es handelt sich dabei um Daten des Jahres 2004, die im Rahmen einer Erhebung des BSV verfügbar gemacht und diesem Ende September 2005 übermittelt wurden (Bericht über die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen und Lebensversicherer, [www.http://www.bsv.admin.ch/bv/grundlag/d/index.htm](http://www.bsv.admin.ch/bv/grundlag/d/index.htm)). Die Gesamthöhe der Unterdeckungen bei den Vorsorgeeinrichtungen (ohne Sammelstiftungen) belief sich auf 25.7 Mrd Franken.

⁵⁸ In der zweiten Hälfte der 90er Jahre haben die Einrichtungen den Anteil ihrer Aktienanlagen und Partizipationscheine regelmässig erhöht; diese übersteigen im Jahr 2000 erstmals den Anteil der Obligationen und Kassenscheine. Mit dem Kurszerfall in den Jahren 2001 und 2002 hat sich ihr Anteil um 53,5 Milliarden verringert.

Nenner der beiden Bewegungen ist der, dass jede von ihnen Auswirkungen haben würde, die das Erreichen des Vorsorgeziels gefährden.

Vorsorgeeinrichtungen und Lebensversicherer bewegen sich auch dort, wo sie die berufliche Vorsorge betreiben in zwei unterschiedlichen „Welten“, die beide ihre sachliche Berechtigung haben. Die Überführung dieser „Welten“ in ein einziges System würde die berufliche Vorsorge destabilisieren. Die Expertenkommission Strukturreform ist deshalb der Überzeugung, dass diese beiden „Welten“ nach Massgabe ihrer unterschiedlichen Ausprägungen differenziert behandelt werden müssen.

6 Optimierte Führung, Beratung und Kontrolle

Das vorgeschlagene System der prudentiellen Aufsicht mit Selbstregulierung basiert auf dem eigenverantwortlichen Handeln der verschiedenen Akteure. Es eröffnet ihnen einen grösseren Handlungsspielraum, verlangt im Gegenzug aber mehr Führungsbereitschaft und Verantwortung auf allen Stufen.

6.1 Anforderungen an oberstes Organ

Dem obersten Organ kommt eine zentrale Rolle in der beruflichen Vorsorge zu. Diese basiert auf dem Grundsatz der Eigenverantwortung der Vorsorgeeinrichtungen und wird vom obersten Organ wahrgenommen. 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 die folgenden Aufgaben:

- es ist verantwortlich für die finanzielle Sicherheit der Vorsorgeeinrichtung. Es sorgt dafür, dass das Anlagevermögen und die bestehenden Verpflichtungen auf einander abgestimmt sind. Es kann sich dafür 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;
- es setzt wie bisher den technischen Zinssatz fest, richtet sich dabei jedoch nach einem von der Oberaufsichtsbehörde für allgemein verbindlich erklärten Standard einer Fachorganisation. Falls ein solcher nicht besteht, richtet es sich nach den von der Oberaufsichtsbehörde für diesen Zweck erlassenen Richtlinien, die sich an einem maximalen Zinssatz orientieren, der mit hoher Wahrscheinlichkeit über längere Frist erreicht werden kann;
- es setzt am Ende des Geschäftsjahres unter Berücksichtigung der finanziellen ILage und der Reserve-/Rückstellungssituation den Zinssatz für die Verzinsung der Altersguthaben fest, wobei es im Falle einer Aufgabe der Mindestzinskonzeption (vgl. Ziff.8.4.2.1 nicht mehr an den Mindestzinssatz gebunden wäre);
- 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

6.2 Anforderungen an die (externe) Kontrollebene

Die Aufgaben des Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstelle werden auf Gesetzesstufe gehoben und in separaten Artikeln zusammengefasst.

Experten für berufliche Vorsorge und Revisionsstellen müssen künftig ein Zulassungsverfahren durchlaufen haben, bevor sie in der beruflichen Vorsorge tätig sein dürfen. Die Oberaufsichtsbehörde prüft, 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 Leumund, Vertrauenswürdigkeit und Unabhängigkeit voraus. Zur näheren Definition der Befähigungskriterien kann sie die Landesregeln eines Fachverbandes anerkennen. Können sich Fachverband und Oberaufsicht nicht auf entsprechende allgemeinverbindlich zu erklärende Kriterien einigen, setzt die Oberaufsichtsbehörde die Kriterien hoheitlich fest. Gegen diesen Entscheid kann die Fachorganisation Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erheben. Zum Zweck der Qualitätssicherung der Tätigkeit des Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstelle (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 Revisionsaufsichtsbehörde zur Revisionstätigkeit zugelassen wurden. Die Oberaufsichtsbehörde wird sich bei der Zulassung der Revisionsstellen für den Bereich der beruflichen Vorsorge auf BV-spezifische Aspekte beschränken.

Die Expertenkommission Strukturreform ist schliesslich der Ansicht, dass dem Erfordernis der Unabhängigkeit nicht nachgekommen wird, wenn eine kantonale oder kommunale Finanzkontrolle Revisionsstelle einer kantonalen Vorsorgeeinrichtung ist. Sie empfiehlt daher, kantonale und kommunale Finanzkontrollen nicht mehr als Revisionsorgan zuzulassen. Dies würde eine Änderung von Artikel 33 BVV 2 nötig machen.

Für die Übereinstimmung von Anlagen (Assets) und Verpflichtungen (Liabilities → ALM) ist das oberste Organ verantwortlich. Neu ist der Experte für berufliche Vorsorge dafür zuständig, dass diese Übereinstimmung von Verpflichtungen (Liabilities) und getätigten Vermögensanlagen geprüft wird. Er kann dafür dem obersten Organ empfehlen, einen Anlagespezialisten beiziehen. Er teilt dem obersten Organ seine diesbezüglichen Ergebnisse mit und empfiehlt gegebenenfalls eine Anpassung der Anlagestrategie. Weiter empfiehlt er dem obersten Organ in regelmässigen Abständen einen technischen Zinssatz. Folgt das oberste Organ seiner Empfehlung bezüglich der Höhe des technischen Zinssatzes nicht, meldet er diesen Umstand der Aufsichtsbehörde.

Zusätzlich zu ihren bisherigen Aufgaben prüft die Revisionsstelle, ob die Anlagetätigkeit der Vorsorgeeinrichtung auf einer Analyse des Anlagevermögens und der Verpflichtungen beruht.

6.3 Institutionalisiertes Anlagespezialist

Die Verantwortung für eine den Verpflichtungen angepasste Anlagestrategie liegt beim obersten Organ. Dieses soll gesetzlich nicht dazu verpflichtet werden, einen Anlagespezialisten beizuziehen, soll aber auch nicht von seiner Verantwortung entbunden werden, Anlagestruktur und Verpflichtungen auf einander abzustimmen (vgl. Ziff. 6.2). Ausserdem wären mit dem zwingenden Beizug eines Anlagespezialisten – insbesondere für kleinere Vorsorgeeinrichtungen – weitere Kosten verbunden. Ob Verpflichtungen und Anlagestruktur einer Vorsorgeeinrichtung auf einander abgestimmt sind, kann heute vergleichsweise günstig mit standardisierten Modellen verschiedener Anbieter erfolgen. Ausserdem muss bereits der Experte für berufliche Vorsorge bei der Beurteilung, ob die bestehenden Verpflichtungen in

der aktuellen finanziellen Lage garantiert werden können, auch die Anlagestruktur berücksichtigen. Es soll dem obersten Organ deshalb frei stehen, mit welchen Mitteln es sich Klarheit über das Verhältnis von Verpflichtungen und Anlagestruktur verschaffen will. Insbesondere soll es ihm frei stehen und damit in seiner Verantwortung stehen, zu entscheiden, ob es allein auf die Einschätzung des Experten für berufliche Vorsorge abstellt oder einen weiteren Spezialisten beizieht.

7 Optimierte Aufsicht und Oberaufsicht

7.1 Optimierte inhaltliche Aufsicht

7.1.1 Aufsicht

Die Anforderungen an die Aufsicht haben in den letzten Jahren laufend zugenommen. Dafür war einerseits das komplexe Umfeld (Unterdeckungen bei den Vorsorgeeinrichtungen auf Grund der Krise der Anlagemärkte) aber auch die neuere Entwicklung der Gesetzgebung verantwortlich. Durch die zahlreichen neuen Anforderungen an die Vorsorgeeinrichtung entstanden ebenfalls neue Anforderungen an die Aufsichtsbehörden. Weitere zusätzliche Aufgaben ergeben sich aus verschiedenen Gesetzesbestimmungen, so beispielsweise die Genehmigung von Teilliquidationsreglemente der Vorsorgeeinrichtungen mit konstitutiver Wirkung⁵⁹ oder der erstinstanzliche Entscheid über Streitigkeiten in Transparenzfragen⁶⁰. 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 habe, sind neu die Grundsätze der Angemessenheit, der Kollektivität, der Planmässigkeit, des Versicherungsprinzips, etc. direkt in der BVV 2 geregelt⁶¹. Die bisherige doppelte Prüfung der Reglemente durch die Aufsichtsbehörden über die Vorsorgeeinrichtungen und die Steuerbehörden ist durch eine ausschliessliche Prüfung durch die BV-Aufsichtsbehörde ersetzt worden. Die diesbezüglichen Kompetenzen der kantonalen und eidgenössischen Steuer-/Finanzbehörden entfallen.

Eine Erweiterung der Aufsichtsaufgaben ist aber auch durch BVG- fremde Gesetzesrevisionen eingetreten. So überträgt das neue Fusionsgesetz⁶² den Aufsichtsbehörden die Aufgabe, die Interessen der Versicherten und der Gläubiger einer Vorsorgeeinrichtung sowie die Wahrung des Vorsorgezwecks bei einer Fusion von Vorsorgeeinrichtungen, bei der Umwandlung einer Vorsorgeeinrichtung oder bei der Übernahme des Vermögens einer Vorsorgeeinrichtung durch eine andere zu sicherzustellen⁶³. Die Fusion von Vorsorgeeinrichtungen unterliegt der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde, welche dazu eine Verfügung erlassen muss⁶⁴.

Damit die Aufsichtsbehörde prüfen kann, ob Vorsorgeeinrichtung, Experte und Revisionsstelle ihre Aufgaben gesetzeskonform erfüllen, muss sie über ein minimales Aufsichtsvolumen und die entsprechenden Ressourcen verfügen. Dabei ist es ihr überlassen, ob sie dafür das entsprechende Personal anstellen will, oder ob sie sich das entsprechende Fachwissen extern besorgt. Verbesserungsbedarf besteht aber bei der personellen Besetzung der Aufsichtsbehörden und der Einheitlichkeit der Aufsichtspraxis.

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 behe-

⁵⁹ Art. 53b Abs. 2 BVG.

⁶⁰ Art. 62 Abs. 1 Bst. e BVG.

⁶¹ Art. 1 – Art. 1 i BVV 2.

⁶² Fusionsgesetz vom 3. Oktober 2003 (FusG), SR 221.301, in Kraft seit 1. Juli 2004.

⁶³ Art. 88 – 98 FusG.

⁶⁴ Art. 96 Abs. 3 FusG.

ben. So tritt auf den 1. Januar 2006 ein Konkordat der Innerschweizer Kantone in Kraft, mit welchem eine Zentralschweizer Aufsichtsbehörde geschaffen wird. 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. Die Expertenkommission Strukturreform wertet diese Entwicklung ausgesprochen positiv, ist aber der Ansicht, dass die angestrebte Qualitätssicherung der Vorsorgeaufsicht weitere regionale Zusammenschlüsse notwendig macht, damit die Aufsichtsbehörden über das notwendige Personal mit den entsprechenden Fachkenntnissen verfügt.

Verbesserungsbedarf besteht schliesslich in der einheitlichen Durchführung der Vorsorgeaufsicht. Die Unterschiede zwischen den verschiedenen kantonalen Aufsichtspraktiken bzw. der Praxis von kantonalen Aufsichtsbehörden und Bundesaufsichtsbehörde waren und sind teilweise erheblich. In der Vergangenheit hat der Bundesrat divergierende Praktiken durch Verordnungsänderungen⁶⁵ oder durch Weisungen vereinheitlicht. Für die Expertenkommission Strukturreform ist eine einheitliche Aufsichtspraxis ein zentrales Gebot der Rechtssicherheit und soll durch eine effiziente Oberaufsicht sichergestellt werden.

7.1.2 Oberaufsicht

7.1.2.1 Heutige Regelung

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 abschliessend 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 Bundsrat hat von seiner Weisungskompetenz bis jetzt sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht. Seit Bestehen des BVG hat er insgesamt lediglich 3 Weisungen erlassen

- Die Weisung über die Pflicht der registrierten Vorsorgeeinrichtungen zur Auskunftserteilung an ihre Versicherten vom 11. Mai 1988 (aufgehoben im Rahmen der 1. BVG-Revision);
- Die Weisung über die Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge 27. Oktober 2004 (diese Weisungen ersetzen die gleichnamigen Weisungen vom 21. Mai;
- Weisungen über die Voraussetzungen für die Gründung von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen vom 10. Juni 2005⁶⁶

Die heutige Konzeption der Oberaufsicht weist verschiedene Mängel auf. Die Expertenkommission Strukturreform ist der Ansicht, dass der Bundesrat nicht das geeignete Organ zur Wahrnehmung der Oberaufsicht ist. Seine Bedeutung im Staatsgefüge bringt es mit sich,

⁶⁵ Z.B. einheitliche Umschreibung des Deckungsgrades (Art. 44 BVV 2).

⁶⁶ Weisungen über die Voraussetzungen für die Gründung von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen vom 10. Juni 2005.

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 ans 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.

Schliesslich sollen die wichtigen Systemparameter entpolitisiert werden, was in Widerspruch zur Ausübung der Oberaufsicht durch eine politische Behörde stehen würde.

7.1.2.2 Aufgaben der neuen Oberaufsichtsbehörde

Im prudentiellen Aufsichtssystem soll die Oberaufsichtsbehörde eine eigentliche Systemaufsicht durchführen. Sie 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 oder anerkannt 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.

Der Mindestumwandlungssatz soll zwar noch hoheitlich, aber nicht mehr vom Parlament, sondern vom Bundesrat festgesetzt werden. Es ist Aufgabe der Oberaufsichtsbehörde dem Bundesrat nach Konsultation von Fachverbänden und BVG-Kommission einen Antrag zur Festsetzung des Mindestumwandlungssatzes zu unterbreiten.

7.1.2.2.1 Qualitätssicherung

- **Anerkennung von Landesregeln für Experten, Revisionsstellen und Revisoren**
Die Landesorganisationen haben dafür zu sorgen, dass die Landesregeln eingehalten werden. Für Revisionsstellen, Revisoren und Experte für berufliche Vorsorge sind Sanktionen vorzusehen, die von der Ermahnung bis zum Ausschluss aus der Landesorganisation gehen können. Auch die Oberaufsichtsbehörde muss für die von ihr zur Funktionsübernahme zugelassenen Personen über die gleichen Sanktionsmöglichkeiten verfügen.
- **Qualitätssicherung bei den Aufsichtsbehörden**
Qualitätssicherung ist auch bei den Aufsichtsbehörden notwendig. Die Oberaufsichtsbehörde überwacht, ob die kantonalen oder regionalen Aufsichtsbehörden ihre Aufgaben in der erforderlichen Qualität 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. 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 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 können in keiner Weise den notwendigen ständigen Dialog zwischen der Oberaufsichtsbehörde und der Gesamtheit der Aufsichtsbehörden ersetzen. Sollen Weisungen zu Fachfragen einen Beitrag zur Qualitätssicherung leisten, müssen sie in enger

Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden und Obergerichtsbehörde erarbeitet werden. Das ist Voraussetzung für die Praxisfähigkeit einer Weisung und Garant für deren Umsetzung.

7.1.2.2 Gewährleistung der einheitlichen Aufsichtspraxis

Die Rechtssicherheit ist ein zentrales Postulat in der beruflichen Vorsorge. Voraussetzung für Rechtssicherheit ist eine einheitliche Aufsichtspraxis. Die Obergerichtsbehörde hat daher die Kompetenz in Aufsichtsfragen Weisungen allgemeiner Art und gegenüber einer einzelnen Aufsichtsbehörde über die einheitliche Anwendung des Bundesrechts zu erlassen. Sie hat ausserdem das Recht, gegen Entscheide von kantonalen Versicherungsgerichten und der Beschwerdekommision Verwaltungsgerichtsbeschwerden beim Eidg. Versicherungsgericht und dem Bundesgericht zu erheben. Sie wird ausserdem von den beiden höchsten eidgenössischen Gerichten zur Vernehmlassung eingeladen⁶⁷.

Die heutigen Weisungskompetenzen des BSV gemäss BVV 1 werden an die Obergerichtsbehörde übertragen.

7.2 Optimierte Aufsichtsstruktur

7.2.1 Aufsichtsbehörde

Die heute vom BSV ausgeübte Direktaufsicht über national tätige Vorsorgeeinrichtungen wird den Kantonen übertragen. D.h. die Kantone sind neu ausschliesslich für die Direktaufsicht sämtlicher Vorsorgeeinrichtungen zuständig, deren Sitz sich auf ihrem Kantonsgebiet befindet. Um die Aufsichtstätigkeit zu optimieren, werden die fachlichen und personellen Anforderungen an die Aufsichtsbehörden im Gesetz umschrieben. Ausserdem wird die Haftung im Grundsatz analog der Haftungsbestimmung für AHV-Ausgleichskassen ausgestaltet (Art. 70 AHVG, Haftung für Schäden aus strafbarer Handlung und aus absichtlicher oder grobfahrlässiger Missachtung von Vorschriften), wobei aber für die Verjährungsfristen die gleiche Regelung gelten soll wie beim Rückgriff des Sicherheitsfonds im Falle von Insolvenzzahlungen⁶⁸. Angestrebt wird insgesamt eine Professionalisierung der Aufsichtstätigkeit: die einzelne Aufsichtsbehörde soll ein gewisses Aufsichtsvolumen aufweisen und über vertiefte Kenntnisse und Erfahrungen verfügen. Durch diese Anforderungen werden Anreize gesetzt, dass sich die Kantone im Sinne von Kompetenzzentren zu interkantonalen Aufsichtsregionen zusammen schliessen. Der Bund verfügt über keine Verfassungsgrundlage, die ihm die Möglichkeit geben würde, die Kantone zum Abschluss von Konkordaten zu zwingen⁶⁹. Die Expertenkommission Strukturreform erwartet jedoch, dass sich die Kantone zu Aufsichtsregionen zusammen schliessen, um ein für eine professionelle Aufsichtstätigkeit notwendiges minimales Aufsichtsvolumen beaufsichtigen zu können. 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 können müssen.

7.2.2 Obergerichtsbehörde

Damit die Obergerichtsbehörde 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 Obergerichtsbehörde aus und diese ist dem Bundes-

⁶⁷ Diese Kompetenz steht heute dem BSV zu (Art. 103 OG iVm Art. 4a BVV 1, die bisherige Regelung wird in Art. 89 des neuen Bundesgerichtsgesetzes übernommen).

⁶⁸ Verjährung innert eines Jahres ab Kenntnis des Schadens, spätestens 5 Jahre nach Eintritt des Schadens (Art. 56a Abs. 2 BVG).

⁶⁹ Art. 48e BV (noch nicht in Kraft gesetzt) enthält eine abschliessende Liste der Bereiche, in denen der Bund die Kantone im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs zum Abschluss von Konkordaten verpflichten kann.

rat 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.

7.2.2.1 Bundesamt für Sozialversicherung

Das BSV nimmt bereits heute Aufgaben im Rahmen der Oberaufsicht wahr, so dass sie in einem System der regionalisierten Aufsicht die Funktion der Oberaufsicht vollständig übernehmen könnte. Diese Lösung wurde bereits im Jahre 2001 von einer Arbeitsgruppe aus Bund, Kantonen und Sozialpartnern empfohlen⁷⁰.

- **Vorteil**

Das Fachwissen ist im Amt aufgrund seiner aktuellen Aufgaben zu einem erheblichen Teil bereits vorhanden.

- **Nachteil**

Das BSV ist Teil der Bundeszentralverwaltung und untersteht dem EDI, so dass es grundsätzlich der uneingeschränkten Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittskompetenz des Departements untersteht⁷¹. Das BSV wird daher aus systemimmanenten Gründen einem direkten Einfluss der politischen Behörden unterliegen und weder rechtlich noch organisatorisch unabhängig sein.

7.2.2.2 Oberaufsichtskommission

Die Oberaufsicht würde von einer Oberaufsichtskommission ausserhalb der Bundeszentralverwaltung wahrgenommen. Derartige Kommissionen finden sich beispielsweise in der Eidg. Bankenkommission, der Eidg. Spielbankenkommission oder der Eidg. Kommunikationskommission. Diesen Kommissionen ist eigen, dass sie nicht einem Weisungsrecht des Bundesrates, sondern einer regelmässigen Berichterstattungspflicht unterliegen⁷². Die Kommissionen werden vom Bundesrat gewählt und müssen ihm ihr Reglement zur Genehmigung unterbreiten⁷³. 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 Kommissionen haben regelmässig lediglich zwischen 5 und 7 Mitgliedern und sind somit für das operative Geschäft auf ein Sekretariat angewiesen. Ein Geschäftsreglement der Oberaufsichtskommission regelt in diesen Fällen die Kompetenzverteilung zwischen Kommission und Sekretariat. In der beruflichen Vorsorge würden Strategie- und Grundsatzfragen wie Anträge an den Bundesrat, das Anerkennen von Standards, der Erlass von Weisungen, das Anerkennen/Verweigern von Unternehmen und Personen als Revisoren und Experten

⁷⁰ Bericht der Arbeitsgruppe "Verstärkung der Oberaufsicht" vom 10. Dezember 2001.

⁷¹ Art. 38 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997, SR 172.010.

⁷² Art. 23 Abs. 3 Bankengesetz, Art. 52 Spielbankengesetz, Art. 57 Fernmeldegesetz (n Art. 56 des Fernmeldegesetzes ist ausserdem ausdrücklich festgehalten, dass die Kommunikationskommissionen keinen Weisungen des Bundesrates unterliegt).

⁷³ Art. 23 Abs. 1 Bankengesetz, Art. 46 und 47 Spielbankengesetz, Art. 56 Fernmeldegesetz.

für berufliche Vorsorge oder der Entzug der Zulassung in die Kompetenz der Oberaufsichtskommission, das Vorbereiten und Umsetzen von Kommissionsbeschlüssen in die Zuständigkeit des Sekretariats fallen.

- **Vorteile:**

- Die Oberaufsichtskommission ist organisatorisch unabhängig und gegenüber dem Bundesrat nicht weisungsgebunden. Dies ist bei der Überwachung der Systemparameter ebenso von Bedeutung wie in Bezug auf Weisungen an die Aufsichtsbehörden zur Ausübung der Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen;
- Eine Oberaufsichtskommission könnte normativ relativ schlank geregelt werden, da sie als Behördenkommission im Sinne der Kommissionsverordnung⁷⁴ gelten würde⁷⁵. Während der Kommissionspräsident seine Aufgaben hauptamtlich ausüben würde, würden die Mitglieder der Oberaufsichtskommission ihre Aufgabe im Nebenamt ausüben. Dafür müssen sie eine reale Entschädigung für die Kommissionsarbeit erhalten, die sich ja nicht nur in der Teilnahme mehr oder weniger regelmässiger Sitzungen erfüllen erschöpfen soll.

- **Nachteile:**

Die Bestellung der Kommission dürfte wegen der gleichzeitig voraus gesetzten Unabhängigkeit und Fachkenntnisse der Kommissionsmitglieder relativ schwierig sein, da die Kommissionsmitglieder nicht nur vom Bundesrat, sondern auch von den Trägern und Dienstleistungserbringern der beruflichen Vorsorge unabhängig sein müssen.

7.2.2.3 Öffentlich-rechtliches Institut

Das Institut ist nicht Teil der Bundeszentralverwaltung und hat eine eigene Rechtspersönlichkeit. D.h. die üblichen bundesrechtlichen Bestimmungen über Anstellung von Personal, Rechnungswesen etc. sind nicht automatisch anwendbar, sondern sind separat zu regeln. Ausserdem muss für das Institut eine Revisionsstelle bestimmt werden.

Beim Vergleich mit dem im Bundesgesetz über die Revisionsaufsicht vorgesehenen öffentlich-rechtlichen Aufsichtsinstitut muss berücksichtigt werden, dass die Revisionsaufsichtsbehörde 30-40 Personen umfassen soll, während für die Oberaufsicht in der beruflichen Vorsorge von einem wesentlich kleineren Personalbestand auszugehen ist. Mit der Revisionsaufsicht in Form des öffentlich-rechtlichen Instituts wird die materielle und finanzielle Unabhängigkeit sowie ein unabhängiges Lohngefüge sichergestellt⁷⁶.

- **Vorteile**

Das Postulat der Unabhängigkeit wird im Vergleich mit den anderen zwei Varianten am konsequentesten umgesetzt, da sie nicht nur gegenüber den politischen Behörden, sondern auch gegenüber den Fachorganisationen, deren Standards von der Oberaufsicht anerkannt werden sollen, unabhängig wäre. Ausserdem hätte das Institut auch dieselbe

⁷⁴ Verordnung über die ausserparlamentarischen Kommissionen sowie Leitungsorgane des Bundes vom 3. Juni 1996, Kommissionsverordnung, SR 172.31.

⁷⁵ Nach Artikel 11 der Kommissionsverordnung können wesentliche Elemente, wie Organisation der Kommission, finanzielle Rahmenbedingungen, Berichterstattung, Auskunftspflichten, etc. in der Einsetzungsverfügung der Kommission geregelt werden. Artikel 17 der Kommissionsverordnung regelt auch die finanzielle Vergütung der Kommissionsmitglieder. Unter Vorbehalt einer besonderen Regelung durch das zuständige Departement im Einvernehmen mit dem EFD haben die Kommissionsmitglieder Anspruch auf ein Taggeld, welches höchstens 1000 Franken betragen darf. Für das Kommissionspräsidium kann eine Jahresentschädigung vereinbart werden. In der Verordnung über die Banken und Sparkassen⁷⁵ wird ausserdem noch eine Entschädigung für den Präsidenten, die Vizepräsidenten und die übrigen Kommissionsmitglieder vorgesehen, deren Höhe vom Bundesrat festgesetzt wird. Die Höhe der Entschädigungen trägt der Verantwortung und der Arbeitslast der Kommissionsmitglieder Rechnung.

⁷⁶ Botschaft BBl 2004, S. 4104

Rechtsform, wie sie in der Regel die kantonalen Aufsichtsbehörden (öffentlich-rechtliche Anstalt) aufweisen.

- **Nachteile**

Ein eigenständiges Institut müsste eine relativ umfangreiche Infrastruktur aufbauen. Der für die Oberaufsichtstätigkeit benötigte Personalbestand von 10 - 15 Personen ist für ein öffentlich-rechtliches Institut relativ klein.

7.2.2.4 Empfehlung der Expertenkommission Strukturreform

Die Expertenkommission Strukturreform hat sich nach Abwägen aller Vor- und Nachteile der verschiedenen Lösungen für eine Oberaufsicht in Form einer Kommission mit einem Sekretariat ausgesprochen. Sie ist eine administrative Einheit, welche der Grösse der Oberaufsichtsbehörde angemessen ist und mit der Zuweisung eines Sekretariates wird die Oberaufsichtskommission trotz des bescheidenen Personalbestandes in der Lage sein, ihre Aufgaben zu erfüllen. Die finanzielle Unabhängigkeit ergibt sich - unabhängig der gewählten Organisationsform - aus der Tatsache, dass ihre Tätigkeit gebührenfinanziert sein soll.

Die Expertenkommission Strukturreform hat sich bei der Abwägung der Vor- und Nachteile auf die zu erwartende Grösse der Oberaufsichtsbehörde und das Kriterium der Unabhängigkeit gestützt. Das BSV scheidet als Oberaufsichtsbehörde wegen der Weisungsunterstellung unter den Bundesrat aus. Ein Oberaufsichtsinstitut als öffentlich – rechtliche Anstalt ist der Grösse der Oberaufsichtsbehörde nicht angemessen, da es übermässige Verwaltungskosten generieren würde, die über Aufsichtsgebühren gedeckt werden müssten.

Die Expertenkommission Strukturreform geht davon aus, dass die Oberaufsichtskommission aus 5 bis 7 Personen bestehen sollte. Diese Personen wären nebenamtlich für die Oberaufsichtskommission tätig. Verlangt werden wie in anderen Kommissionen auch "unabhängige Sachverständige". Die Expertenkommission Strukturreform ist sich bewusst, dass diese beiden Anforderungen in einen Zielkonflikt geraten können⁷⁷. Klar ist für die Expertenkommission Strukturreform, dass die Mitglieder der Oberaufsichtskommission als Fachpersonen und nicht als Verbandsvertreter gewählt werden müssen. Sie sollen denn auch keinem Organ eines Fachverbandes angehören dürfen, welcher der Oberaufsichtsbehörde Standards zur Anerkennung unterbreitet und an diesen Standards auch nicht mitgearbeitet haben. Unvereinbar mit der Mitgliedschaft in der Oberaufsichtsbehörde dürfte auch die Mitgliedschaft in der BVG-Kommission sein. Dagegen dürfte die Tatsache, dass eine Person Mitglied eines Stiftungsrates oder als Experte oder Revisor tätig ist, die Mitgliedschaft in der Oberaufsichtsbehörde nicht automatisch ausschliessen.

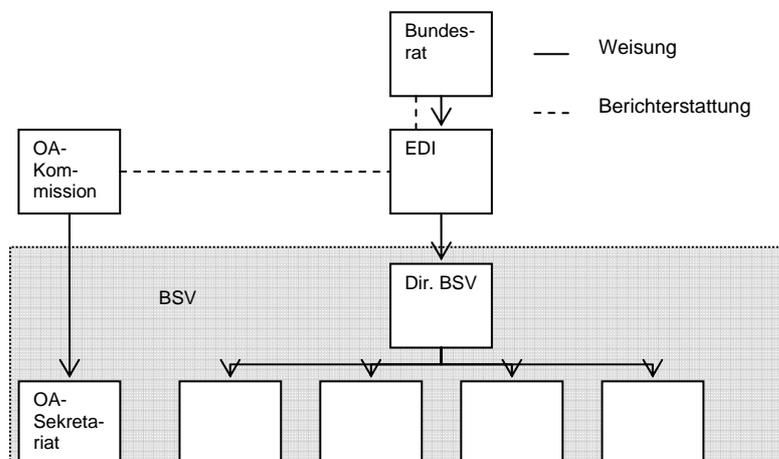
Die Expertenkommission Strukturreform ist der Ansicht, dass die Oberaufsichtskommission über ein eigenes, vom BSV unabhängiges, administrativ jedoch dem BSV angegliedertes Kommissionssekretariat verfügen soll: im Sinne einer schlanken Organisation soll das Sekretariat administrativ zwar dem BSV angegliedert sein. Die Kommission wird ihre Entscheide in eigenem Namen unterzeichnen, so dass das BSV im Bereich der Oberaufsicht nicht in Erscheinung treten wird. Fachlich untersteht es aber der Oberaufsichtskommission. Das Kommissionssekretariat besteht aus 8 – 10 Personen (inkl. Leitung). Die Leitung des Sekretariats wird von der Oberaufsichtskommission gewählt.

Dem Bund werden die Personalkosten der Oberaufsichtskommission (inkl. Sekretariat) über die Aufsichtsgebühren zurück vergütet. Aus organisatorischen Gründen bei der Oberaufsichtskommission angegliedertes Personal des BSV, das die weiteren Aufgaben des Bundes

⁷⁷ Die Gefahr von unerwünschten Bindungen zu den beaufsichtigten Revisionsunternehmen war für den Bundesrat ein Grund für die Ansiedelung der Revisionsaufsichtsbehörde in einem öffentlich-rechtlichen Institut (BBI 2004, S. 4104).

in der beruflichen Vorsorge wahrnimmt, wäre demgegenüber ausschliesslich mit Bundesmitteln und nicht durch Aufsichtsgebühren zu finanzieren.

Organisation der Oberaufsicht



7.2.2.5 Verhältnis der Oberaufsichtsbehörde zur Eidg. BVG-Kommission

Die BVG-Kommission ist das Beratungsorgan des Bundesrates für die Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge und die Analyse der Wirksamkeit beschlossener Massnahmen. In diesem Sinne ist die BVG-Kommission eine Kommission, die sich auch mit politischen Fragestellungen beschäftigt und beschäftigen muss. Der politische Auftrag kommt nicht zuletzt auch in der Zusammensetzung der Kommission zum Ausdruck. Die BVG-Kommission ist auf der andern Seite aber eine beratende Kommission ohne eigene Entscheidbefugnisse.

Der Auftrag der Oberaufsichtsbehörde ist ein anderer: sie hat dafür zu sorgen, dass die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen von allen Aufsichtsbehörden einheitlich angewendet werden. Schliesslich sorgt sie durch die Anerkennung von Qualitäts- und Fachstandards für eine hohe Qualität der Dienstleistungen der mit der Kontrolle und Überwachung der Vorsorgeeinrichtungen betrauten Personen. Anders als die BVG-Kommission hat sie in diesem Aufgabenbereich eine eigenständige Entscheidkompetenz.

Ein Antragsrecht an den Bundesrat hat die Oberaufsichtsbehörde bei der Festsetzung des Umwandlungssatzes und bezüglich Massnahmen zur Sicherung der finanziellen Stabilität des Systems der beruflichen Vorsorge. Das Antragsrecht soll in diesen Bereichen der Oberaufsichtsbehörde und nicht der BVG-Kommission zukommen, weil diese Parameter auf der Grundlage klarer ökonomischer und versicherungstechnischer Kriterien festgesetzt werden sollen. Als beratendes Organ des Bundesrates wird aber die BVG-Kommission auch zu diesen Anträgen der Oberaufsichtsbehörde eine eigenständige Kommissionsempfehlung abzugeben haben.

7.2.3 Variante: zentralisierte Aufsicht beim Bund

Gemäss Auftrag des Bundesrates vom 24. August 04 steht die Variante einer strukturell beim Bund zentralisierten Vorsorgeaufsicht nicht im Vordergrund. Dennoch ist ein solches Modell in der Vernehmlassungsvorlage zu skizzieren, damit Unterschiede zur und Gemeinsamkeiten mit der Hauptvariante einer regionalen Aufsicht sichtbar werden.

Die Kompetenz zur direkten Beaufsichtigung der Vorsorgeeinrichtungen wird auf Bundesebene zentralisiert. Es wird eine ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Aufsichtsbehörde geschaffen, die über 4 – 5 in der Schweiz verteilte regionale Zweigstellen verfügt. Die zentrale Behörde ist rechtlich (bspw. öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes), finanziell

und politisch unabhängig von Bundesverwaltung und Bundesrat. Sie finanziert ihre Tätigkeit durch Aufsichtsgebühren und untersteht nicht den Weisungen des Bundesrates, ist diesem indessen Rechenschaft über Art und Umfang ihrer Aufsichtstätigkeit schuldig. Soweit der zentralen Aufsichtsbehörde infolge mangelhafter Aufsicht Verantwortung für eingetretene Schäden zukommt, ist primär die verwaltungsexterne Aufsichtsbehörde, sekundär der Bund (vgl. Art. 19 Abs. 1 Bst. a Verantwortlichkeitsgesetz, SR 170.32) haftbar. Heute der kantonalen Aufsicht unterstellte öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen werden von der bundesrechtlichen Zweigstelle beaufsichtigt, in deren Region die öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung ihren Sitz hat. Die bei der zentralen Behörde und ihren regionalen Zweigstellen Beschäftigten sind Angestellte des Bundes. Die einheitliche Rechtsanwendung wird über die hierarchische Unterstellung der Zweigstellen unter die Bundesaufsichtsbehörde sichergestellt.

Der Vorteil einer zentralisierten Bundesaufsicht liegt darin, dass die einheitliche Aufsicht über sämtliche der Bundesaufsicht unterstellten Einrichtungen der beruflichen Vorsorge strukturell sicher gestellt werden könnte. Der Nachteil ergibt sich daraus, dass die Bürgernähe nicht im gleichen Ausmass wie bei interkantonalen Aufsichtsregionen gewährleistet werden kann. Zudem würde damit in die Organisationshoheit der Kantone eingegriffen. Die Expertenkommission Strukturreform empfiehlt, diese Variante nicht mehr weiter zu verfolgen.

7.3 Aufsicht über besondere Einrichtungen der beruflichen Vorsorge

7.3.1 Aufsichtszuständigkeit gemäss Sitzprinzip

Die Aufsichtszuständigkeit über Vorsorgeeinrichtungen richtet sich künftig - wie unter Ziffer 7.2.1 ausgeführt - nach dem Sitzprinzip. Nach dem gleichen Prinzip werden auch Freizügigkeitseinrichtungen, patronale Wohlfahrtsfonds und öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen der Aufsichtsbehörde jenes Kantons oder jener Region unterstellt, auf deren Gebiet sie ihren Sitz haben.

Bei den öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen ist die politische Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden gegenüber den kantonalen Regierungen und Parlamenten jedoch nur zum Teil gewährleistet. Sanierungsmassnahmen können bspw. nur mit Zustimmung der kantonalen Regierung und allenfalls des Parlaments an die Hand genommen werden. Wollte man öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen in dieser Hinsicht gleich behandeln wie privatrechtliche Vorsorgeeinrichtungen, müsste die Rechtsform entsprechend geändert werden. Die Frage einer eigenen Rechtsform für Vorsorgeeinrichtungen wird jedoch gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt weiter verfolgt. Vorderhand genügt das Sitzprinzip als Zuständigkeitskriterium. Verworfen wurde aufgrund der politischen Verflechtungen die Beaufsichtigung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen durch den Bund sowie eine Variante, öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen der Kantone der Oberaufsicht, öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen des Bundes hingegen den regionalen Aufsichtsbehörden zu unterstellen. Die Frage der Aufsicht über öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen des Bundes und der Kantone wird im Zusammenhang mit der Ausfinanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen später von einer separaten Expertenkommission geprüft werden.

7.3.2 Ausnahmen: Sicherheitsfonds und Auffangeinrichtung

Die Aufsicht über den *Sicherheitsfonds* und die *Auffangeinrichtung* wird bei der Oberaufsichtsbehörde angesiedelt, da der Sicherheitsfonds an sich keine Vorsorgeeinrichtung ist, jedoch u.a. als Zentralstelle der 2. Säule und Verbindungsstelle gegenüber EU- und EFTA-Staaten Sonderfunktionen ausübt. Die Auffangeinrichtung wiederum ist eine Vorsorgeeinrichtung im klassischen Sinne, ihr kommen jedoch in Bezug auf den Anschluss säumiger Arbeitgeber und deren verspäteter Beiträge hoheitliche Funktionen zu. Da die Auffangeinrichtung eine Einrichtung des Bundesrechts ist, hätte die Zuweisung der Aufsicht über die Auffangeinrichtung an eine regionale Aufsichtsbehörde ebenfalls staatspolitische Verflechtungen zur Folge. Abgelehnt wurde die Variante, die Aufsicht über die Auffangeinrichtung bei

der eidgenössischen Stiftungsaufsicht und die Aufsicht über den Sicherheitsfonds bei der Oberaufsichtsbehörde anzusiedeln.

7.3.3 Anlagestiftungen

Anlagestiftungen sind Annexorganisationen zur kollektiven Kapitalanlage, deren Beaufsichtigung sich von der Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen unterscheidet. Sinnvollerweise wird die Aufsicht über Anlagestiftungen gemeinsam mit der Aufsicht über kollektive Kapitalanlagen im Bundesgesetz über Kapitalanlagen (KAG) geregelt und die Anlagestiftungen der FINMA unterstellt. Die Expertenkommission Strukturreform verweist in diesem Zusammenhang auf den Anspruch der Konferenz der Geschäftsführer von Anlagestiftungen (KGAST), die Anlagestiftungen gleich wie die institutionellen Anlagefonds von der Stempelsteuer und der Mehrwertsteuer auf Vermögensverwaltungs- und Depotgebühren zu befreien. Wird dieses Problem nicht innert nützlicher Frist gelöst, besteht die Gefahr, dass das Produkt Anlagestiftungen von den institutionellen Anlagefonds vom Markt verdrängt wird. Die Expertenkommission ist der Ansicht, dass die Anlagestiftungen als selbstverwaltete kollektive Kapitalanlage für die Berufliche Vorsorge sehr viel Sinn macht und erhalten werden muss. Diskutiert - aber in der Folge aus Gründen der sachlichen Unterschiedlichkeit oder der Unpraktikabilität verworfen - wurden die Vorschläge, 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.

8 Auswirkungen einer überwachten Selbstregulierung auf die Festsetzung der Systemparameter

8.1 Allgemeines

In einem System der prudentiellen Aufsicht muss bei der Festsetzung der Systemparameter das Vorsichtsprinzip gelten. Systemparameter wie Umwandlungssatz oder Mindestzinssatz verschaffen den Versicherten Leistungsgarantien. Sie müssen sich daher konsequent an den wirtschaftlichen Realitäten orientieren. Die Erfahrungen mit den Unterdeckungen haben gezeigt, dass zahlreiche Vorsorgeeinrichtungen aufgrund zu hoher Leistungsparameter Sanierungsbeiträge erheben oder kurzfristig Leistungen senken mussten. Dies untergräbt das Vertrauen in die berufliche Vorsorge. Die Expertenkommission Strukturreform spricht sich für eine konsequente „Entpolitisierung“ der Systemparameter aus und schlägt vor, sie soweit als möglich einer überwachten Selbstregulierung zu überlassen.

8.2 Technischer Zinssatz

Der technische Zins dient dazu, den aktuellen Wert zukünftiger Verpflichtungen zu bestimmen. Es handelt sich um den Diskontsatz für künftige Leistungen und Beiträge, bzw. um den erhofften längerfristigen Renditesatz. Der technische Zinssatz dient zur:

- Ausgestaltung der Leistungsfinanzierung im Leistungsprimat;
- Berechnung des Werts von Eintritts- und Austrittsleistungen im Leistungsprimat;
- Berechnung der mathematischen Reserven für die laufenden Renten;
- Festsetzung des Umwandlungssatzes in einem Sparsystem mit Rentenumwandlung.

Aus Gründen der versicherungstechnischen Kohärenz sollte, wenn möglich, ein für alle Leistungen einheitlicher technischer Zinssatz verwendet werden. Unterschiedliche technische Zinssätze in ein und derselben Vorsorgeeinrichtung führen zu Verzerrungen und haben zur Folge, dass die einzelnen Versichertenkategorien nicht gleich behandelt werden. Wird beispielsweise zur Ausgestaltung der Finanzierung einer Vorsorgeeinrichtung ein technischer Zinssatz von 3% und für die Berechnung des Werts der Eintritts- bzw. Austrittsleistung ein technischer Zinssatz von 3,5% verwendet, so entstehen bei Ein- bzw. Austritten versiche-

rungstechnische Verluste oder Gewinne. Ein Umwandlungssatz, der auf einem höheren technischen Zinssatz als dem technischen Zinssatz der Vorsorgeeinrichtung basiert, führt für die Vorsorgeeinrichtung bei jedem Rentenfall zu Einbussen.

Hinzu kommt, dass sich die bei einer Versicherung (teilweise oder umfassend) versicherten Leistungen zwangsläufig nach dem technischen Zinssatz des Versicherers richten und die Vorsorgeeinrichtung den technischen Zinssatz für diese Leistungen nicht wählen kann.

8.2.1 Heutige Regelungen über den technischen Zinssatz

Das BVG legt den technischen Zinssatz nicht fest, sondern überträgt diese Aufgabe dem Stiftungsrat bzw. dem zuständigen Experten. Gemäss Artikel 65 Absatz 2 BVG regeln die Vorsorgeeinrichtungen Beitragssystem und Finanzierung so, dass die Leistungen im Rahmen dieses Gesetzes bei Fälligkeit erbracht werden können. Im Gegensatz dazu basiert jedoch der - heute vom Parlament festgesetzte - Umwandlungssatz (vgl. hinten Ziff. 8.3) auf einem technischen Zinssatz von 4 Prozent.

Artikel 8 der Freizügigkeitsverordnung (FZV) sieht hingegen für den technischen Zinssatz eine Bandbreite zwischen 3,5% und 4,5% vor. Diese Regel gilt nur in Bezug auf die Freizügigkeit (Wert der Eintritts- und Austrittsleistung) in Vorsorgeeinrichtungen mit Leistungsprimat. Doch wie oben bereits erwähnt, führen unterschiedliche Sätze bei der Berechnung der mathematischen Reserven und bei der Festlegung der Finanzierung zu Verzerrungen und Ungleichbehandlungen der verschiedenen Versicherungskategorien. Dies gilt es indes zu vermeiden.

Bei der Anwendung und Festsetzung der technischen Zinssätze zeichnen sich in den Vorsorgeeinrichtungen heute drei Tendenzen ab:

- **Beibehalten verhältnismässig hoher Zinssätze** (optimistische Tendenz). Was bis heute problemlos funktioniert hat, sollte nicht geändert werden. Dadurch werden die Folgen des Börsencrashes zu Beginn des neuen Jahrtausends minimiert und es wird davon ausgegangen, dass sich diese Krise nur vorübergehend auswirkt und mittelfristig ausgleicht.
- **Festsetzung eines nahezu risikolosen Zinssatzes** (vorsichtige Tendenz). Diesem Schema folgen vor allem Versicherer. Die gegenwärtig tiefen Zinssätze bedeuten aber nicht zwingend, dass das ganze Anlageportefeuille an die neuen Zinssätze angepasst werden muss. Versicherer wenden auf der Basis unterschiedlicher technischer Zinssätze und Sterbetafeln je nach Generation unterschiedliche Tarife an. In der Regel werden in der beruflichen Vorsorge nicht verschiedene, nach Vertragsabschlussjahr oder Eintrittszeitpunkt abgestufte Zinssätze verwendet. Die zwei Systeme können ohne Hinweis auf die bestehenden Unterschiede nicht verglichen werden.
- **Festsetzung eines «ökonomischen», am Markt ausgerichteten technischen Zinssatzes** bei dem die langfristige Komponente ausgeklammert wird (ökonomische Tendenz). Dieser Satz nähert sich dem Zinssatz für Sparguthaben, wobei es allerdings schwierig ist, variable Zinssätze im Leistungsprimat oder für die Berechnung der mathematischen Reserven der Rentner anzuwenden. Bei dieser Vorgehensweise geht in der 2. Säule jegliche Garantie verloren.

8.2.2 Umwandlungssatz

Als Folge der 1.BVG-Revision wird der Umwandlungssatz ab dem Jahr 2005 innert 10 Jahren schrittweise auf 6.8 Prozent gesenkt. Da sich ein breiter Konsens herausgebildet hat, wonach der Umwandlungssatz auch mit dieser Massnahme noch zu hoch sei, hatte eine von der Eidgenössischen BVG-Kommission eingesetzte Arbeitsgruppe in der Folge den Umwandlungssatz und dessen zentrale Parameter zu überprüfen: die Lebenserwartung der Rentner und der technische Zinssatz, mit dem der aktuelle Wert der zukünftigen Verpflichtungen einer Vorsorgeeinrichtung bestimmt wird.

8.2.2.1 Lebenserwartung der Rentnerinnen und Rentner

Aktuell wird die vorhersehbare Erhöhung der Lebenserwartung der Rentner:

- modellmässig wiedergegeben und von den Lebensversicherern im Rahmen von Generationentafeln direkt in die Sterblichkeitstabellen der Rentner integriert;
- in anderer Weise bspw. mit einer Marge von rund 0.5 Prozent zwischen erwarteter Rendite und technischem Zins von den Vorsorgeeinrichtungen im Rahmen von Periodentafeln berücksichtigt.

Beide Konzepte gelten als sachgerecht.

8.2.2.2 Technischer Zins

Der technische Zinssatz muss mit hoher Wahrscheinlichkeit auch auf lange Frist erreicht werden können. Er soll einem risikoarmen Anlageportefeuille mit Sachwerten entsprechen. Eine Arbeitsgruppe der BVG-Kommission hat dazu im November 2004 einen Bericht veröffentlicht⁷⁸. Die Kommission baut auf einem risikoarmen Zins auf, der auf dem Zinssatz der 10-jährigen Bundesobligation basiert, wobei aufgrund verschiedener, mehrjähriger Betrachtungen (gleitende Durchschnitte bzw. aufgrund der Zinsstruktur berechnete Forwardraten) nicht allein auf den jeweils aktuellen Satz abgestellt wurde. Diesen Zins variierte sie mit einem Sicherheitsabschlag und einem Risikozuschlag für die Berücksichtigung weiterer Anlageformen.

Die Arbeitsgruppe empfahl weiter, den Umwandlungssatz regelmässig zu überprüfen, d.h. alle 5 Jahre die verschiedenen zur Verfügung stehenden Grundlagen in einem Bericht zusammenzutragen und die Situation neu zu beurteilen. Dies wird durch das Vorhaben unterstützt, in Zukunft die verschiedenen technischen Grundlagen in einem rascheren als dem bisherigen 10-Jahresrhythmus zu publizieren.

8.2.3 Festsetzung des technischen Zinssatzes

8.2.3.1 Vorschlag der Expertenkommission Strukturreform

Die Expertenkommission Strukturreform ist der Ansicht, dass der technische Zinssatz eine Grösse ist, die sich ausschliesslich auf finanzmathematische Grundlagen abstützen soll. Bei einer Festsetzung des technischen Zinssatzes durch eine politische Behörde besteht jedoch tendenziell immer die Möglichkeit, dass sozialpolitische Überlegungen in diesen Systemparameter einfließen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil der technische Zinssatz zusammen mit der Lebenserwartung ein zentrales Element zur Festsetzung des Umwandlungssatzes ist.

Aus diesen Gründen kommt die Expertenkommission Strukturreform im Bezug auf die Kompetenz zur Festsetzung des technischen Zinssatzes zu einem anderen Schluss als die Expertenkommission Optimierung, welche sich für eine Zuständigkeit des Bundesrates zur Festsetzung des technischen Zinssatzes im Rahmen einer bestimmten Bandbreite ausspricht: Auch der Bundesrat ist ein politisches Gremium und hat deshalb die Aufgabe sozialpolitische Überlegungen in seine Entscheide einzubeziehen. Die von der Expertenkommission Optimierung vorgeschlagene Bandbreite, gäbe dem Bundesrat die Möglichkeit, andere als finanzmathematische Überlegungen zu berücksichtigen, wissend, dass die einzelne Vorsorgeeinrichtung im Rahmen der Bandbreite den für ihre spezifische Risikostruktur und ihre Anlagestrategie passenden technischen Zinssatz wählen könnte. Gerade diese Möglichkeit schafft aber wiederum Anreize für den Einbezug politischer Elemente in die Festsetzung des technischen Zinssatzes. Auf der anderen Seite ist auch zu erwarten, dass der Bundesrat bei seinem Entscheid die Lage der Vorsorgeeinrichtungen durchaus berücksichtigen würde, was

⁷⁸ Arbeitsgruppe Umwandlungssatz, Überprüfung des Umwandlungssatzes auf seine technischen Grundlagen.

zu einer relativ weiten Bandbreite führen könnte. Dies würde die Bedeutung des bundesrätlichen Zinsentscheides relativieren, was unter dem Gesichtspunkt des Vertrauens in die berufliche Vorsorge negativ gewertet werden müsste.

Will man dies verhindern, so gibt es entweder die Möglichkeit, den Zinssatz an eine Formel zu knüpfen oder den Entscheid zur Festsetzung des technischen Zinssatzes einem anderen Gremium zu übertragen.

Anders als der Mindestzinssatz ist der technische Zinssatz eine Grösse, die eine gewisse Konstanz aufweisen muss. Die Bindung an eine Formel ist aus der Sicht der Expertenkommission Strukturreform daher keine zweckmässige Lösung, besteht doch die Gefahr, dass die Formel bei jeder Anpassung des Zinssatzes in Frage gestellt würde. Dies wäre dem Vertrauen in die berufliche Vorsorge abträglich.

Die Expertenkommission Strukturreform kommt daher zum Schluss, dass die Festsetzung des technischen Zinssatzes eine der zentralen Führungsaufgaben der Vorsorgeeinrichtungen sein soll. Der Entscheid soll daher dem paritätischen Organ der Vorsorgeeinrichtung übertragen werden. Da die Festsetzung des technischen Zinssatzes aber natürlich auch Auswirkungen auf die finanzielle Stabilität der Vorsorgeeinrichtung und letztlich des Systems der beruflichen Vorsorgeeinrichtung hat, muss das paritätische Organ bei seinem Entscheid bestimmte Minimalstandards fachlicher und formeller Natur einhalten.

8.2.3.1.1 Fachstandards zur Festlegung des technischen Zinssatzes

Derzeit bestehen Standards der Schweizerischen Kammer der Pensionskassen-Experten für die Festsetzung des technischen Zinssatzes⁷⁹. Bei diesen Standards geht es primär um die Eckwerte für den technischen Zinssatz. Die Expertenkommission Strukturreform empfiehlt, derartige Standards durch die Oberaufsichtsbehörde als allgemein verbindlich erklären zu lassen.

Ist die Oberaufsichtsbehörde der Ansicht, dass mit den Standards der Fachorganisationen die gesetzliche Vorgabe verletzt werden könnte, darf sie diese nicht anerkennen. In diesem Fall muss ein Differenzbereinigungsverfahren zwischen Oberaufsicht und Fachorganisation durchgeführt werden, mit dem Ziel, die Standards so anzupassen, dass sie gesetzeskonform sind. Gelingt dies nicht, legt die Oberaufsichtsbehörde den massgebenden Standard verbindlich fest. Den betroffenen Fachorganisationen, deren Fachstandard nicht berücksichtigt wurde, aber auch mittelbar betroffenen Drittinteressierten, steht der Rechtsweg an die Beschwerdekommision bzw. ab 1. Januar 2007 an das Bundesverwaltungsgericht offen.

8.2.3.1.2 Festsetzung des technischen Zinssatzes durch die Vorsorgeeinrichtung

Die Festsetzung des technischen Zinssatzes für die Vorsorgeeinrichtung ist ein Führungsentscheid des paritätischen Organs der Vorsorgeeinrichtung. Da dieses Organ aus Mitgliedern zusammengesetzt ist, welche im Milizsystem tätig sind, muss dem paritätischen Organ eine Entscheidungsgrundlage für diesen Führungsentscheid vorbereitet werden. Der eigentliche Zinsentscheid kommt im Rahmen eines Zusammenwirkens verschiedener Organe zu Stande.

- **Aufgabe des Experten für berufliche Vorsorge**

Die Vorbereitung der Entscheidungsgrundlage für das paritätische Organ ist Aufgabe des Experten für berufliche Vorsorge. Sein Pflichtenheft ergibt sich im Wesentlichen aus Artikel 53 Absatz 2 BVG. Er hat die Aufgabe zu prüfen, ob die Vorsorgeeinrichtung Sicherheit für die Erfüllung ihrer Verpflichtungen bietet und ob die reglementarischen versicherungstechnischen Bestimmungen über die Leistungen und die Finanzierung den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. In diesem Rahmen muss sich der Experte auch zum technischen Zinssatz äussern und der Vorsorgeeinrichtung einen begründeten Antrag zu

⁷⁹ Schweizerische Kammer der Pensionskassen-Experten, Stellungnahme zum technischen Zinssatz bei Vorsorgeeinrichtungen, Basel 2005.

dessen Höhe unterbreiten. Dabei hat er auf der Grundlage der von der Fachorganisation entwickelten Standards ein Renditepotential für die Vorsorgeeinrichtung zu schätzen. Je nach Anlagestrategie der Vorsorgeeinrichtung stützt er sich dabei auf die längerfristigen Zinserwartungen risikoarmer Anlagen und rechnet gegebenenfalls eine Risikoprämie für Sachwerte dazu. Da die meisten Vorsorgeeinrichtungen für die Berechnung der Sterblichkeit auf Periodentafeln⁸⁰ abstellen, wird er zur Bildung einer Rückstellung für Längerlebigkeit einen Renditeabzug am technischen Zins vornehmen. Wichtig ist folgendes: der Experte unterbreitet dem paritätischen Organ eine Empfehlung über den technischen Zinssatz. Der Entscheid liegt bei der Vorsorgeeinrichtung. In den Fällen, in denen das paritätische Organ von der Empfehlung des Experten abweicht, muss dieser die Aufsichtsbehörde informieren.

- **Aufgabe des paritätischen Organs**

Aufgabe des paritätischen Organs ist es, den Antrag des Experten für berufliche Vorsorge zu prüfen und zu entscheiden, ob es dem Experten für berufliche Vorsorge folgen oder einen anderen technischen Zinssatz wählen will. Da der technische Zinssatz zur Abdiskontierung künftiger Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtung verwendet wird, besteht ein potenzielles Finanzierungsrisiko, wenn das paritätische Organ einen höheren technischen Zinssatz als vom Experten vorgeschlagen verwendet.

Umgekehrt führt ein tieferer technischer Zinssatz dazu, dass unter Umständen unnötigerweise finanzielle Mittel gebunden werden, was sich negativ auf die Leistungen oder die Beitragsbelastung auswirken könnte. Ebenso besteht bei einem tiefen technischen Zinssatz auch die Gefahr, dass die beim Eintritt in eine Vorsorgeeinrichtung eingebrachte Freizügigkeitsleistung nicht ausreicht, so dass zusätzlich eine hohe Einkaufssumme geleistet werden muss, um dereinst eine ungekürzte Rente zu erhalten.

Aus diesem Grund muss das paritätische Organ eine Abweichung von der Empfehlung des Experten begründen. In der Praxis wird bei abweichenden Ansichten von Experten und paritätischem Organ eine Bereinigung zwischen den beiden Organen der Vorsorgeeinrichtung stattfinden. Bleibt es bei den unterschiedlichen Auffassungen, so ist dies vom Experten der Aufsichtsbehörde mitzuteilen. Die Meldepflicht liegt beim Experten, da eine höhere Gewähr dafür besteht, dass die Aufsichtsbehörde über die Meinungsverschiedenheit in Kenntnis gesetzt wird. Sie hat in einem ersten Schritt die Vorsorgeeinrichtung einzuladen, ihren Entscheid zu begründen.

- **Aufgabe der Aufsichtsbehörde**

Die Aufsichtsbehörde hat darüber zu wachen, dass die Vorsorgeeinrichtungen die gesetzlichen Vorschriften einhalten⁸¹. Die Aufsichtsbehörde erfüllt diese Aufgabe u. a. dadurch, dass sie Einsicht in die Berichte des Experten für berufliche Vorsorge nimmt⁸².

Die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen ist als Rechtsaufsicht konzipiert⁸³. Die Aufsichtsbehörde kann daher nicht unmittelbar in die Geschäftsführung der Vorsorgeeinrichtung eingreifen⁸⁴. In Bezug auf die unterschiedlichen Auffassungen zum technischen Zinssatz vom Experten für berufliche Vorsorge und paritätischem Organ kann die Aufsichtsbehörde daher nicht einfach die Empfehlung des Experten für berufliche Vorsorge als verbindlich erklären. Sie hat vielmehr die Begründung für die Abweichung von der

⁸⁰ Bei den Periodentafeln wird die Sterblichkeit in einem bestimmten Zeitpunkt geschätzt. Für die weitere Zunahme der Lebenserwartung wird eine Rückstellung gebildet. Im Gegensatz dazu weisen die Generationentafeln die Sterblichkeit für jeden Jahrgang aus. Rückstellungen für Längerlebigkeit sind in diesem System nur in einem geringeren Umfang nötig.

⁸¹ Art. 62 Abs. 1 BVG.

⁸² Art. 62 Abs. 1 Bst. c BVG.

⁸³ Isabelle Vetter-Schreiber, Staatliche Haftung bei mangelhafter BVG-Aufsichtstätigkeit, S. 33 f., Isabelle Vetter-Schreiber, Kommentar berufliche Vorsorge, S.215.

⁸⁴ Urteil des Bundesgerichts vom 14. August 2003 i.Sa. PK X. A. 395/2002, E. 3.2.

Empfehlung zu prüfen. Ist diese schlüssig, so besteht kein Anlass für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten gegen den Entscheid des paritätischen Organs.

Anders ist zu urteilen, wenn die Begründung des paritätischen Organs nicht plausibel ist. Da in diesem Fall entweder Gefahr für das finanzielle Gleichgewicht der Vorsorgeeinrichtung bestehen kann oder die zweckgemässe Verwendung der Stiftungsmittel gefährdet sein könnte⁸⁵, hat sie die erforderlichen Massnahmen zur Behebung des Mangels zu treffen (Art. 62 Abs. 1 Bst. d BVG). Bei der Anordnung der Massnahmen hat die Aufsichtsbehörde das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten⁸⁶. Der Erlass einer Verfügung mit welcher ein anderer technischer Zinssatz angeordnet wird, kann daher lediglich eine mögliche Massnahme in einer Massnahmenkaskade⁸⁷ sein⁸⁸. Kommt es aber zum Erlass einer Verfügung muss sie auch Bestand haben können. Einer Beschwerde gegen diese Verfügung ist daher grundsätzlich die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Dies macht eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen nötig.

8.2.3.2 Auswirkungen im Freizügigkeitsbereich

Nach Artikel 26 Absatz 2 FZG legt der Bundesrat, den Zinsrahmen für den zur Festsetzung der Barwerte bei Leistungsprimatkassen erforderlichen technischen Zinssatz fest. Nach Artikel 8 der Freizügigkeitsverordnung⁸⁹ liegt dieser Zinsrahmen zwischen 3.5 und 4.5 Prozent.

Da die Zuständigkeit zur Festsetzung des technischen Zinssatzes bei der Vorsorgeeinrichtung liegen soll, sind Artikel 26 Absatz 2 FZG und die dazugehörige Verordnungsbestimmung anzupassen.

8.3 Festsetzung des Umwandlungssatzes

8.3.1 Heutige Regelung

Der Umwandlungssatz ergibt sich grundsätzlich aus der Sterblichkeit und aus dem technischen Zinssatz. Aus fachlicher Sicht würde sich deshalb eine separate Festsetzung des Umwandlungssatzes erübrigen. Allerdings ist der Umwandlungssatz ein wirksames Mittel, um die verfassungsmässigen Leistungsgarantien zu gewähren. So basiert der mit der 1. BVG-Revision neu in Artikel 14 Absatz 2 BVG geregelte Umwandlungssatz auf einem technischen Zinssatz von 4 Prozent.

Artikel 14 Absatz 2 BVG gehört zu den Bestimmungen der 1. BVG-Revision, die auf den 1. Januar 2005 in Kraft gesetzt wurden. Vorher lag die Kompetenz zur Festlegung des Umwandlungssatzes beim Bundesrat, welcher ihn unter Berücksichtigung anerkannter technischer Grundlagen festlegen sollte⁹⁰. In seiner Botschaft schlug der Bundesrat vor, den Umwandlungssatz auf Gesetzesstufe zu regeln, weil er mit einer gleichzeitigen Anhebung der Altersgutschriften ein Absinken des Niveaus der Jahresrente verhindern wollte⁹¹. Das Parlament übernahm den Vorschlag des Bundesrates in Bezug auf die Regulierungsebene, nicht

⁸⁵ Artikel 84 Absatz 2 ZGB.

⁸⁶ Hans-Ulrich Stauffer, Berufliche Vorsorge Rz 1619.

⁸⁷ Der Aufsichtsbehörde stehen mehrere Massnahmen zur Verfügung, beginnend mit der Anordnung eines Obergutachtens. Möglich wäre auch die Absetzung des Stiftungsrats. Wichtig ist, dass die Aufsichtsbehörde den Entscheid des Stiftungsrates über den technischen Zinssatz nicht isoliert betrachtet, sondern auch weitere allfällige kritische Faktoren berücksichtigt, um den der allgemeinen Situation der Vorsorgeeinrichtung möglichst gut entsprechenden Entscheid zu fällen.

⁸⁸ Vgl. Bger vom 15.2.1994 (2A. 433/1994). Danach hat die Aufsichtsbehörde das Recht, die Vorsorgeeinrichtung zur Erhöhung der Beiträge im Umfang der Empfehlung des Experten zu verhalten, wenn diese für die Sicherung des finanziellen Gleichgewichts unabdingbar ist und vom Experten empfohlen worden ist.

⁸⁹ Freizügigkeitsverordnung vom 3. Oktober 1993, FZV, SR 831.425.

⁹⁰ Art. 14 Abs. 1 aBVG.

⁹¹ Botschaft vom 1. März 2000 zur Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters- Hinterlassenen und Invalidenvorsorge, BBl 2000, S. 2690.

aber in Bezug auf die Höhe des Umwandlungssatzes und die Ausgestaltung der flankierenden Massnahmen. Während der Bundesrat den Umwandlungssatz auf 6.65 Prozent senken wollte, beschränkte sich das Parlament auf seinen Satz von 6.8 Prozent. Bei den flankierenden Massnahmen zur Erhaltung des Rentenniveaus sah das Parlament von einer Erhöhung der Altersgutschriften ab und senkte dafür den Koordinationsabzug. Gleichzeitig verpflichtete das Parlament den Bundesrat, ihm ab 2011 mindestens alle 10 Jahre einen Bericht über die Festlegung des Umwandlungssatzes zu unterbreiten.

8.3.2 Vorschlag der Expertenkommission Strukturreform

Nach den Vorschlägen der Expertenkommission Strukturreform soll die Festlegung des technischen Zinssatzes einem System der überwachten Selbstregulierung überlassen werden. Gleichzeitig liegt es auch im Verantwortungsbereich der einzelnen Vorsorgeeinrichtung, zu bestimmen, welche Sterbetafeln angewendet werden sollen. Vor diesem Hintergrund wäre es an und für sich nahe liegend, auch die Regelung des Umwandlungssatzes der einzelnen Vorsorgeeinrichtung zu überlassen. Mit flankierenden gesetzlichen Massnahmen müsste dann aber sichergestellt werden, dass Überschüsse zur Verbesserung der Leistungen verwendet werden. Ausserdem wurde in der Expertenkommission Strukturreform auch darauf hingewiesen, dass in einem System, in welchem wichtige leistungsrelevante Parameter einseitig von der Vorsorgeeinrichtung festgesetzt würden, dem einzelnen Versicherten ein Mehr an Wahlmöglichkeiten zugestanden werden müsste.

Auf der anderen Seite hat der Umwandlungssatz eine wichtige sozialpolitische Bedeutung, die es als wenig realistisch erscheinen lässt, ihn in die Kompetenz der Vorsorgeeinrichtung zu stellen. Um das Vertrauen der Versicherten in die obligatorische berufliche Vorsorge zu stärken, muss deshalb für diesen Bereich ein einheitlicher Umwandlungssatz gelten.

Eine Mehrheit der Expertenkommission Strukturreform ist jedoch der Ansicht, dass die Regelung des Umwandlungssatzes wieder in die Kompetenz des Bundesrates gestellt, der eigentliche Entscheid aber so weit als möglich entpolitisiert werden sollte. Eine Minderheit der Expertenkommission Strukturreform ist dafür, dass die Kompetenz zur Festsetzung des Umwandlungssatzes beim Parlament belassen wird, da aus sozialpolitischen Gründen flankierende Massnahmen zu treffen sind, die in der Regel einer Gesetzesänderung bedürfen. Ausserdem muss die gesetzliche Qualifikation des Umwandlungssatzes als Mindestumwandlungssatz ernst genommen werden. Der Umwandlungssatz darf nicht so festgesetzt werden, dass seine Höhe aufgrund der Sterbewahrscheinlichkeiten und Zinsannahmen gerade noch vertretbar ist. Er ist vielmehr so anzusetzen, dass er von den Vorsorgeeinrichtungen ohne grosses Risiko erwirtschaftet werden kann. Werden Überschüsse erzielt, sind sie den Destinatären weiter zu geben.

Im Detail sollen auf Gesetzesstufe die folgenden Elemente verankert werden:

- **Zuständigkeit zur Festsetzung des Umwandlungssatzes**

- **Bundesrat**

Zuständig zur Festsetzung des Umwandlungssatzes ist der Bundesrat. Er fällt seinen Entscheid auf Antrag der Oberaufsicht⁹² und in Kenntnis der Empfehlung der BVG-Kommission.

- **Oberaufsicht**

Die Oberaufsicht stellt dem Bundesrat Antrag auf Anpassung des Umwandlungssatzes. Im Rahmen ihres Vorschlages konsultiert sie die Fachorganisationen, deren Standards sie als allgemeinverbindlich anerkannt hat. Die Oberaufsicht legt ihrem Antrag ausschliesslich versicherungstechnische Überlegungen zu Grunde.

⁹² Die Zuständigkeit zur Oberaufsicht soll vom Bundesrat zu einer Behörde verlagert werden. Vgl. dazu Ziff. 7.1.2 + 7.2.2).

- **Eidg. BVG-Kommission**

Die Eidg. BVG-Kommission nimmt zuhanden des Bundesrates Stellung zum Antrag der Oberaufsicht. Aufgabe der BVG-Kommission ist es, zusätzlich die sozialpolitischen Aspekte der Anpassung des Umwandlungssatzes zu prüfen. Folgt man allerdings dem Postulat einer entpolitisierten Sicht des Umwandlungssatzes, so bleibt für sozialpolitische Würdigungen der Satzfestsetzung an sich grundsätzlich kein Raum. Aufgabe der Kommission ist es viel mehr zu prüfen, ob die Ergebnisse der Anpassung des Umwandlungssatzes aus sozialpolitischer Sicht Korrekturen zur Gewährleistung des Leistungsniveaus angezeigt erscheinen lassen oder ob eine Senkung ohne sozialpolitische flankierende Massnahmen als zumutbar erscheint.

• **Periodizität**

Seit Bestehen des BVG hat der Bundesrat nie von seiner Kompetenz zur Anpassung des Umwandlungssatzes Gebrauch gemacht. Dies obwohl die versicherungstechnischen Grundlagen auf die sich der Satz von 7.2 Prozent stützte, spätestens seit den frühen 90er Jahren überholt waren. Der Bundesrat muss daher gesetzlich verpflichtet werden, eine bestimmte Periodizität zu beachten. Der geltende Artikel 14 Absatz 3 BVG sieht vor, dass der Bundesrat dem Parlament ab 2011 alle 10 Jahre einen Bericht zur Festsetzung des Umwandlungssatzes unterbreitet. Die Expertenkommission Strukturreform hält diese Frist für zu lange. Sie empfiehlt eine Überprüfung des Umwandlungssatzes alle 5 Jahre. Dadurch könnte auch eine gewisse Glättung der Auswirkungen der Anpassung des Umwandlungssatzes erreicht werden, was dazu beitragen könnte, den Druck auf flankierende Massnahmen zum Erhalt des Rentenniveaus zu vermindern.

• **Konsultationsverfahren**

Weil sich der Umwandlungssatz auf versicherungstechnische Grundlagen stützt, sollte das Konsultationsverfahren auf die Fachorganisationen und die Eidg. BVG-Kommission (die im Wesentlichen aus den Sozialpartnern, den Leistungserbringern sowie den Behinderten- und Altersrentner/innenvertretern zusammengesetzt ist) beschränkt werden. Unabhängig von der gesetzlichen Regelung im BVG haben die zuständigen parlamentarischen Kommissionen das Recht, auf ihren Wunsch zur Anpassung des Umwandlungssatzes konsultiert zu werden (Art. 22 Abs. 3 des Parlamentsgesetzes). Ein Vernehmlassungsverfahren müsste natürlich durchgeführt werden, wenn gleichzeitig flankierende Massnahmen, welche eine Gesetzesänderung nötig machen, zur Diskussion gestellt werden.

8.4 Mindestzinssatz

8.4.1 Heutige Regelung

8.4.1.1 Zielsetzung und Funktion des Mindestzinssatzes

Der Mindestzinssatz legt fest, mit welchem Satz im Beitragsprimat die Altersguthaben im obligatorischen Bereich mindestens verzinst werden müssen. Er bestimmt somit zusammen mit den Gutschriftensätzen, dem Umwandlungssatz und der Lohnentwicklung die obligatorischen Rentenleistungen der beruflichen Vorsorge. Er ist aufgrund der Rendite marktgängiger Anlagen (Bundesobligationen, Aktien, Anleihen und Liegenschaften) festzulegen⁹³.

Er dient jedoch auch zur Berechnung der Mindest-Freizügigkeitsleistung⁹⁴, zur Berechnung des Verzugszinses bei verspäteter Ausrichtung der Freizügigkeitsleistung⁹⁵ und der Austrittsleistung im Scheidungsfall⁹⁶ (vgl. zum Ganzen insb. die Ausführungen unter Ziff. 8.4.2.1.1).

⁹³ Art. 15 Abs. 2 BVG

⁹⁴ Art. 17 Abs. 1 und 4 FZG i.V.m. Art. 6 Abs. 2 FZV

⁹⁵ Art. 7 FZV

⁹⁶ Art. 8a FZV

Bei der Anpassung des Mindestzinssatzes wird die Entwicklung der Rendite marktgängiger Anlagen, insbesondere der Bundesobligationen, sowie zusätzlich von Aktien, Anleihen und Liegenschaften berücksichtigt⁹⁷. Der Zinssatz ist mindestens alle 2 Jahre zu überprüfen, wobei die BVG-Kommission und die Sozialpartner konsultiert werden⁹⁸. Seit Inkrafttreten des BVG am 1.1.1985 wurde der Mindestzinssatz bisher drei Mal - erstmals im Nachgang zur Börsenbaisse per Ende 2002 - angepasst.

Periode	In %
1.1.1985 - 31.12.02	4.00
Bis 31.12.03	3.25
Bis 31.12.04	2.25
seit 01.01.05	2.50

Der angestrebte Zinssatz muss auf den Finanzmärkten unter Einhaltung der Anlagevorschriften erzielbar sein und die Differenz zwischen Anlageertrag und Mindestzinssatz muss gross genug sein, damit Anlage- und Vermögensverwaltungskosten gedeckt sind.

Die nach Gesetz und Verordnung zu berücksichtigenden Parameter wurden bisher jeweils nicht nach einheitlichen Grundsätzen gewichtet. Insbesondere wurde die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen jeweils unterschiedlich stark berücksichtigt.

8.4.1.2 Festsetzung des Mindestzinssatzes

Das Verfahren zur Anpassung des Mindestzinssatzes und zur Gewichtung der massgebenden Parameter ist noch nicht konsolidiert: während die BVG-Kommission einen methodischen Ansatz zur Festlegung des Mindestzinssatzes wünscht, lehnte der Bundesrat bisher ein entsprechendes Vorgehen ab, um die in Gesetz und Verordnung verankerten Kriterien flexibler, d.h. gemäss den konkreten Umständen im Zeitpunkt der Anpassung gewichten zu können.

Gemäss einem vom Anlageausschuss der BVG-Kommission im Jahr 2003 erarbeiteten methodischen Ansatz sollte der Mindestzinssatz vom Bundesrat per 1. Januar 2004 auf 2 Prozent festgesetzt werden. Als Folge der zwischenzeitlich eingetretenen Entspannung der Finanzmärkte setzte der Bundesrat den Zinssatz auf 2.25 Prozent fest (dies exakt im Rahmen des vom Anlageausschuss empfohlenen Vorgehens, mit Zahlen per Ende Juni 2003). Die zugrunde gelegte Methode der BVG-Kommission berücksichtigte neben dem Durchschnitt des Kassazinssatzes der 10-jährigen Bundesobligationen der voran gegangenen 3 Monate, die Ertragsmöglichkeiten weiterer marktgängiger Anlagen, indem in einer Bandbreite von +/- 0.5 Prozent auf die Performance des die BVG-Anlagebeschränkungen berücksichtigenden BVG-Index 93 (ohne Immobilien und Hypotheken)⁹⁹ abgestellt wurde. Bereits im darauf fol-

⁹⁷ Vgl. Art. 15 Abs. 2 BVG; Bis Ende 2004 war der Mindestzinssatz neben der Rendite der Bundesobligationen und den Ertragsmöglichkeiten weiterer marktgängiger Anlagen auch auf der Grundlage des Berichts des BSV über die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen festzulegen. Die finanzielle Lage wird seit Inkrafttreten von Artikel 15 BVG (1. Januar 2005) nicht mehr berücksichtigt und die parlamentarischen Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit der beiden Räte werden im Konsultationsverfahren nicht mehr be-rücksichtigt, um so eine weitergehende Verpolitisierung der Festsetzung des Mindestzinssatzes zu vermeiden.. Insbesondere wurde eine allfällige Rendite aus Liegenschaften nicht berücksichtigt.

⁹⁸ Art. 15 Abs. 3 BVG

⁹⁹ Basis ist der Durchschnitt von 3 vergangenen (möglichst aktuellen) Monatswerten der Kassazinssätze der 10-jährigen Bundesobligationen. Dieser Durchschnitt ist Mittelpunkt einer Bandbreite von plus/minus 0.5 Prozentpunkten. Im Rahmen dieser Bandbreite werden die Ertragsmöglichkeiten weiterer marktgängiger Anlagen berücksichtigt. Der Indikator für diese übrigen Anlagen ist der Pictet BVG-Index 93. Liegt die Performance des Pictet BVG-Index 93 oberhalb der oberen Bandbreite (Durchschnitt der Kassazinssätze der 10-jährigen Bundesobligationen plus 0.5 Prozentpunkte), so ist der Durchschnitt der Kassazinssätze plus 0.5

genden Jahr sollte die nach wie vor angespannte finanzielle Lage zahlreicher Vorsorgeeinrichtungen stärker als gemäss der zugrunde gelegten Formel gewichtet werden. Zur Bildung von Reserven empfahl die BVG-Kommission daher, den damaligen Mindestzinssatz von 2.25 Prozent beizubehalten. Bei konsequenter Anwendung der Formel und unter Berücksichtigung der in der Zwischenzeit eingetretenen weiteren Entspannung am Finanzmarkt und eines Abschlags von 0.25 Prozent-Punkten im Zusammenhang mit der finanziellen Lage der Vorsorgeeinrichtungen hätte hingegen gemäss „Formel“ des Anlageausschusses ein Mindestzinssatz von 3.0% resultiert (mit Zahlen per Ende Juni einen Satz von 3.25 Prozent, inkl. Abschlag von 0.25%). Die empfohlene Vorgehensweise des Vorjahres ergab demnach bereits im Folgejahr nicht mehr das von der BVG-Kommission gewünschte Resultat¹⁰⁰. Der Entscheid des Bundesrates, den Satz von 2.25 Prozent auf 2.5 Prozent anzuheben, erfolgte innerhalb der engen Bandbreite der Vorschläge der Experten (welche von 2.25% bis 2.75% reichten) und der Überlegung, dass aufgrund des ertragsmässig guten Jahres 2003 eine Anpassung angebracht sei.

Mit einer Motion beauftragt die Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats, SGK-N (05.3467 Feste Formel für BVG-Mindestzinssatz) den Bundesrat, auf der Basis von Artikel 15 BVG eine feste Formel für die Bestimmung des Mindestzinssatzes zu erarbeiten und einen entsprechenden Revisionsvorschlag für das BVG zu unterbreiten.

8.4.2 Vorschläge der Expertenkommission Strukturreform

Die Verzinsung der Alterguthaben soll entpolitisiert werden, indem diese auf der Grundlage der realen ökonomischen Gegebenheiten erfolgt. Die Expertenkommission Strukturreform schlägt zur Verwirklichung dieses Ansatzes folgende zwei Varianten vor:

- Im Sinne einer **Hauptvariante** der Expertenkommission Strukturreform wird der Entscheid über die Verzinsung der Altersguthaben in die Kompetenz der Vorsorgeeinrichtung gelegt werden;
- Als Eventualvariante schlägt die Kommission vor, den Mindestzinssatz wird auf der Grundlage einer Formel festzulegen.

8.4.2.1 Eigenverantwortliche Verzinsung der Altersguthaben durch die Vorsorgeeinrichtung (Abschaffung der Konzeption einer Mindestzinnsгарantie)

Anstelle des Bundesrates tragen neu die Vorsorgeeinrichtungen die Verantwortung dafür, dass die Versicherten im Beitragsprimat durch eine angemessene Verzinsung der Altersguthaben und den später daraus resultierenden Leistungen der beruflichen Vorsorge ihre gewohnte Lebenshaltung in angemessener Weise fortsetzen können.

Im schlechtesten Fall wird das Alterskapital mit 0 Prozent verzinst. D.h. die Versicherten tragen somit - wie bereits heute - die Risiken des Kapitalmarktes nicht direkt, sondern allenfalls im Rahmen notwendiger Sanierungsmassnahmen, falls die Vorsorgeeinrichtung in Unterdeckung fällt, wobei durch den Wegfall der Zinsgarantie das Risiko einer Unterdeckung und der Notwendigkeit von Sanierungsbeiträgen erheblich geringer ist.

Die Abschaffung des Mindestzinssatzes stärkt die Eigenverantwortlichkeit der Vorsorgeeinrichtungen, schwächt jedoch die Stellung der Versicherten, da diese die bestehenden Zinsgarantien verlieren. Obwohl mit der 1. BVG-Revision die Kontrollmöglichkeiten der Versicherten auf die Geschäftsführung und die Stellung der Versicherten durch verschiedene Massnahmen verbessert wurde (Pflicht zur einheitlichen Rechnungslegung nach FER 26, zur Bestimmung des den Vorsorgeeinrichtungen von den Versicherern zu überweisenden Überschussanteils [legal quote] und zur Überschussverteilung innerhalb der Vorsorgeein-

Prozent massgebend. Liegt der Index unterhalb der unteren Bandbreite, werden 0.5 Prozentpunkte vom Durchschnitt abgezogen. Liegt der Index innerhalb der Bandbreite, ist er selbst massgebend.

¹⁰⁰ Die Gefahr einer fixen Formel besteht u.a. darin, dass nicht mehr über die Höhe des Mindestzinssatzes, sondern über die Ausgestaltung der Formel diskutiert wird und eine „Entpolitisierung“, soweit dies überhaupt möglich ist, nicht stattfindet.

richtung selbst, paritätische Vertretung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern im obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung) erfordert ein Systemwechsel zur individuellen Festsetzung der Verzinsung der Alterskapitalien flankierende Massnahmen:

- In Anlehnung an die Regelung zur Anpassung der Altersrenten an die Preisentwicklung müsste vom paritätischen Organ verlangt werden, jährlich über die Verzinsung zu entscheiden und den Beschluss entweder in der Jahresrechnung oder dem Jahresbericht zu begründen. Diese Begründungspflicht schafft einen Anreiz für eine aktive Anlagepolitik der zuständigen Organe;
- Das oberste Organ muss die Vorschriften über die Verteilung der Überschüsse nach Artikel 68a BVG einhalten. Die Revisionsstellen müssen prüfen, ob in den Fällen, in denen Überschüsse nicht für Leistungsverbesserungen verwendet werden, die entsprechenden Beschlüsse des obersten Organs und bei Vorsorgewerken der paritätischen Verwaltungskommissionen vorliegen;
- Schliesslich müssten die Vorsorgeeinrichtungen beim Entscheid über Beitragsferien begründen können, dass sich diese auch auf lange Sicht mit dem Ziel der beruflichen Vorsorge vereinbaren lassen¹⁰¹. In jedem Fall muss ein entsprechender Beschluss des obersten Organs vorliegen und sicher ist, dass Beitragsferien oder –reduktionen bei finanziell schwächeren Kassen ebenso wenig in Frage kommen können, wie Regelungen, welche einseitig den Arbeitgeber begünstigen;
- Zur Schaffung von Anreizen in Richtung einer ertragsorientierten Anlagestrategie ist die Verzinsung der Altersguthaben in geeigneter Weise zu erfassen. Die Oberaufsichtsbehörde wird Benchmarks zur Verzinsung der Altersguthaben veröffentlichen.

Wie sich die zielorientierte Verzinsung des Alterskapitals auf die Anlagestrategie und die Anlagetätigkeit der Vorsorgeeinrichtungen auswirken, ist kontrovers. Es ist klar, dass der Wegfall der Mindestzinsgarantie die Risikofähigkeit der Vorsorgeeinrichtungen erhöht. Die erhöhte Risikofähigkeit ermöglicht es den Vorsorgeeinrichtungen, das Vermögen vermehrt in ertragsreichere Anlagen, insbesondere Aktien zu investieren. Der Wegfall der Zinsgarantien soll daher nicht zu schlechteren Leistungen sondern zu einer tendenziell höheren Verzinsung der Altersguthaben führen. Bei den Betriebspensionskassen sind die Anreize schon deshalb in Richtung einer ertragsreicheren Anlagestrategie gesetzt, weil die Mitglieder der Stiftungsräte in der Regel ja auch Destinatäre der Vorsorgeeinrichtung sind und ein rein persönliches Interesse an einer guten Performance der Vorsorgeeinrichtung haben. Bei der Festlegung ihrer Anlagestrategie setzen sich die Vorsorgeeinrichtungen bereits heute ein Anlageziel, welches sie über mehrere Jahre erreichen wollen. Dazu sollte auch ein Zinsziel für die Altersguthaben gehören. Im Sinne eines Anreizes wird die Oberaufsichtsbehörde Benchmarks über die Verzinsung der Altersguthaben veröffentlichen. Die Stiftungsräte werden diese Benchmarks neben der Verpflichtungsstruktur der Vorsorgeeinrichtung im Rahmen der Festlegung des Anlageziels berücksichtigen können.

Bei den Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, welche den Sparprozess selber durchführen, entscheidet der paritätisch zusammengesetzte Stiftungsrat über die Verzinsung der Sparguthaben. Bei den Stiftungen, welche den Sparprozess bei einem Versicherer durchführen lassen, kann dank der erhöhten Transparenz über Renditeziele und Renditeergebnisse und aufgrund des offenen Versichertenkreises ein verstärkter Wettbewerb stattfinden. Einerseits ist bei diesen Vorsorgeeinrichtungen der Kreis der Versicherungsnehmer offen und

¹⁰¹ Das Bundesgericht setzte in einem Urteil vom 26. November 2001 bereits ein Fragezeichen hinter die Zulässigkeit von Beitragsferien bei Beitragsprimatkassen. In diesen Kassen seien die Vorsorgeleistungen nicht im Voraus garantiert, sondern die Versicherten trügen das Risiko, dass ihr Anspruch im Zeitpunkt des Rentenbezugs dem Rentenziel entspreche (BGE 128 II 24). Die Zulässigkeit von Beitragsreduktionen bei Beitragsprimatkassen wird auch von der Doktrin in Zweifel gezogen (Jacques-André Schneider, A-propos des normes comptables IAS 19 et FER/PC 16 et de la prévoyance professionnelle suisse, N 99).

andererseits erleichtert der Wegfall der Mindestzinskonzption auch die Gründung neuer Vorsorgeeinrichtungen.

Eine Minderheit der Expertenkommission Strukturreform ist der Auffassung, dass die Vorsorgeeinrichtungen bei Aufhebung der Mindestzinssatzgarantie gesetzlich verpflichtet werden müssen, die jährliche Zielrendite festzulegen und Richtlinien für die Verteilung erzielter Überschüsse zu erstellen.

8.4.2.1.1 Auswirkungen der Aufhebung des Mindestzinssatzes

Im Folgenden werden die Auswirkungen, die sich im Zusammenhang mit der Aufhebung des Mindestzinssatzes in der beruflichen Vorsorge ergeben, untersucht.

8.4.2.1.1.1 Schattenrechnung

Für viele verliert die Schattenrechnung mit der Aufhebung des Mindestzinssatzes an Einheitlichkeit. Es gibt in der Tat zwei Betrachtungsmöglichkeiten: die Schattenrechnung kann eine Nullverzinsung (Homogenität der Schattenrechnung) oder aber den tatsächlichen vom Stiftungsrat beschlossenen Zinssatz widerspiegeln. Artikel 16 Absatz 2 BVV2 sieht bereits vor, dass in der Schattenrechnung ein abweichender Zinssatz angewendet werden kann. Folglich ist es nicht störend, wenn der Zinssatz der Schattenrechnung nicht in jeder Vorsorgeeinrichtung gleich ist.

8.4.2.1.1.2 Invalidenrente

Die Invalidenrente wird heute auf der Basis des bisher akkumulierten, einschliesslich der künftigen Altersgutschriften ohne Zins berechnet. Die heutige Berechnungsweise kann übernommen werden.

8.4.2.1.1.3 Mindestaustrittsleistung

Dieser Punkt ist etwas heikler. Der Mindestzinssatz dient dazu, auf der Basis der geleisteten Sparbeiträge samt Zinsen eine Vergleichsrechnung zu erstellen.

Wenn zwischen den verschiedenen Vorsorgeplänen unterschieden wird, ergibt dies folgendes Bild:

- Im Leistungsprimat können sowohl die Austrittsleistung nach Artikel 17 FZG als auch die Eintrittsleistung und die Sparbeiträge, wenn diese klar definiert sind, mit einem technischen Zinssatz berechnet werden. In der Tat wird dieser technische Zinssatz für die Festsetzung der Finanzierung verwendet.
- In einem versicherungsmathematisch verwalteten Vorsorgeplan im Beitragsprimat wird auch der technische Zinssatz verwendet, der der Berechnung der mathematischen Reserven dient.
- In Spar- + Risikoplänen nach BVG wird der tatsächliche Sparzinssatz verwendet, was bedeutet, dass die Mindestaustrittsleistung nicht höher als das Sparguthaben des Versicherten ausfallen kann, wodurch die Berechnung der Freizügigkeitsleistung wegfällt.

8.4.2.1.1.4 Teilung der Austrittsleistung bei Scheidung

Artikel 8a FZV legt den Zinssatz (bzw. die Zinssätze) für die seit der Eheschliessung bis zum Zeitpunkt der Ehescheidung erworbene Leistung fest. Der Zinssatz beträgt bis 1984 4% und entspricht seit 1985 dem gesetzlichen Mindestzinssatz. Würde der Mindestzinssatz aufgehoben, so ginge man nach In-Kraft-Treten dieser neuen Regelung von den tatsächlich angewandten Verzinsungssätzen der Vorsorgeeinrichtung aus (diese basieren – abhängig vom Vorsorgeplan – auf den zur Berechnung der Mindestaustrittsleistung verwendeten Zinssätzen).

8.4.2.2 Formel zur Festlegung des Mindestzinssatzes

Für den Fall, dass man nicht auf eine staatlich garantierte Mindestverzinsung verzichten mag, liegt der Schlüssel zur Entpolitisierung des Mindestzinssatzes in der Einführung einer Formel.

Der Mindestzinssatz muss für beide Träger der beruflichen Vorsorge (Vorsorgeeinrichtungen und Lebensversicherer) einheitlich festgelegt werden. Die entsprechende Formel hat sich an der Kapitalmarktentwicklung zu orientieren, um politische Beeinflussungen auszuschliessen.

Massgebend ist ein risikoarmes Portefeuille, um den Anlagespielraum des Stiftungsrates so wenig wie möglich einzuschränken und diesen nicht zu einem Anlageverhalten zu nötigen, das die langfristigen Renditeaussichten der Versicherten schmälert. Vorsorgeeinrichtungen mit guter Risikofähigkeit sind gehalten, das Altersguthaben entsprechend ihren Möglichkeiten höher zu verzinsen. Die Kompetenz, den tatsächlichen, mindestens dem Mindestzins entsprechenden Zinssatz festzulegen, obliegt dem obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung. Es steht in seiner Verantwortung, einen den Interessen der Versicherten angemessenen und den Möglichkeiten der Vorsorgeeinrichtung entsprechenden Satz zu bestimmen.

Vor diesem Hintergrund muss der Mindestzinssatz folgende Kriterien erfüllen:

- wirtschaftliche, d.h. anlagetechnische Tragfähigkeit
- Ausrichtung auf risikoarme Anlagen, z.B. Bundesanleihen
- Langfristige Glättung durch Anwendung eines rollenden Durchschnittzinssatzes
- Finanzmarktkonforme Flexibilität
- Kein direkter Eingriff in die Asset Allokation der Vorsorgeeinrichtung durch einen mit Risikoanlagen errechneten Mindestzinssatz welcher die Vorsorgeeinrichtung zwingt, das Referenzportfolio mit den Anlagen zu replizieren
- Nachvollziehbarkeit durch die Versicherten (Transparenz, öffentlich zugängliche Parameter)
- Festlegung ohne Staatsintervention, Verzicht auf jegliche politische Komponente

Diesen Anforderungen entspricht folgende Formel:

Mindestzinssatz = 70% des 7-jährigen gleitenden Durchschnitts der 7-jährigen Bundesobligationen

Folgende Gründe sprechen für diese Formel:

- Die direkte Bindung an die gleitende Verzinsung siebenjähriger Bundesobligationen sichert für die Vorsorgesysteme, aber auch für die Versicherten die unerlässliche Transparenz, Berechenbarkeit (von der SNB publizierter Wert) und Flexibilität (Anpassungsgeschwindigkeit). Die Verpflichtungsstrukturen sind klar.
- Diese Formel erlaubt - basierend auf der Risikofähigkeit der Vorsorgesysteme - eine klare, nachvollziehbare Anlagestruktur. Der mit 70 Prozent an die Bundesobligationen gebundene Zinssatz verbessert die Risikofähigkeit der Vorsorgeeinrichtungen und erlaubt eine ertragsorientierte Anlagestrategie. Es werden Voraussetzungen zur Erwirtschaftung von Überschüssen geschaffen, die aufgrund der Transparenzbestimmungen auch offen zu legen sind. Mit dieser Mechanik werden aber die Vorsorgesysteme nicht zu riskanten Anlagestrategien gezwungen.
- Die Vorsorgesysteme müssen die Verzinsung auf einem langjährigen Gesamtbestand - und nicht nur auf Neuzugängen - sichern (Laufzeitenstruktur der Verpflichtungen ist wichtig). Aus diesem Grund muss eine realistische, ausgewogene und zum Teil auch vergangenheitsbezogene Grösse (gleitender Durchschnitt und nicht nur zukünftige Grösse) gewählt werden.
- Die hier vorgeschlagene Formel erleichtert die Gründung neuer Vorsorgeeinrichtungen. Sie müssen nicht sogleich eine Verzinsung garantieren, welche sie mit risikoar-

men Anlagen gar nicht erwirtschaften können und laufen daher weniger Gefahr, sofort in eine Unterdeckung zu fallen. Damit wird das Wettbewerbselement in der beruflichen Vorsorge verstärkt.

Die Nachteile einer Formel zur Festlegung des Mindestzinssatzes liegen darin, dass:

- weniger flexibel auf grosse Veränderungen oder Schocks des Kapitalmarktes reagiert werden kann;
- die Diskussionen um den „richtigen“ Mindestzinssatz nicht eliminiert, sondern lediglich auf die Frage verlagert werden, welches die „richtige“ Formel sei.

Im Übrigen ist die Expertenkommission der Ansicht, dass die Verzinsung der Freizügigkeitsleistung in der Freizügigkeitsverordnung überprüft werden muss. In der Tat ist es ein Widerspruch, dass der Mindestzins der für die Verzinsung der Altersguthaben nur im Rahmen des BVG vorgeschrieben wird, im Freizügigkeitsrecht auf die weitergehende Vorsorge ausgedehnt wird. Eine Minderheit der Kommission ist mit keiner der beiden vorgeschlagenen Varianten einverstanden und fordert eine Formel im Rahmen des geltenden Artikels 15 BVG.

8.5 Rückstellungen und Reserven

8.5.1 Heutige Regelung

Artikel 65b BVG überträgt dem Bundesrat die Kompetenz, Mindestvorschriften über die Bildung versicherungstechnischer und finanzieller Reserven für die versicherungstechnischen und finanziellen Risiken zu erlassen. Gemäss Artikel 48e BVV2 hat der Bundesrat diese Aufgabe an die Vorsorgeeinrichtungen weiterdelegiert.

Gemäss Artikel 43 BVV2 ist es überdies Sache der Vorsorgeeinrichtung, anhand des Gutachtens ihres Experten über die erforderlichen Sicherheitsmassnahmen zu entscheiden.

8.5.2 Antrag der Kommission

Nach Ansicht der Kommission ist die Bildung von Reserven und Rückstellungen mit FER 26 und Artikel 65b BVG hinlänglich geregelt. Die Kommission schlägt jedoch in dem Sinne eine Ergänzung des BVG vor, als die Oberaufsichtsbehörde die Möglichkeit erhält, Regeln für die Bildung von versicherungstechnischen und finanzielle Reserven und Rückstellungen zu erlassen.

Im Zusammenhang mit dem Mindestkapital für Sammelstiftungen und Gemeinschaftseinrichtungen sollte ebenfalls die Oberaufsicht die Kompetenz erhalten, Mindestnormen zu erlassen.

Am 10. Juni 2005 hat der Bundesrat Weisungen über die Voraussetzungen zur Gründung von Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen erlassen¹⁰². Nach diesen Weisungen müssen neu gegründete Sammel- oder Gemeinschaftsstiftungen über ein ausreichendes Anfangsvermögen (Rz 41) und eine Garantie für den Fall einer Stiftungsliquidation (Rz 42) verfügen. Diese Voraussetzungen stützen sich auf Artikel 6 Buchstabe a der Verordnung über die Beaufsichtigung und Registrierung der Vorsorgeeinrichtungen¹⁰³. Aus Gründen der Transparenz wäre es jedoch angezeigt, diese Anforderungen auf Gesetzesstufe zu regeln.

¹⁰² BBI 2005 4233 ff.

¹⁰³ Verordnung vom 28. August 1985 über die Beaufsichtigung und Registrierung der Vorsorgeeinrichtungen, BVV 1, SR.831.435.1

8.6 Vermögensverwaltung

8.6.1 Geltende Regelung

Die Vermögensverwaltung der Vorsorgeeinrichtungen ist in Artikel 71 BVG und in detaillierten Ausführungsbestimmungen in den Artikel 49 BVV 2 - 59 BVV 2 geregelt. Das Gesetz hält fest, dass die Vorsorgeeinrichtungen bei der Vermögensverwaltung die Grundsätze Sicherheit, genügender Ertrag, Diversifikation und Liquidität beachten müssen. Ausserdem enthält Artikel 71 Absatz 2 ein ausdrückliches Verbot der Policen-Darlehen.

Die Ausführungsbestimmungen lassen sich im wesentlichen in drei Gruppen einteilen:

- **Vermögensverwaltung als Teil der Führungsverantwortung des paritätischen Organs**

Artikel 49a hält fest, dass die Vermögensverwaltung Teil der Führungsaufgabe des paritätischen Organs ist. Es hat die Ziele und Grundsätze, die Durchführung und Überwachung der Vermögensanlage nachvollziehbar zu regeln. Ein paritätisches Organ würde seine Führungsverantwortung nicht wahrnehmen, wenn es sich auf die Einhaltung der Kriterien von Artikel 71 BVG und der Anlagerichtlinien von Artikel 53 f. BVV 2 beschränken würde¹⁰⁴.

Artikel 50 - 52 BVV 2 konkretisieren die gesetzlichen Anforderungen an die Vermögensverwaltung, wobei insbesondere Artikel 50 Absatz 2 BVV 2 von Bedeutung ist, der die Anforderungen an die Anlagesicherheit definiert. Die Vorsorgeeinrichtung muss darauf achten, dass die Sicherheit des Vorsorgezwecks gewährleistet ist. Dies in Würdigung der gesamten Aktiven und Passiven nach Massgabe der tatsächlichen finanziellen Lage sowie der Struktur und der Entwicklung des Versichertenbestandes. Ausschlaggebend für die Anlagesicherheit ist damit nicht das Risiko, welches mit der einzelnen Anlage verbunden ist, sondern letztlich die Sicherheit der Anwartschaften und Ansprüche der Destinatäre.

- **Anlagerichtlinien**

- **Zulässige Anlagen**

Nach Artikel 53 sind die folgenden Anlagen zulässig:

- Bargeld;
- Forderungen, die auf einen festen Geldbetrag lauten (Postcheck und Bankguthaben, Anlehensobligationen, sowie andere Schuldanerkenntnisse);
- Wohn- und Geschäftshäuser, Stockwerkeigentum, Bauten im Baurecht, Bauland;
- Beteiligungen an Immobiliengesellschaften;
- Aktien, Partizipations- und Genussscheine und ähnliche Wertschriften, Genossenschaftsanteilscheine;
- Beteiligungen an börsenkotierten Unternehmen mit Sitz im Ausland.

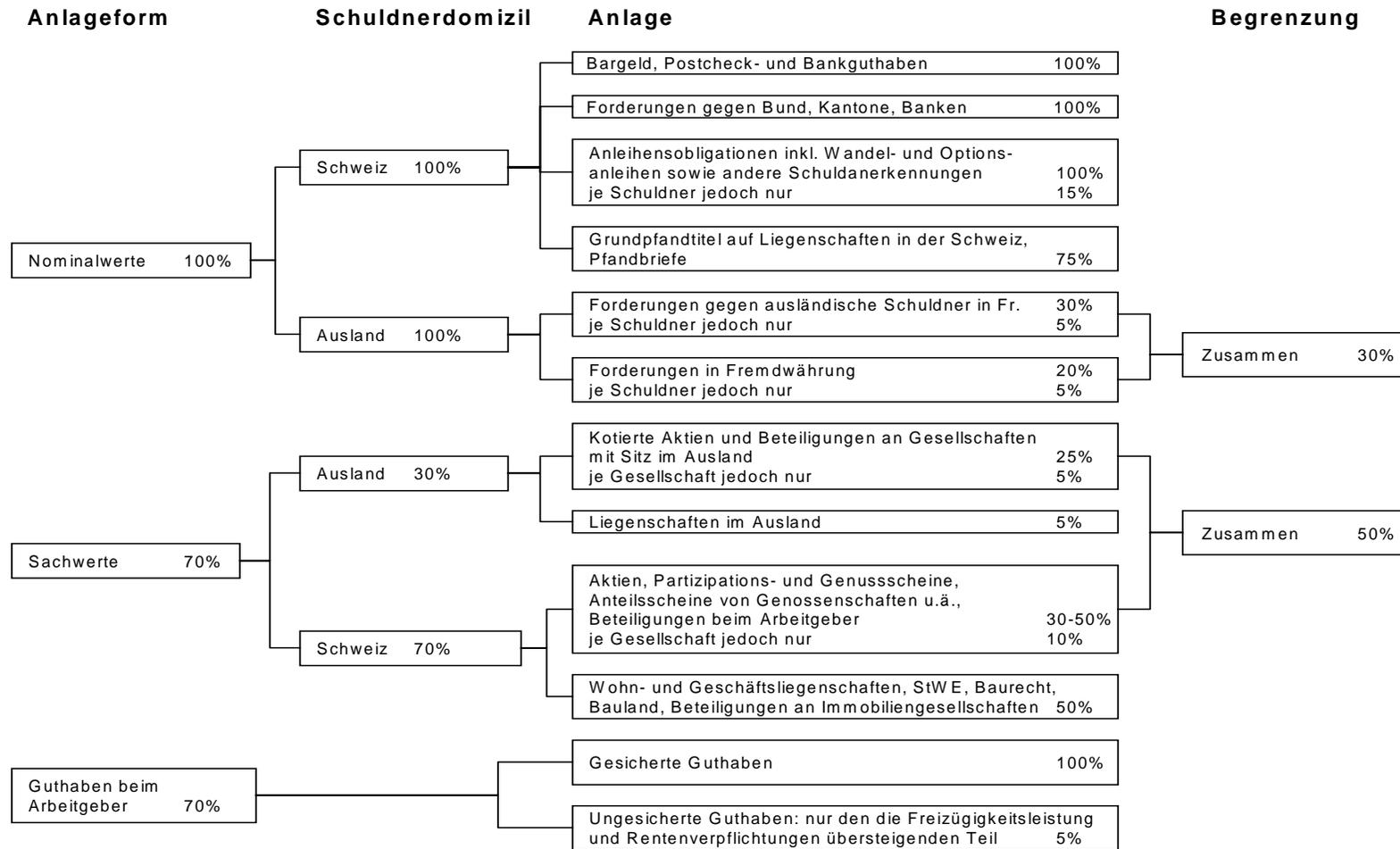
Im Rahmen der erweiterten Anlagemöglichkeiten (Art. 59 BVV 2) sind weitere Anlagen zulässig.

- **Anlagebegrenzungen**

Gemäss Artikel 54 - 57 BVV 2 gelten für die einzelnen Anlagen die folgenden Anlagebegrenzungen:

¹⁰⁴ Isabelle Vetter-Schreiber, Kommentar zum BVG, S.395.

Übersicht über die Anlagebegrenzungen¹⁰⁵



¹⁰⁵ Hans-Ulrich Stauffer, Berufliche Vorsorge, S. 582.

- **Erweiterung der Anlagemöglichkeiten**

Die Vorsorgeeinrichtung darf gestützt auf Artikel 59 BVV 2 sowohl vom Katalog, der an sich zulässigen Anlagen als auch von den Anlagebegrenzungen abweichen, wenn dies im Anlagereglement vorgesehen ist und die Vorsorgeeinrichtung jährlich in einem schlüssigen Bericht als Anhang zur Jahresrechnung dargelegt, dass die Sicherheit des Vorsorgezwecks im Sinne von Artikel 50 Absatz 2 BVV 2 gewährleistet ist. Alternative Anlagen, insbesondere Anlagen in Private Equity und Hedge Funds sind daher nur im Rahmen der erweiterten Anlagemöglichkeiten zulässig.

Die Pensionskassenstatistik zeigt, dass die Vorsorgeeinrichtungen im Durchschnitt die Anlagebegrenzungen nicht voll ausschöpfen.

Anlageformen der Vorsorgeeinrichtungen 2002 (in % der Bilanzsumme)

Anlageform	privatrechtliche VE	Öffentlich-rechtliche VE
Direkte Anlagen	79.2 %	90.8 %
Obligationen, Kassascheine	29.4 %	27.8 %
Aktien, Partizipationsscheine	17.3 %	23.4 %
Liegenschaften, Grundstücke	11.2 %	15.1 %
Hypotheken	3.5 %	8.6 %
Flüssige Mittel, kurzfristige Anlagen	10.8 %	8.6 %
Anlagen beim Arbeitgeber	1.7 %	5.3 %
Verschiedenes	5.3 %	2.0 %
Kollektive Anlagen ¹⁰⁶	20.8 %	9.2 %

8.6.2 Empfehlung der Expertenkommission Strukturreform

Die Expertenkommission Strukturreform ist der Ansicht, dass die Empfehlung der Vorgängerkommission insoweit bereits umgesetzt ist, als bereits das geltende Recht die Vorsorgeeinrichtungen verpflichtet, ein Reglement mit Regeln zur Bildung von Rückstellungen und Schwankungsreserven zu erlassen. Im Rahmen der 1. BVG-Revision wurde der Bundesrat in Artikel 65b BVG verpflichtet, Mindestvorschriften über die Errichtung von Rückstellungen für die versicherungstechnischen Risiken, anderer Rückstellungen zur Sicherung der Finanzierung und von Wertschwankungsreserven zu erlassen. Die entsprechende Verordnungsbestimmung (Art. 48 e BVV 2) sieht vor, dass die Vorsorgeeinrichtungen in einem Reglement Regeln zur Bildung von Rückstellungen und Schwankungsreserven erlassen und dabei den Grundsatz der Stetigkeit beachten müssen. Der Pensionsversicherungsexperte hat sich in seinem periodischen Bericht zu den Rückstellungen und Schwankungsreserven zu äussern¹⁰⁷. Diese Bestimmung in Verbindung mit Artikel 49a Absatz 1 BVV 2, welcher von den Vorsorgeeinrichtungen verlangt, Ziele, Grundsätze, Durchführung und Überwachung der Vermögensverwaltung nachvollziehbar festzulegen, entspricht weitgehend der Empfehlung, weshalb nach Meinung der Expertenkommission Strukturreform kein zusätzlicher Gesetzgebungsbedarf besteht.

Die Expertenkommission Strukturreform ist aber der Meinung, dass die Anlagevorschriften eine grundsätzliche Überprüfung benötigen, da sie eine Scheinsicherheit vermitteln. Die einzelnen Begrenzungen sind ausserdem nur unvollständig auf die Konkretisierung des Grundsatzes der Anlagesicherheit in Artikel 50 Absatz 2 BVV 2 abgestimmt¹⁰⁸. Die wesentlichen Grundsätze der Vermögensverwaltung sind in der BVV 2 geregelt, der normative Gehalt von Artikel 71 BVG ist dagegen eher bescheiden.

¹⁰⁶ Anlagestiftungen, Anlagefonds, Immobiliengesellschaften.

¹⁰⁷ BSV, Erläuterungen zu den Verordnungsbestimmungen des 2. Pakets der BVV 2, http://www.bsv.admin.ch/bv/aktuell/d/bvg_2_revision_zusammenstellung.pdf.

¹⁰⁸ Hans-Ulrich Stauffer, Berufliche Vorsorge, S.580.

Die Expertenkommission Strukturreform schlägt daher vor, auf Gesetzesstufe die wichtigsten Grundsätze der Vermögensverwaltung im Sinne des Vorsichtsprinzips (prudent man rule) zu regeln. Dazu gehören die Verantwortung des paritätischen Organs für die Vermögensverwaltung, d.h. die Verpflichtung zur Festlegung der Ziele, der Organisation, der Durchführung und der Überwachung der Vermögensverwaltung, und eine griffige Umschreibung der Anforderungen an die Anlagesicherheit. Dazu gehört, dass die Anlagestrategie unter Berücksichtigung einer Asset- Liability- Analyse festgelegt wird. Schliesslich soll die Oberaufsicht auch im Bereich der Anlagen die Möglichkeit haben, Standards von Fachorganisationen anzuerkennen.

Auf der anderen Seite könnten die Bestimmungen über die zulässigen Anlageformen und die Anlagebegrenzungen grösstenteils gestrichen werden.

Dieses Vorgehen wäre kompatibel mit der Richtlinie der EU über betriebliche Altersvorsorge¹⁰⁹. Diese Richtlinie ermöglicht es den Mitgliedsstaaten, Vorschriften entweder auf der Grundlage des Vorsichtsprinzips oder mit Anlagebegrenzungen zu erlassen.

Mit diesem Vorgehen hätten die Vorsorgeeinrichtungen mehr Flexibilität bei der Ausarbeitung ihrer Anlagestrategie. Dies würde insbesondere auch für alternative Anlagen gelten, die im Sinne einer stärkeren Diversifikation und mit der gebotenen Vorsicht ohne die Auflagen der erweiterten Anlagemöglichkeiten eingesetzt werden können.

Die Expertenkommission Strukturreform empfiehlt aber, das Verbot der ungesicherten Anlagen beim Arbeitgeber beizubehalten, soweit das Vermögen zur Sicherung der Freizügigkeitsleistungen und laufenden Renten gebunden ist (bisher Art. 57 Abs. 1 BVV 2).

Gegenüber der Freigabe der Anlagebeschränkungen kann der Einwand erhoben werden, dass die schärferen Anforderungen an das Vorsichtsprinzip zu einer Verteuerung der Anlagestätigkeit führen könnte. Dieser Einwand mag allerdings nicht zu überzeugen. Würden Vorsorgeeinrichtungen in der Abwägung zwischen dem bereits heute geltenden Vorsichtsgrundsatz von Artikel 50 BVV 2 und den Anlagebeschränkungen die Anlagebeschränkungen gegenüber dem Vorsichtsprinzip zu stark gewichten, entstünde ein Finanzierungsrisiko, das aus Gründen der Systemsicherheit nicht akzeptiert werden könnte.

Der hier angeregte Systemwechsel stärkt die Verantwortung der Vorsorgeeinrichtung. Er nimmt aber auch die anderen Akteure im Kontrollsystem stärker in die Pflicht. Dies gilt sowohl für den Experten für berufliche Vorsorge, dessen Analyse der Passiven der Vorsorgeeinrichtung ein zentrales Element für die Einschätzung der Risikofähigkeit der Vorsorgeeinrichtung darstellt als auch für die Revisionsstelle, welche die Reglementsconformität der Durchführung der Vermögensverwaltung zu prüfen hat.

Problematisch an den Anlagen beim Arbeitgeber ist die Verknüpfung des Schicksals der Vorsorgeeinrichtung mit jenem des Arbeitgebers. Ein erhöhtes Gefahrenpotential bilden einerseits Beitragsschulden des Arbeitgebers, die in eine Forderung der Vorsorgeeinrichtung umgewandelt werden, andererseits Anlagen beim Arbeitgeber. Für das Geschäftsjahr 2003 belief sich der Betrag fehlender Beiträge von Sammeleinrichtungen und der Auffangeinrichtung angeschlossenen Arbeitgebern auf 64.3 Mio, für 2004 auf 49.5 Mio Franken). Deshalb wurden die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen laufend verschärft, letztmals im Rahmen der 1. BVG-Revision auf den 1. April 2004. Ausstehende Beiträge des Arbeitgebers sind gemäss dem Bericht über die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen und Lebensversicherer vom November 2005 sowohl bei Sammeleinrichtungen als auch bei der Auffangeinrichtung und den übrigen Vorsorgeeinrichtungen die Hauptursache für Insolvenzfälle, ob-

¹⁰⁹ Richtlinie 2003/41 EG des europäischen Parlaments und des Rates über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge. Diese Richtlinie ist für die Schweiz nicht verbindlich.

wohl die gezielten Anlagen beim Arbeitgeber tendenziell an Bedeutung verlieren. 2002 machten sie für privatrechtliche Vorsorgeeinrichtungen noch 1.7 Prozent des Vorsorgevermögens aus. Im Jahr 2004 entfielen bei den Vorsorgeeinrichtungen (ohne Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen) 3.7 Millionen Franken (2003:12.75 Mio) auf Ausfälle wegen Darlehen, Beteiligungen und Hypotheken (nicht nur beim Arbeitgeber) bei Insolvenzzahlungen von 83.5 Millionen Franken (2003: 38.7 Mio)¹¹⁰. Die Stabilität der beruflichen Vorsorge kann dadurch gestärkt werden, dass die Arbeitgeberbeiträge anstatt wie bisher nur einmal, mehrmals jährlich an die Vorsorgeeinrichtung überwiesen werden. Das Risiko des Sicherheitsfonds wird dadurch minimiert, da bei Insolvenz des angeschlossenen Arbeitgebers kleinere Insolvenzleistungen überwiesen werden müssen, da der ausstehende Beitrag des Arbeitgebers wegen bereits erfolgter Teilzahlungen ebenfalls kleiner ist. Die Arbeitgeberbeiträge sollen deshalb künftig nicht mehr mindestens jährlich, sondern mindestens quartalsweise an die Vorsorgeeinrichtungen überwiesen werden.

9 Erläuterungen zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen

9.1 Änderungen des BVG

Art. 5 Abs. 2

Die Bestimmung über die Aufgaben des obersten Organs (Art. 51a) soll für alle dem FZG unterstellten Vorsorgeeinrichtungen gelten, da in diesen Fällen seitens der Versicherten ein gesetzlicher oder reglementarischer Anspruch auf Versicherungsleistungen besteht. Dies ist bei Wohlfahrtsfonds, wo es um reine Ermessensleistungen geht und kein Anspruch auf Versicherungsleistungen (inkl. Freizügigkeitsleistungen) besteht, nicht der Fall. Entsprechend sollen die strengen Anforderungen bezüglich Aufgaben und Verantwortung des obersten Organs für sie nicht gelten.

Art. 14 Abs. 2 und 3

Absatz 2 hält fest, dass der Umwandlungssatz nicht mehr durch das Parlament, sondern durch den Bundesrat festgelegt werden soll. Die Gründe dafür werden in Ziffer 8.3.2 dargelegt. Der Umwandlungssatz soll einerseits möglichst nahe bei den biometrischen und ökonomischen Realitäten liegen. Auf der anderen Seite ist aber nicht zuletzt für die Versicherten eine gewisse Stabilität notwendig. Es ist daher sinnvoll, die Umwandlungssätze alle fünf Jahre neu festzusetzen. Den Antrag zur Neufestsetzung stellt die OBERAUFSICHTSBEHÖRDE über das Eidg. Departement des Innern. Der vom Bundesrat festgesetzte Umwandlungssatz ist nach wie vor ein Mindestumwandlungssatz. Vorsorgeeinrichtungen dürfen – im Rahmen ihrer längerfristigen Finanzierungsperspektiven - einen höheren Umwandlungssatz festsetzen. Andererseits gilt der Mindestumwandlungssatz auch nur für die gesetzliche Minimalvorsorge. In der weitergehenden beruflichen Vorsorge sind die Vorsorgeeinrichtungen frei in der Festsetzung des Umwandlungssatzes. Umhüllende Vorsorgeeinrichtungen dürfen einen tieferen Umwandlungssatz verwenden, wenn im Rahmen der Schattenrechnung nachgewiesen wird, dass die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden¹¹¹.

Das geltende BVG verpflichtet den Bundesrat, alle 10 Jahre einen Bericht über die Festlegung des Umwandlungssatzes vorzulegen. Diese Verpflichtung wird mit der Neuregelung zur Festsetzung des Umwandlungssatzes hinfällig, weshalb *Absatz 3* aufgehoben werden kann.

Art. 15 Abs. 2 und 3 (Hauptvariante)

Nach der Hauptvariante der Expertenkommission Strukturreform (vgl. Ziff.8.4.2.1) soll neu die Vorsorgeeinrichtung über die Verzinsung der Altersguthaben entscheiden. Die heutige Konzeption eines vom Bundesrat festgelegten Mindestzinssatzes würde damit hinfällig.

¹¹⁰ Umhüllende Vorsorgeeinrichtungen haben einen einzigen Plan für die obligatorischen und die überobligatorischen Leistungen der beruflichen Vorsorge. Sie führen für die berufliche Minimalvorsorge lediglich eine Schattenrechnung. Im Gegensatz dazu gibt es auch Vorsorgeeinrichtungen, welche für das BVG-Minimum und die weitergehende Vorsorge gesonderte Pläne führen.

Gradmesser für die Verzinsung der Altersguthaben ist die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtung. Absatz 2 sieht aber nach wie vor zwei Garantien für die Versicherten vor.

- Von einer Verzinsung darf zum einen nur abgesehen werden, wenn sich die Vorsorgeeinrichtung in Unterdeckung befindet. Weist eine Vorsorgeeinrichtung dagegen lediglich ungenügende Reserven auf, so muss sie die Altersguthaben trotzdem verzinsen. Sie kann hingegen bei der Festsetzung des Zinssatzes auf die ungenügende Reservesituation Rücksicht nehmen.
- Zum andern sind sowohl das Altersguthaben des Vorjahres als auch die im laufenden erworbenen Altersgutschriften garantiert. Eine Negativverzinsung ist grundsätzlich ausgeschlossen. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz ist lediglich bei denjenigen Vorsorgeeinrichtungen zulässig, bei welchen die Versicherten zwischen verschiedenen Anlagestrategien wählen können¹¹².

Die Vorsorgeeinrichtungen entscheiden jährlich über die Verzinsung der Altersguthaben. In der Praxis dürften die Vorsorgeeinrichtungen den Entscheid nach Ablauf des Geschäftsjahres treffen. Die Zinsen müssen den Alterskonti per Ende des vorangegangenen Kalenderjahres gutgeschrieben werden. Die Altersgutschriften des laufenden Jahres werden nicht verzinst¹¹³. Die Vorsorgeeinrichtungen müssen die Versicherten jährlich über ihren Zinsentscheid informieren¹¹⁴. Die Oberaufsichtsbehörde wird in geeigneter Weise Benchmarks über die Verzinsung der Altersguthaben durch die verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen veröffentlichen, so dass die obersten Organe der Vorsorgeeinrichtungen von den Versicherten an ihren Leistungen gemessen werden können.

Der heutige Absatz 3 regelt das Verfahren zur Festsetzung des Mindestzinssatzes durch den Bundesrat und ist aufzuheben.

Art. 15 Abs. 2 und 3 Eventualvariante Formel

Im Sinne einer Eventualvariante stellt die Expertenkommission Strukturreform eine Formel zur Diskussion. Danach sind die Altersguthaben mindestens mit 70 Prozent der Zinsen der Bundesobligationen mit einer Laufzeit von 7 Jahren zu verzinsen. Dabei wird auf den rollenden Durchschnitt aus 7 Jahren abgestellt.

Die Formel für den Mindestzins stützt sich ausschliesslich auf statistische Angaben. Die entsprechenden Angaben werden von der Oberaufsichtsbehörde veröffentlicht. Ein Entscheid des Bundesrates ist nicht mehr nötig.

Bei der Eventualvariante wird an der Konzeption des Mindestzinses festgehalten. Die Vorsorgeeinrichtungen dürfen und sollen im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten eine höhere Verzinsung gewähren. Auf der anderen Seite gilt der Mindestzinssatz nur für die Minimalvorsorge. In der weitergehenden Vorsorge oder in umhüllenden Plänen dürfen auch tiefere Zinsen angerechnet werden, wenn die Einhaltung der Minimalvorschriften in der Schattenrechnung dargelegt wird.

Der Mindestzinssatz muss immer zum voraus für das kommende Jahr festgelegt werden. Über die effektive Verzinsung der Altersguthaben entscheiden aber die Vorsorgeeinrichtungen in der Regel erst nach Ablauf des Geschäftsjahres, soweit sie aufgrund der Struktur und der finanziellen Lage der Kasse dazu die Möglichkeit haben. Damit alle Vorsorgeeinrichtungen mit demselben Mindestzinssatz rechnen, wird auf Verordnungsstufe festgehalten werden, dass der Mindestzinssatz mit Stichtag 30. Juni für das Folgejahr festzusetzen ist.

¹¹² Art. 1e BVV 2

¹¹³ Art. 11 Abs. 2 BVV 2

¹¹⁴ Art. 86b Abs. 1 Bst. a BVG

Der heutige *Absatz 3* regelt das Verfahren zur Festsetzung des Mindestzinssatzes durch den Bundesrat und ist aufzuheben.

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 BVG (neu) Aufgaben des obersten Organs

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. In einem System der überwachten Selbstregulierung ist es 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 Vorsorgeeinrichtung. 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.

Das oberste Organ hat die Möglichkeit, bestimmte Aufgaben zu delegieren. Bestimmte zentrale Führungsaufgaben dürfen aber 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 Verteilung der freien Mittel (Verhältnis von Rentenindexierung zur Verbesserung der Anwartschaften der aktiven Versicherten, Voraussetzung für Beitragsreduktionen), der Erlass und die Änderung von Reglementen, Wahl der massgebenden technischen Grundlagen (Wahl der versicherungstechnischen Grundlagen [z.B. Grundlagen EVK, VZ Zürich; BVG 200x] und des technischen Zinssatzes, Festlegung der Organisation der Vorsorgeeinrichtung; Ausgestaltung des Rechnungswesens (insbesondere auch Reporting und Controlling), Information der Versicherten, 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), Entscheid über Rückdeckung (Entscheid über Ausmass der Rückdeckung [Vollversicherung, Risikoversicherung, Stop – Loss - Versicherung, etc.], Festlegung der Ziele und Grundsätze der Vermögensanlage (Zielrenditen, Ausübung von Stimmrechten, etc.) sowie Überwachung des Anlageprozesses (Wahl und Entlassung der Vermögensverwaltung, Sicherstellung der Loyalität der Vermögensverwaltung durch geeignete Massnahmen). 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 regeln¹¹⁵. Dieser Aspekt ist jedoch Gegenstand der Kommissionsarbeiten des nächsten Jahres.

¹¹⁵ Art. 50 Abs. 2 BVG

Absatz 3 regelt, welche und an wen Aufgaben des obersten Organs delegiert werden können. Das oberste Organ muss nicht sämtliche Aufgaben in voller Zusammensetzung selbstständig 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.

Absatz 4 entspricht dem geltenden Artikel 51 Absatz 7 BVG.

Art. 52 Abs. 4

Die Bestimmung regelt die Haftung der Revisionsstelle und entspricht dem geltenden Artikel 53 Abs. 1^{bis}. Die Haftung der Revisionsstelle ist aus systematischen Gründen bei den übrigen Haftungsbestimmungen zu regeln.

Art. 52a (neu) Zulassung von Revisionsstellen und Experten für berufliche Vorsorge

Experten für berufliche Vorsorge und Revisionsstellen müssen neu von der Oberaufsichtsbehörde zugelassen sein, bevor sie in der beruflichen Vorsorge tätig sein dürfen. Für beide Funktionen 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 oder Revisionsstelle ausüben werden, die Zulassungsvoraussetzungen persönlich erfüllen.

Anders als bisher wird für die Funktion der Revisionsstelle nicht mehr auf die Mitgliedschaft in einem Verband (bspw. Schweizerische Treuhandkammer) oder einem Organ (kantonale oder eidgenössische Finanzkontrollstellen), sondern auf die Befähigung der einzelnen Person abgestellt (*Absatz 1*). In sachlicher Hinsicht sind darunter die berufliche Ausbildung und Berufserfahrung (Fachpraxis) sowie die Kenntnis des geltenden Rechts zu verstehen. In persönlicher Hinsicht müssen die Experten für berufliche Vorsorge und die RevisorInnen über einen guten Leumund und Vertrauenswürdigkeit verfügen (*Absatz 2*). Für Revisionsstellen gelten zusätzliche weitere Voraussetzungen (vgl. Art. 52b).

Die Präzisierung der fachlichen und persönlichen Kriterien erfolgt im Rahmen der überwachten Selbstregulierung durch die Fachverbände, indem diese Qualitätsstandards erarbeiten, die die Zulassungskriterien genauer definieren (*Absatz 3*). Die Oberaufsicht erklärt den Qualitätsstandard für allgemeinverbindlich, 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 Oberaufsichtsbehörde mit einem ihr von einem Fachverband unterbreiteten Qualitätsstandard nicht einverstanden, so setzt sie die Zulassungskriterien eigenständig fest und lehnt die Allgemeinverbindlicherklärung des von den Fachverbänden beantragten Qualitätsstandards mittels Verfügung ab. Gegen einen solchen Entscheid können die antragstellenden Fachverbände Beschwerde (Art. 74 BVG) erheben.

Experten für berufliche Vorsorge und Revisionsstellen werden für die Dauer von 5 Jahren zugelassen (*Absatz 4*). Während dieser Zeit kann die Zulassung von der Oberaufsicht 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 Oberaufsichtsbehörde prüft auf Antrag, ob die Zulassungsvoraussetzungen weiterhin erfüllt sind und erneuert gegebenenfalls die Zulassung für weitere 5 Jahre.

Art. 52b (neu) Besondere Bestimmungen für die Zulassung von Revisionsstellen und Revisoren

Das Revisionsaufsichtsgesetz (RAG) regelt 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 werden die Zulassung nach RAG sowie weitere vorsorgespezifische Anforderungen gemäss Artikel 52a voraus gesetzt (Praxiserfahrung in der beruflichen Vorsorge, Kenntnis des Stiftungsrechts und der beruflichen Vorsorge u.a.).

Art. 52c Aufgaben der Revisionsstelle

In *Absatz 1* werden die Prüfaufgaben der Revisionsstelle, die bisher auf Gesetzes- und Verordnungsstufe geregelt waren, werden 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.
- *Buchstabe c* bezieht sich auf die neu dem obersten Organ zugewiesene Aufgabe, die Übereinstimmung von Aktiv- und Passivseite zu überprüfen. Der Revisionsstelle obliegt es hier zu prüfen, ob der vom obersten Organ verfolgten Anlagepolitik eine entsprechende Analyse voraus gegangen ist. Aufgrund des Verzichts auf vorgegebene Anlagelimiten ist auch die Prüfung hinsichtlich der Übereinstimmung mit den für Anlagen beim Arbeitgeber verbleibenden Vorschriften und Reglementen im Gesetz zu verankern.
- *Buchstabe d* greift heute in Art. 35 Abs. 1 Bst. c BVV 2 geregelte Pflicht im Zusammenhang mit der Loyalität in der Vermögensverwaltung auf.
- *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 Art. 65d 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. Weiter hat die Revisionsstelle zu prüfen, ob die getroffenen Massnahmen verhältnismässig sind. Dies insbesondere in den Fällen von Artikel 65d Abs. 3 BVG, wenn Sanierungsbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern oder von Rentnern erhoben werden.
- *Buchstabe g*: Das Einreichen der von Gesetz und Verordnung vorgesehenen Meldungen an die Aufsichtsbehörde ist im Konzept der Selbstregulierung eine unabdingbare Voraussetzung. Es wird deshalb die Prüfung der Erfüllung aller Meldepflichten ins Gesetz aufgenommen. 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.

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 statistischen 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*: 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 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 nach Absatz 2 nicht automatisch erhalten, diesen aber jederzeit einfordern können, wird aus Gründen der Praktikabilität festgehalten.

Zu *Absatz 4*: 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 5 betrifft das Verhältnis von Revisionsstellen, Fachverbände, Aufsichtsbehörden und Oberaufsichtsbehörde. 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 Revisionsstellen Mängel fest, so werden diese Feststellungen dem entsprechenden Fachverband der Revisionsstellen gemeldet, um so generell eine Qualitätsverbesserung zu erzielen.
- **Definition spezieller Prüffelder**: die Oberaufsichtsbehörde 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) Aufgaben des Experten für berufliche Vorsorge

Abs. 1 Bst. a und b entsprechen dem geltenden Artikel 53 Absatz 2. Materiell neu ist *Bst. c*, welcher den Experten verpflichtet, zu prüfen, ob das Anlagevermögen der Vorsorge-

einrichtung im Gleichgewicht mit ihren Verpflichtungen steht. Es geht bei dieser Bestimmung um die Frage, wer die Verantwortung für die Asset-Liability-Analyse trägt. Diese Frage ist umso wichtiger, als die Expertenkommission Strukturreform die Aufhebung der Anlagebegrenzungen¹¹⁶ für Vorsorgeeinrichtungen vorschlägt (vgl. Ziff. 8.6.2). Nach dem neuen Artikel 51a Absatz 2 Buchstabe I BVG ist das oberste Organ verantwortlich für die Festlegung der Ziele und der Grundsätze der Vermögensanlage und die Überwachung des Anlageprozesses. Das oberste Organ hat für ein funktionierendes Risikomanagement im Bereich der Vermögensverwaltung zu sorgen und auch die erforderlichen Asset-Liability-Analysen vorzunehmen bzw. vornehmen zu lassen. Der Experte für berufliche Vorsorge muss die Passivseite (Liabilities) richtig gewichten um zu beurteilen, ob diese mit der Struktur der Anlagen (Assets) im Gleichgewicht stehen. Er wird prüfen ob das Anlagevermögen im Gleichgewicht mit den Vorsorgeverpflichtungen steht (was z. B. nicht der Fall wäre, wenn eine Vorsorgeeinrichtung gleichzeitig einen sehr hohen Rentnerbestand und einen sehr hohen Aktienanteil im Vermögen hätte). Dem Experten für berufliche Vorsorge soll in erster Linie eine koordinierende Funktion zukommen. Er soll das oberste Organ darauf aufmerksam machen, falls ihm der Beizug eines Anlagespezialisten notwendig scheint.

Nach *Absatz 2* unterbreitet der Experte dem obersten Organ Empfehlungen über die Höhe des technischen Zinssatzes und die Massnahmen, die im Falle einer Unterdeckung eingeleitet werden sollten. Der Experte hat eine beratende Funktion. Seine Empfehlung zum technischen Zinssatz muss sich auf Fachstandards stützen, die von der OBERAUFSICHTSBEHÖRDE anerkannt werden (vgl. Ziff. 8.2.3.1.1). Für die Festlegung des technischen Zinssatzes sieht das Gesetz einen Höchststrahmen für den technischen Zinssatz vor. Dieser ist im Rahmen von anerkannten Fachstandards (vgl. Ziff. 8.2.3.1) durch die Vorsorgeeinrichtung festzusetzen. Der Zins ist so anzusetzen, dass er mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einem risikoarmen Anlageportefeuille mit Sachwerten über einen längeren Zeitraum erreicht werden kann. Dies bedeutet, dass der technische Zinssatz nicht nur risikoarme Anlagen berücksichtigen muss. Er darf (muss aber nicht) auch Sachwerte berücksichtigen, wobei im Sinne des Vorsichtsprinzips Abschläge vorzunehmen sind. Weil sich der Experte für berufliche Vorsorge bei seinen Empfehlungen auf anerkannte Standards stützt, muss er aktiv werden, wenn das oberste Organ seinen Empfehlungen keine Folge leistet. Im Rahmen der Verordnungsänderungen zu diesem Gesetzesentwurf muss die Meldepflicht des Experten in Artikel 41 BVV 2 erweitert werden. Er muss die Aufsichtsbehörde informieren, wenn die Vorsorgeeinrichtung den technischen Zinssatz in Abweichung zu seiner Empfehlung festsetzt.

Absatz 3 gibt dem Bundesrat die Kompetenz zur Regelung des Verhältnisses zwischen Experten und Aufsichtsbehörden, bzw. der OBERAUFSICHTSBEHÖRDE. Diese Bestimmung ist in einen Zusammenhang mit den neuen Artikeln 62a Absatz 2 Buchstabe b und 64 Abs. 2 Bst. i zu stellen. Die erste Bestimmung gibt der Aufsichtsbehörde eine Weisungskompetenz gegenüber dem Experten im Einzelfall während die zweite Bestimmung der OBERAUFSICHTSBEHÖRDE ein Weisungsrecht genereller Art gegenüber den Experten vorsieht.

Art. 61 Aufsichtsbehörde

Die Kantone sind ausschliesslich für die Direktaufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen zuständig (*Abs. 1*). Dies betrifft sämtliche Vorsorgeeinrichtungen, unabhängig davon, ob sie privat- oder öffentlich-rechtlich organisiert und regional oder national tätig sind. Es gilt das Sitzprinzip, wonach jener Kanton für die Aufsicht zuständig ist, auf dessen Gebiet die Vorsorgeeinrichtung ihren Sitz hat. D.h. die national tätigen Vorsorgeeinrichtungen und auch die bundesnahen Vorsorgeeinrichtungen, welche bisher der Bundesaufsicht unterstanden, unterstehen neu der Aufsicht jenes Kantons, auf deren Kantonsgebiet sie ihren Sitz haben. Die Kantone können sich zu Aufsichtsregionen zusammenschliessen und einer Behörde die Aufsicht über sämtliche Vorsorgeeinrichtungen mit Sitz in der Aufsichtsregion übertragen. Der Zusammenschluss zu einer Aufsichtsregion steht insbesondere dann im Vordergrund, wenn einzelne Kantone die gesetzlichen Anforderungen an die Aufsichtsbehörde (vgl. nachste-

¹¹⁶ Art. 50 – 56a BVV 2

hend Abs. 3) oder die ihnen übertragenen Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen (vgl. Art. 62) nicht alleine erfüllen können.

Die Aufsichtsbehörden benötigen das entsprechende Fachwissen, um die Beratungs- und Kontrolltätigkeit des Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstelle nachvollziehen zu können. Dafür sind Kenntnisse versicherungs- und revisionstechnischer Art notwendig (Abs. 2). Die Aufsichtsbehörden entscheiden selbständig darüber, welche Fachkenntnisse sie in Form kompetenter Mitarbeiter selber zur Verfügung haben und welches Fachwissen sie durch den Beizug Dritter verfügbar machen. Die Mitarbeiter der Aufsichtsbehörde müssen aber mindestens die im Gesetz umschriebenen Anforderungen erfüllen (Abs. 3).

Die Direktaufsicht soll professionell, effektiv und konsequent ausgeübt werden. Dazu gehört auch eine strenge Haftung analog dem Rückgriffs- und Rückforderungsrecht des Sicherheitsfonds (Art. 56a Abs. 3 BVG) im Sinne Artikel 70 AHVG (Abs. 4). Aus Risikoüberlegungen werden sich die Kantone eher zu Aufsichtsregionen zusammenschliessen. Dies auch als Folge der Übertragung der Direktaufsicht über die bisher vom Bund beaufsichtigten national tätigen und damit in der Regel vermögensstarken Vorsorgeeinrichtungen an die Kantone.

Art. 62 Aufgaben

Absatz 1: In regulatorischer Hinsicht wird überprüft, ob die statutarischen und reglementarischen Vorschriften mit dem geltenden Recht vereinbar sind (Bst. a). Die Pflicht zur zweckgemässen Verwendung des Vorsorgevermögens (Bst. b) ist heute nur im Stiftungs- nicht aber im Genossenschaftsrecht geregelt (Art. 84 Abs. 2 ZGB). Diese Zweckbestimmung galt bisher auch für Stiftungen mit obligatorischen oder reglementarischen Leistungen, nicht aber für Genossenschaften (Art. 62 Abs. 2 altBVG). Die zweckgemässe Verwendung des Vorsorgevermögens statuiert jedoch ein allgemeines Prinzip in der beruflichen Vorsorge, das unabhängig der Rechtsform der Vorsorgeeinrichtung gelten soll. Entsprechend sollen die Aufsichtsbehörden die Einhaltung dieses Grundsatzes durch alle Vorsorgeeinrichtungen prüfen und nicht bloss bei Stiftungen. Die Rechtmässigkeit der Geschäftstätigkeit der Vorsorgeeinrichtung wird anhand eines jährlichen Geschäftsberichts und durch Einsichtnahme in den Bericht der Revisionsstelle geprüft (Bst. b und c). Stellt sie dabei Mängel fest, so ist sie dazu verpflichtet, Massnahmen zu treffen, um die festgestellten Mängel zu beheben (Bst. d). Bst. e entspricht dem bisherigen Abs. 1 Bst. e BVG.

Absatz 2

Da in Absatz 1 der Grundsatz der zweckgemässen Verwendung des Vorsorgevermögens für alle Vorsorgeeinrichtungen verallgemeinert wird, ist der bisher in Absatz 2 enthaltene Verweis auf Artikel 84 Absatz 2 ZGB zu streichen. Im übrigen wird der Prüfauftrag der Aufsichtsbehörde um die Organisation der Stiftung (Organe, Verwaltung, vgl. Art. 83 ZGB), die Kompetenz zur Einforderung einer Zwischenbilanz bei Überschuldung oder Zahlungsfähigkeit (Art. 84a ZGB) und die Umstände im Zusammenhang mit der Änderung des Zwecks einer Stiftung (Art. 86 - 86b ZGB) ergänzt.

Absatz 3

Auch bei der Auflösung einer Vorsorgeeinrichtung infolge Übertragung des Vorsorgevermögens auf einen neuen Rechtsträger (Übernahme durch eine andere Vorsorgeeinrichtung) ist sicherzustellen, dass das Vorsorgevermögen zweckgemäss verwendet wird. Für stiftungsrechtlich organisierte Vorsorgeeinrichtungen ist die Auflösung auf Klage der Aufsichtsbehörde geregelt (Art. 89 Abs. 1 ZGB), während die Aufhebung einer Genossenschaften durch Auflösungsbeschluss der Genossenschafterversammlung und damit ohne Mitwirkung der Aufsichtsbehörde möglich ist. Mit Absatz 3 wird sichergestellt, dass Vorsorgeeinrichtungen und Einrichtungen, die der beruflichen Vorsorge dienen, unabhängig ihrer Rechtsform nur noch durch die Aufsichtsbehörde aufgehoben werden können.

Art. 62a Aufsichtsinstrumente

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

Wichtigstes und in der Regel erstes Aufsichtsinstrument einer Aufsichtsbehörde bilden die Berichte von Experten und Revisionsstelle (*Abs. 1*). 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 oder das Einleiten eines Strafverfahrens (*Bst. i*).

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.

Art. 63a Gebühren

Soweit der Bund noch eine Direktauf sicht ausübt (Sicherheitsfonds und Auffangeinrichtung) wird diese von der Oberaufsichtsbehörde ausgeübt. Die Finanzierung der Oberaufsichtsbehörde wird in den Artikeln 64 *Absatz 2* *Buchstabe j* und 64a *Absatz 5* (vgl. unten) geregelt, weshalb Artikel 63a aufgehoben wird.

Art. 64 Oberaufsichtsbehörde

Absatz 1 enthält den Grundsatz, dass es in der beruflichen Vorsorge ein zweistufiges Aufsichtssystem gibt: Die Direktauf sicht, welche durch die kantonalen Aufsichtsbehörden ausgeübt wird (Ausnahmen: Aufsicht über die Auffangeinrichtung und den Sicherheitsfonds) sowie eine Oberaufsicht. Im System der überwachten Selbstregulierung kommt der Oberaufsichtsbehörde eine zentrale Beutung zu. Sie legt die "Spielregeln" des Systems fest. Während die kantonalen Aufsichtsbehörden für die Aufsicht über die einzelnen Vorsorgeeinrichtungen verantwortlich sind, übt die Oberaufsichtsbehörde eine eigentliche Systemaufsicht aus.

Die Aufgaben der Oberaufsichtsbehörde sind in *Absatz 2* aufgezählt. *Buchstabe a* regelt die Aufsicht über die finanzielle Stabilität des Systems. Die Oberaufsicht wird ein Monitoring durchführen und dem Bundesrat Massnahmen vorschlagen müssen, falls sich zeigen sollte, dass wirtschaftliche Entwicklungen die Stabilität des Systems als Ganzes gefährden könnten. In der Vergangenheit wäre sicher das Auseinanderfallen von gesetzlicher Mindestverzinsung der Altersguthaben und Entwicklung der Anlagemärkten mit der damit verbundenen Unterdeckung zahlreicher Vorsorgeeinrichtungen ein Ereignis gewesen, aufgrund dessen die Oberaufsichtsbehörde dem Bundesrat Massnahmen vorgeschlagen hätte.

Die *Buchstaben b – d* geben der Oberaufsichtsbehörde die Kompetenz zur Anerkennung von Fachstandards, Qualitätsstandards und Standesregeln. Erarbeitet werden diese Regeln durch Fachverbände. Mit der Anerkennung durch die Oberaufsichtsbehörde werden diese Regeln allgemein verbindlich und gelten nicht nur für die betreffenden Verbände. Es soll keine Monopole geben, damit die Regelwerke von Fachverbänden aber anerkannt werden können, müssen diese eine hohe Repräsentativität aufweisen. Ausserdem müssen die von der Oberaufsichtsbehörde anerkannten Regelwerke kohärent sein. Es ist daher anzustreben, dass in den Bereichen, in welchen mehrere Verbände tätig sind, gemeinsam Regeln und Standards erarbeitet werden.

Durch die Anerkennung werden die Standards und Regelwerke der Fachverbände allgemein verbindlich. Sowohl die Anerkennung der Standards bzw. Regelwerke als auch deren Verweigerung ist daher in einer Verfügung festzuhalten. Angesichts der Tragweite der Standards für das System der beruflichen Vorsorge haben nicht nur die Fachverbände im Falle einer Verweigerung der Anerkennung ein Rechtsschutzinteresse, sondern auch weitere Kreise (z.B. Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Rentenbezüger) im Falle einer zustimmenden Verfügung. Die Verfügung ist daher in geeigneter Weise zu publizieren. Gegen die Verfügung der Oberaufsichtsbehörde ist eine Beschwerde bei der Eidg. Beschwerdekommision¹¹⁷, bzw. beim Bundesverwaltungsgericht¹¹⁸ möglich.

Nach *Buchstabe e* stellt die Oberaufsichtsbehörde dem Bundesrat Antrag auf Anpassung des Mindestumwandlungssatzes (vgl. Ziff. 8.3.2).

Die *Buchstaben f und g* regeln das Verhältnis zwischen der Oberaufsichtsbehörde und den Aufsichtsbehörden: Die Oberaufsichtsbehörde sorgt für eine einheitliche Aufsichtspraxis und erlässt dazu Weisungen an die kantonalen Aufsichtsbehörden. Diese Weisungen sind allgemeiner Natur (Bst. f). Die Oberaufsichtsbehörde verfügt nicht über eine Weisungskompetenz im Einzelfall. Hält sich eine Aufsichtsbehörde nicht an die Weisungen der Oberaufsichtsbehörde, 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 Oberaufsichtsbehörde könnte sich an die für die Dienstaufsicht über die Aufsichtsbehörde zuständige Stelle wenden, sollte eine Aufsichtsbehörde gegen die Weisungen der Oberaufsichtsbehörde verstossen. Gemäss *Buchstabe g* prüft die Oberaufsichtsbehörde 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 Oberaufsichtsbehörde hat auch die Möglichkeit, bei den Aufsichtsbehörden Inspektionen durchzuführen. Diese Möglichkeit besteht auch in anderen Rechtsbereichen, in denen dem Bund die Oberaufsicht obliegt¹¹⁹. Die Oberaufsichtsbehörde verfügt damit über ein griffiges Instrument, um im Rahmen eines breiter angelegten Audits die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden bei Bedarf vor Ort überprüfen zu können (vgl. Ziff. 7.1.2.2.1). Über die Ergebnisse des Audits ist ein Bericht zu erstellen, welcher der Dienstaufsicht zur Kenntnis zu bringen ist.

Das Verhältnis zu den Experten für berufliche Vorsorge und den Revisionsstellen ist in den *Buchstaben h und i* geregelt. Zur Frage der Anerkennung von Experten und Revisionsstellen, vgl. Erläuterungen zu Artikel 52a und 52b BVG. Wie gegenüber den Aufsichtsbehörden ist auch gegenüber den Experten und Revisionsstellen das Weisungsrecht allgemeiner Natur. Zu denken wäre beispielsweise an Weisungen über Prüfungsschwerpunkte bei der Revision der Vorsorgeeinrichtungen in einem bestimmten Jahr.

Nach *Buchstabe j* übt die Oberaufsichtsbehörde die Aufsicht über den Sicherheitsfonds und die Auffangeinrichtung aus. Die Aufsicht über diese beiden Stellen 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 Durchsetzung der Anschlusspflicht der Arbeitgeber zuständig ist. In diesem Bereich erlässt sie auch

¹¹⁷ Art. 74 BVG

¹¹⁸ Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG) vom 17. Juni 2005 (Inkrafttreten 2007)

¹¹⁹ Art. 85 Abs. 3 der Zivilstandsverordnung (ZStV, SR 211.112.2), Art. 4 Abs. 1 der Handelsregisterverordnung (HRegV, SR. 221.411)

Verfügungen gestützt auf Bundesrecht. Aus diesem Grund muss auch hier die Aufsicht durch eine Bundesbehörde ausgeübt werden. Die Aufsichtstätigkeit über diese zwei Institutionen ist gebührenpflichtig und soll kostendeckend sein. Der Bundesrat erhält die Kompetenz, die anwendbare Gebührenordnung zu regeln.

Art. 64a 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 Kommissionenverordnung¹²⁰. Sie soll aus fünf bis sieben Mitgliedern bestehen, welche unabhängige Sachverständige sein müssen. Das Erfordernis der Unabhängigkeit muss auf Verordnungsstufe näher umschrieben werden. Das Gesetz hält lediglich fest, dass sie nicht einem Organ eines Fachverbandes angehören dürfen, welcher Standards erarbeitet, die von Oberaufsichtsbehörde anerkannt werden. Der Organbegriff ist hier weit zu fassen. Es kann nicht nur um die Mitgliedschaft in einem Vorstand gehen, sondern auch um die Mitwirkung in einer Fachkommission, welche die Standards erarbeitet hat.

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

Absatz 2 hält fest, dass die Kommission keinen Weisungen des Bundesrates unterliegt und ein eigenes ständiges Sekretariat führt.

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. 4*).

Die Kommission verfügt über ein eigenes, von der Bundeszentralverwaltung unabhängiges Sekretariat. 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 (*Abs. 3*).

Um die Unabhängigkeit der Kommission sicher zu stellen, soll die von ihr und ihrem Sekretariat verursachten Kosten gemäss *Absatz 5* nicht über den Bundeshaushalt, sondern durch Gebühren finanziert werden (Zur Finanzierung von Personalstellen im Sekretariat, die nicht unmittelbar mit der Oberaufsichtstätigkeit in Zusammenhang stehen, vgl. die Ausführungen unter Ziff. 7.2.2.4). Gebührenpflichtig sind die kantonalen Aufsichtsbehörden, der Sicherheitsfonds und die Auffangeinrichtung. Der Bundesrat wird eine Gebührenordnung erlassen. 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.

Art. 64b Sekretariat der Oberaufsichtskommission

Nach *Absatz 1* wählt die Oberaufsichtskommission die Leitung des Sekretariates. Diese ist für das Tagesgeschäft der Kommission zuständig. Im Detail ergeben sich seine Aufgaben aus dem Organisations- und Geschäftsreglement der Oberaufsichtskommission.

¹²⁰ Verordnung über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes vom 3. Juni 1996, SR 172.31

Absatz 2 hält fest, dass die Mitarbeitenden des Kommissionssekretariates von der Kommission öffentlich-rechtlich angestellt werden und damit dem Bundespersonalrecht¹²¹ unterstehen.

Art. 65 Abs. 4 Grundsatz

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 Gemeinschaftseinrichtungen 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 verbunden Arbeitgebern. Darunter sind halb-/autonome Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen, nicht aber Betriebspensionskassen oder Konzerneinrichtungen zu verstehen.

Art. 65d Abs. 4 Massnahmen bei Unterdeckung (Variante: Aufhebung der Mindestzinskonzeption)

Mit der Aufhebung der Mindestzinskonzeption fällt auch die temporäre Unterschreitung des Mindestzinssatzes als Sanierungsmassnahme bei Unterdeckung weg. Die Bestimmung ist aufzuheben.

Art. 66 Abs. 4 Aufteilung der Beiträge

Die Ablieferung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge soll zeitgerechter erfolgen (bisher per Ende Januar des Folgejahres oder per Ende des dem Versicherungsjahr folgenden Monats, für welches die Beiträge geschuldet sind). Aus diesem Grund wird die Pflicht zur vierteljährlichen Überweisung der Beiträge eingeführt. Die Vorsorgeeinrichtungen verfügen so früher als bisher über die geschuldeten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge, wodurch ihr Insolvenzrisiko sinkt. Umgekehrt sinkt auch das Risiko des Sicherheitsfonds, bei ausstehenden Beiträgen des Arbeitgebers grosse Insolvenzzahlungen leisten zu müssen. Die Vorsorgeeinrichtungen haben in ihren Reglementen die Modalitäten des dreimonatlichen Beitragsbezugs (bspw. Akontozahlungen mit Saldozahlung nach erfolgter Schlussabrechnung oder dreimonatliche Überweisung der effektiv geschuldeten Beiträge) zu regeln. Nicht von dieser Neuregelung tangiert werden jene Arbeitgeber, die die Beiträge heute bereits im voraus oder monatlich überweisen.

Art. 71 Abs. 1 Vermögensverwaltung

Im Gesetz wird der Grundsatz verankert, dass die Vermögensanlage unter Würdigung der gesamten Aktiven und Passiven, nach Massgabe der finanziellen Lage sowie der Struktur und der zu erwartenden Entwicklung des Versichertenbestandes bestimmt werden soll. D.h. die Vorsorgeeinrichtungen sind verpflichtet, ihre Anlagetätigkeit auf der Basis einer Asset-Liability-Analyse vorzunehmen.

Nach den Empfehlungen der Expertenkommission Strukturreform werden die Anlagebegrenzungen der heutigen Artikel 50 - 56a BVV 2 aufgehoben (vgl. Ziff. 8.6.2), da sie eine Scheinsicherheit vermitteln. Anlagen beim angeschlossenen Arbeitgeber sind jedoch weiterhin nur unter eingeschränkten Voraussetzungen zulässig: es wird zwischen ungesicherten und gesicherten Anlagen beim Arbeitgeber unterschieden. Vorausgesetzt, die einzelne Vorsorgeeinrichtung verfügt über ein Anlagereglement und die Bonität des Arbeitgebers ist gegeben, sind ungesicherte Anlagen beim Arbeitgeber nur zulässig, soweit dafür nicht Vorsorgekapital verwendet wird, das der Erfüllung von Leistungsversprechen oder anderen Verbindlichkeiten wie technischen Rückstellungen oder der passiven Rechnungsabgrenzung dient. Im übrigen

¹²¹ Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG), SR 172.220.1

sind ungesicherte Forderungen gegenüber oder Beteiligungen am Arbeitgeber im Umfang von maximal 5 Prozent der Bilanzsumme – bei handelbaren Forderungen oder Beteiligungen mit einem für Dritte realisierbaren Kurswert sogar darüber hinaus – zulässig. Diese Beschränkung gilt nicht für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen mit Staatsgarantie, da deren bisher gültige besondere Finanzierungsregeln nicht durch Anlagebeschränkungsregeln ausgehebelt werden sollen. Gesicherte Anlagen beim Arbeitgeber sind demgegenüber unbeschränkt zulässig, wenn diese mittels einer Garantie oder eines Grundpfandes sicher gestellt sind. Denkbar sind bspw. eine Garantie des Bundes, eines Kantons, einer Gemeinde oder einer der schweizerischen Aufsicht unterstehenden Bank oder Lebensversicherungsgesellschaft.

Art. 74 Eidgenössische Beschwerdekommission

Der bestehende Artikel wird entsprechend der getroffenen neuen Aufgabenteilung zwischen Aufsichtsbehörden und Oberaufsichtsbehörde ergänzt: die Oberaufsichtsbehörde erlässt einerseits im Rahmen der Aufsicht über den Sicherheitsfonds und die Auffangeinrichtung, andererseits im Zusammenhang mit der Anerkennung oder Nichtanerkennung von Fachstandards Verfügungen. Sowohl Sicherheitsfonds, Auffangeinrichtung, Fachverbände, aber auch weitere Kreise wie Arbeitgeber, Arbeitnehmer u.a. können durch entsprechende Entscheide der Oberaufsichtsbehörde in ihren Rechten beschränkt werden, weshalb diese Verfügungen vor der Eidgenössischen Beschwerdekommission anfechtbar sein sollen (*Abs. 2*). Entsprechend dem geltenden Recht unterliegen Entscheide der Eidgenössischen Beschwerdekommission der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht. Mit dem Inkrafttreten der revidierten Bundesrechtspflege wird die Eidgenössische Beschwerdekommission mit anderen Rekurskommissionen im Bundesverwaltungsgericht zusammen gefasst, so dass dannzumal Verfügungen der Aufsichts- und Oberaufsichtsbehörde mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde zuerst beim Bundesverwaltungsgericht, in der Folge dann beim Bundesgericht anfechtbar sein werden. Artikel 74 wird nach Inkrafttreten des neuen Bundesverwaltungsgerichtsgesetzes hinfällig, an der Beschwerdelegitimation ändert sich jedoch nichts.

Der geltende *Absatz 3* wird neu strukturiert: gleichzeitig haben Beschwerden gegen Verfügungen der Aufsichts- oder Oberaufsichtsbehörde im Sinne von Art. 55 Absatz 5 VwVG grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung mehr. Im Einzelfall kann diese wieder hergestellt werden, wenn dafür stichhaltige Gründe vorliegen. Dadurch erfolgt eine Umkehr der Beweislast.

9.2 Änderungen des FZG

Art. 26 Abs. 1 und 2

Die Zuständigkeit zur Festsetzung des technischen Zinssatzes geht nach den Empfehlungen der Expertenkommission Strukturreform auf die Vorsorgeeinrichtung über (vgl. Ziff. 8.2.3.1). Das gilt auch für den Freizügigkeitsbereich. *Absatz 2* kann daher aufgehoben werden. Die heute in diesem Absatz ebenfalls enthaltene Kompetenz des Bundesrates zu Festsetzung des Verzugszinssatzes kann in *Absatz 1* geregelt werden.

9.3 Änderungen des ZGB

Art. 89^{bis} Abs. 6

Der Artikel wird an die in Ziff. 10.1 vorgenommenen Änderungen im Zusammenhang mit der Kontrolle der Vorsorgetätigkeit (Zulassung und Aufgaben von Revisionsstellen und Experten für berufliche Vorsorge), der Aufsicht (Aufsichtsinstrumente, Oberaufsichtskommission) und der finanziellen Sicherheit (Mindestkapital und Garantie für neu gegründete Vorsorgeeinrichtungen) angepasst.

9.4 Änderungen des KAG

Art. 2 Abs. 2

² Dieser Absatz enthält einen nicht abschliessenden Negativkatalog von kollektiven Kapitalanlagen, die dem KAG nicht unterstehen. Darunter fallen gemäss Buchstabe a auch „Einrichtungen und Hilfseinrichtungen der beruflichen Vorsorge“. Es sind dies sämtliche Einrichtungen, welche der Aufsicht nach Artikel 61 BVG unterstellt und als juristische Personen ausgestaltet sind. Keine Unterstellung finden neben den eigentlichen Vorsorgeeinrichtungen demzufolge auch die sog. Annexeinrichtungen. Einzige Ausnahme bilden neu Anlagestiftungen. Im Vergleich zu klassischen Stiftungen verfolgen sie den primären Zweck gemeinschaftlicher Vermögensanlage und stellen damit rein ökonomisch ebenfalls kollektive Kapitalanlagen dar, weshalb sich eine Integration ins KAG rechtfertigt.

Art. 13 Abs. 2

² Jeder, der kollektive Kapitalanlagen verwaltet oder aufbewahrt, bedarf einer Bewilligung der Aufsichtsbehörde. Absatz 2 enthält eine abschliessende Aufzählung sämtlicher bewilligungspflichtiger Träger. Nach der Unterstellung der Anlagestiftungen unter den Geltungsbereich des KAG unterstehen sie ebenfalls der Bewilligungspflicht und sind in die Liste von Absatz 2 aufzunehmen.

Art. 15 Abs. 1

¹ Absatz 1 legt fest, welche Dokumente der jeweiligen kollektiven Kapitalanlage einer Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde bedürfen. Wie bei der SICAV und der SICAF und im Unterschied zum Anlagefonds sind bei der Anlagestiftung angesichts deren Organisationsstruktur und verteilter Satzungsgebungsbefugnisse die Grundlagen nicht einheitlich in einem Erlass geregelt. Vielmehr sind diese auf verschiedene Dokumente verteilt, vornehmlich auf eine Urkunde, ein Stiftungsreglement und Anlagerichtlinien. Es scheint angemessen, die Statuten, das Stiftungsreglement und die Anlagerichtlinien der Aufsichtsgenehmigung zu unterstellen. Reglement ergänzende Spezialvorschriften, etwa ein Organisationsreglement, wären Reglemente im weiteren Sinn und ebenfalls zur Genehmigung einzureichen. Eine abschliessende Aufzählung möglicher Spezialreglemente in der Vorlage ist angesichts deren Vielfalt nicht möglich.

Art. 51a

¹ Die Anlagestiftung ist eine Stiftung gemäss den Artikeln 80 ff. ZGB, die für Einrichtungen der zweiten und dritten Säule die gemeinschaftliche Kapitalanlage durchführt und deren Anlagebeschränkungen sich demgemäss auch nach den Anlagegrundsätzen des Berufsvorsorgerechts richten müssen. Diese Ausrichtung erfolgt neu vorab auf die Anlagegrundsätze des ergänzten Artikel 71 Absatz 1 BVG, während die bisherigen detaillierten Anlagevorgaben von Artikel 50 - 56a BVV 2 gestrichen und damit auch für Anlagestiftungen bedeutungslos werden. Relevanz können demgegenüber anlagespezifische Bestimmungen von Fachorganisationen im Bereich der zweiten Säule erhalten, sofern sie von der Oberaufsicht im Rahmen von Artikel 64 Absatz 2 Buchstabe c als verbindlich anerkannt werden (Ziffer 8.6.2).

² Für Anlagestiftungen als ein in der Praxis gewachsenes Institut war das Erfordernis einer Depotbank im Sinne des KAG weder üblich noch verlangt. Es liegen keine Gründe vor, welche eine Änderung des Status Quo verlangen würden. Es soll demnach lediglich vorgeschrieben sein, dass eine Anlagestiftung eine „Depot- und Zahlstelle“ bezieht. Der Begriff „Depotstelle“ wurde bewusst gewählt, weil ebenso Effekthändler ohne Bankstatus diese Tätigkeit ausüben können.

³ Auf Verordnungsstufe sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, auch Anlagestiftungen mit geschlossenen Teilvermögen zu ermöglichen.

Art. 51d

Im Sinne von „same business, same rules“ sollen für Anlagestiftungen grundsätzlich dieselben Anlagevorschriften gelten wie für die andern dem KAG unterstellten Kollektivanlagen.

Nachdem Anlagestiftungen jedoch ausschliesslich institutionellen Anlegern im Bereich der zweiten Säule dienen, haben sie ferner die massgeblichen berufsvorsorgerechtlichen Anlagevorgaben zu beachten (dazu auch Kommentar zu Artikel 51a Absatz 1 KAG).

Mit Blick auf die institutionellen Anleger wird die EBK gestützt auf die Generalklausel von Artikel 10 Absatz 4 KAG Befreiungen von bestimmten Gesetzesbestimmungen des KAG gewähren können.

Art. 51e

Soweit dieses Gesetz nicht anderes bestimmt oder eine bundesrätliche Verordnung nichts Abweichendes festlegt, sollen die Bestimmungen des Zivilgesetzbuches über die Stiftung (Artikel 80 ff. ZGB) weiterhin zur Anwendung gelangen mit Ausnahme der Bestimmung über die Aufsicht (Artikel 84 ZGB).

Art. 51f

Die Bestimmung kodifiziert die bestehende Praxis und schreibt die für eine Stiftung im eigentlichen Sinne völlig atypische korporative Struktur der Anlagestiftung verbindlich fest.

Art. 51g

Dasselbe trifft auf die vorliegende Bestimmung zu. Der Stiftungsrat ist das Exekutivorgan der Anlagestiftung. Er übt - wie der Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft - die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle über die Anlagestiftung aus (Absatz 1). Er erlässt die Anlagerichtlinien. Die Anlegerversammlung kann in den Statuten oder im Reglement vorsehen, dass dem Stiftungsrat Befugnisse zum Erlass von Spezialreglementen zukommen (Absatz 2). Er kann gemäss Absatz 3 die Anlageentscheide und weitere Teilaufgaben an Dritte delegieren, wobei er für deren Handlungen haftet wie für eigenes Handeln (analog Artikel 30).

Art. 145 Abs. 1

¹ Die Verantwortlichkeitsbestimmungen des KAG sind ebenfalls anwendbar auf Personen, welche mit der Gründung, der Geschäftsführung, der Vermögensverwaltung, der Revision oder der Liquidation einer Anlagestiftung befasst sind.

10 Gesetzesbestimmungen

10.1 Änderungen des BVG

Art 5 Abs. 2

² Es gilt nur für die im Register für die berufliche Vorsorge (Art. 48) eingetragenen Vorsorgeeinrichtungen. Es gilt bezüglich der Artikel 51a, 56 Absatz 1 Buchstaben c und d und 59 Absatz 2 sowie der Bestimmungen über die finanzielle Sicherheit (Art. 65 Abs. 1 und 2, 65c, 65d Abs. 1, 2 und 3 Bst. a zweiter Satz und b, Art. 65e, 67, 69, 71) auch für die dem Freizügigkeitsgesetz vom 17. Dezember 1993 (FZG) unterstellten Vorsorgeeinrichtungen.

Art. 14 Abs. 2 und 3

² Der Bundesrat legt den Mindestumwandlungssatz alle 5 Jahre auf Antrag der Oberaufsichtsbehörde fest.

³ *aufgehoben*

Art. 15 Abs. 2 und 3 Hauptvariante

² Die Vorsorgeeinrichtungen entscheiden jährlich über die Verzinsung der Altersguthaben. Sie können auf eine Verzinsung verzichten, wenn sich die Vorsorgeeinrichtung in Unterdeckung befindet. Die Höhe des Altersguthabens gemäss Absatz 1 bleibt gewährleistet.

³ *aufgehoben*

Art. 15 Abs. 2 und 3 Variante Formel

² Das Altersguthaben ist mindestens mit 70 Prozent der Zinsen der Bundesobligationen mit einer Laufzeit von sieben Jahren, berechnet auf dem Durchschnitt der letzten 7 Jahre zu verzinsen.

³ aufgehoben

Art. 49 Selbständigkeitsbereich

² ...

- 9. Zulassung und Aufgaben der Kontrollorgane (Art. 52a – 52d)
- 14. die Aufsicht (Art. 61, 62, 62a, 64 und 64a)
- 15. aufgehoben

Art. 51 Abs. 6 und 7

⁶ aufgehoben

⁷ aufgehoben

Art. 51a Aufgaben des obersten Organs

¹ Das oberste Organ nimmt die Gesamtführung der Vorsorgeeinrichtung wahr, sorgt für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben, bestimmt die strategischen Ziele und Grundsätze der Vorsorgeeinrichtung sowie die Mittel zu deren Erfüllung. Es legt die Organisation der Vorsorgeeinrichtung fest, sorgt für die finanzielle Stabilität der Vorsorgeeinrichtung und überwacht die Tätigkeit der Geschäftsführung.

² Im Besonderen nimmt das oberste Organ die folgenden, nicht delegierbaren Aufgaben wahr:

- a. Festlegung des Finanzierungssystems;
- b. Festlegung von Leistungszielen und Vorsorgeplänen sowie der Grundsätze für die Verteilung der freien Mittel;
- c. Erlass und Änderung von Reglementen;
- d. Wahl der massgebenden technischen Grundlagen;
- e. Festlegung der Organisation der Vorsorgeeinrichtung;
- f. Ausgestaltung des Rechnungswesens;
- g. Information der Versicherten;
- h. Erstausbildung und Weiterbildung der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter;
- i. Ernennung und Abberufung der mit der Geschäftsführung betrauten Personen;
- j. Wahl und Abberufung des Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstelle;
- k. Entscheid über die ganze oder teilweise Rückdeckung der Vorsorgeeinrichtung;
- l. Festlegung der Ziele und der Grundsätze der Vermögensanlage und Überwachung des Anlageprozesses.

³ Das oberste Organ kann die Vorbereitung und die Ausführung seiner Beschlüsse oder die Überwachung von Geschäften, Ausschüssen oder einzelnen Mitgliedern zuweisen. Er hat für eine angemessene Berichterstattung an die Mitglieder des obersten Organs zu sorgen.

⁴ Die Vorsorgeeinrichtung kann eine angemessene Entschädigung für die Teilnahme an Sitzungen und Schulungskursen beschliessen.

Art. 52 Abs. 4 (neu)

⁴ Für die Haftung der Revisionsstelle gelten die Vorschriften des Aktienrechts sinngemäss.

Art. 52a (neu) Zulassung von Revisionsstellen und Experten für berufliche Vorsorge

¹ Revisionsstellen und Experten für berufliche Vorsorge unterliegen einem Zulassungsverfahren durch die OBERAUFSICHTSBEHÖRDE. Sie werden zugelassen, wenn sie zur Ausübung ihrer Aufgabe befähigt sind.

² Die Befähigung umfasst die Kriterien der beruflichen Ausbildung, der Berufserfahrung und der Kenntnisse der aktuellen einschlägigen Bestimmungen der schweizerischen Gesetzgebung. Weitere Kriterien der Befähigung sind ein guter Leumund und Vertrauenswürdigkeit.

³ Die Oberaufsichtsbehörde anerkennt Landesregeln, welche die Befähigung näher umschreiben und für eine Zulassung beachtet werden müssen. Nötigenfalls setzt sie selber Zulassungskriterien fest.

⁴Die Zulassung ist auf 5 Jahre befristet und ist erneuerbar.

Art. 52b Besondere Bestimmungen für die Zulassung von Revisionsstellen und Revisoren (*neu*)

Für Revisionsstellen und Revisoren wird die Zulassung der Revisionsaufsichtsbehörde voraus gesetzt. Die Oberaufsichtsbehörde beschränkt sich auf die Prüfung der Berufserfahrung und der Kenntnisse der aktuellen einschlägigen Bestimmungen der schweizerischen Gesetzgebung.

Art. 52c Aufgaben der Revisionsstelle (*neu*)

¹ Die Revisionsstelle prüft, ob

- a. die Jahresrechnung und die Alterskonten den gesetzlichen Vorschriften entsprechen;
- b. die Organisation und die Geschäftsführung den gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen entsprechen;
- c. die Anlagetätigkeit auf einer Analyse über die Übereinstimmung der Anlagen mit den Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtung beruht und ob die getroffenen Anlagen den Anlagevorschriften und dem Reglement entsprechen;
- d. die Vorkehren zur Sicherstellung der Loyalität in der Vermögensverwaltung getroffen wurden;
- e. die freien Mittel, beziehungsweise die Überschussbeteiligungen aus Versicherungsvertrag in Übereinstimmung mit den gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen verwendet werden;
- f. im Falle einer Unterdeckung die Vorsorgeeinrichtung die erforderlichen Massnahmen zur Wiederherstellung der vollen Deckung eingeleitet hat;
- g. die vom Gesetz verlangten Angaben und Meldungen an die Aufsichtsbehörde gemacht werden.

² Die Revisionsstelle hält ihre Feststellungen jährlich in einem Bericht zu Händen des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung fest. Dieser Bericht bestätigt die Einhaltung der Vorschriften gemäss Absatz 1 mit oder ohne Einschränkungen und enthält eine Empfehlung über die Genehmigung der Jahresrechnung, welche diesem Bericht beizulegen ist.

³ Der jährliche Bericht der Revisionsstelle wird vom obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung der Aufsichtsbehörde und dem Experten für berufliche Vorsorge zugestellt und den Versicherten zur Verfügung gehalten.

⁴ Die Revisionsstelle erläutert bei Bedarf die Prüfungsergebnisse in angemessener Ausführlichkeit und Form zu Händen der geschäftsführenden Stelle und dem obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung.

⁵ Der Bundesrat regelt das Verhältnis der Revisionsstelle und der Fachverbände zu den Aufsichtsbehörden und der Oberaufsichtsbehörde.

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

¹ Der Experte für berufliche Vorsorge prüft periodisch, ob:

- a. die Vorsorgeeinrichtung Sicherheit dafür bietet, dass sie ihre Verpflichtungen erfüllen kann;
- b. die reglementarischen versicherungstechnischen Bestimmungen über die Leistungen und die Finanzierung den gesetzlichen Vorschriften entsprechen;
- c. das Anlagevermögen im Gleichgewicht mit den Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtung steht.

² Er unterbreitet dem obersten Organ Empfehlungen:

- a. über die Höhe des technischen Zinssatzes. Dabei darf der technische Zinssatz höchstens so festgesetzt werden, dass er mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einem risikoarmen Anlageportefeuille mit Sachwerten über einen längeren Zeitraum erreicht werden kann;
- b. über die Massnahmen, die im Falle einer Unterdeckung einzuleiten sind.

³ Der Bundesrat regelt das Verhältnis des Experten für die berufliche Vorsorge und der Fachverbände zu den Aufsichtsbehörden und der Oberaufsichtsbehörde.

Art. 53 Kontrolle

Aufgehoben

Art. 61 Aufsichtsbehörde

¹ Die Kantone bezeichnen die Behörde, welche für die Aufsicht über die privat- und öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen zuständig ist, die ihren Sitz im Kantonsgebiet haben. Die Kantone können Aufsichtsregionen bilden.

² Die Aufsichtsbehörden müssen über die versicherungstechnischen, rechtlichen und revisionstechnischen Kompetenzen verfügen, die notwendig sind um zu prüfen, ob der Experte für die berufliche Vorsorge und die Revisionsstelle ihre Aufgabe im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen und den Standards der Oberaufsicht wahrnehmen.

³ Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen über eine ihrer Stellung entsprechende berufliche Ausbildung, Berufserfahrung und Kenntnisse der aktuellen einschlägigen Bestimmungen der schweizerischen Gesetzgebung verfügen.

⁴ Die Kantone beziehungsweise der von den Kantonen bezeichnete Träger einer regionalen Aufsichtsbehörde haften für Schäden, die von den Aufsichtsbehörden durch strafbare Handlungen oder durch absichtliche oder grob fahrlässige Missachtung von Vorschriften verursacht wurden. Der Anspruch auf Schadensersatz verjährt in einem Jahr von dem Tage an, an dem die geschädigte Vorsorgeeinrichtung Kenntnis vom Schaden erlangt hat, auf jeden Fall aber in fünf Jahren, vom Tag der schädigenden Handlung an gerechnet.

Art. 62 Aufgaben

¹ Die Aufsichtsbehörde wacht darüber, dass die Vorsorgeeinrichtungen, die Experten für berufliche Vorsorge, die Revisionsstellen sowie die Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, die gesetzlichen Vorschriften einhalten und dass das Vorsorgevermögen zweckgemäss verwendet wird, indem sie insbesondere:

- a. die Übereinstimmung der statutarischen und reglementarischen Bestimmungen mit den gesetzlichen Vorschriften prüft;
- b. von der Vorsorgeeinrichtung sowie von der Einrichtung, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dient, jährlich Berichterstattung fordert, namentlich über ihre Geschäftstätigkeit
- c. Einsicht in die Berichte der Kontrollstelle und des Experte für berufliche Vorsorge nimmt;

- d. Massnahmen zur Behebung von Mängeln trifft;
- e. Streitigkeiten betreffend das Recht der versicherten Person auf Information gemäss den Artikeln 65a und 86b Absatz 2 beurteilen; dieses Verfahren ist für die Versicherten in der Regel kostenlos

² Sie übernimmt bei Stiftungen auch die Aufgaben nach den Artikeln 83, 84a, 85 und 86-86b des Zivilgesetzbuches.

³ Sie hebt die Vorsorgeeinrichtung oder die Einrichtung, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dient, auf Antrag oder von Amtes wegen auf, wenn diese ihren Zweck nachweislich nicht mehr erfüllen können.

Art. 62a Aufsichtsinstrumente (*neu*)

¹ Zur Erfüllung ihrer Aufgaben stützt sie sich auf die Berichte der Experten und Revisionsstellen und prüft, ob diese schlüssig sind.

² Sie kann weiter insbesondere:

- a. vom obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung, vom Experten für berufliche Vorsorge oder von der Revisionsstelle jederzeit Auskunft oder die Herausgabe sachdienlicher Unterlagen verlangen;
- b. im Einzelfall dem obersten Organ, der Revisionsstelle oder dem Experten für berufliche Vorsorge Weisungen erteilen;
- c. Gutachten und Expertisen anordnen;
- d. Entscheide des obersten Organs einer Vorsorgeeinrichtung aufheben;
- e. Ersatzvornahmen anordnen;
- f. das oberste Organe der Vorsorgeeinrichtung ermahnen, verwarnen oder abberufen;
- g. eine amtliche Verwaltung der Vorsorgeeinrichtung oder der Einrichtung, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dient, anordnen;
- h. eine Revisionsstelle oder einen Experten für berufliche Vorsorge ernennen oder abberufen;
- i. Ordnungswidrigkeiten nach Artikel 79 ahnden oder ein Strafverfahren nach den Artikeln 75 - 77 einleiten.

³ Die Kosten für aufsichtsrechtliche Massnahmen gehen zulasten der betroffenen Vorsorgeeinrichtung.

Art. 63a

Aufgehoben

Art. 64 Oberaufsichtsbehörde

¹ Die Oberaufsicht über die Aufsichtsbehörden wird von der Oberaufsichtskommission wahrgenommen.

² Die Oberaufsichtsbehörde:

- a. überwacht die finanzielle Stabilität der beruflichen Vorsorge und unterbreitet dem Bundesrat nötigenfalls die zur Sicherung der Stabilität erforderlichen Massnahmen;
- b. anerkennt Fachstandards zur Festsetzung der versicherungstechnischen Parameter als allgemein verbindlich;
- c. anerkennt Qualitätsstandards von Fachverbänden als allgemein verbindlich;
- d. anerkennt Standesregeln, welche sicher stellen, dass die mit der Prüfung und Kontrolle beauftragten Personen Gewähr für eine einwandfreie Ausübung ihrer Tätigkeit liefern;
- e. stellt dem Bundesrat Antrag zur Festsetzung des Mindestumwandlungssatzes;
- f. stellt die einheitliche Aufsichtstätigkeit der Aufsichtsbehörden sicher und kann dafür Weisungen erlassen;

- g. prüft die Jahresberichte der Aufsichtsbehörden. Sie kann Inspektionen bei den Aufsichtsbehörden durchführen;
- h. entscheidet über die Zulassung und den Entzug der Zulassung von Experten für berufliche Vorsorge, Revisionsstellen und Revisoren. Sie führt ein Register über die zugelassenen natürlichen Personen und Unternehmen. Das Register ist öffentlich und wird auf dem Internet publiziert. Der Bundesrat regelt die Wirkungen der Zulassung und den Inhalt des Registers;
- i. kann den Experten und Revisionsstellen Weisungen allgemeiner Art erteilen;
- j. beaufsichtigt den Sicherheitsfonds und die Auffangeinrichtung. Sie erhebt dafür Gebühren. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Art. 64a Oberaufsichtskommission (neu)

¹ Der Bundesrat wählt eine aus fünf bis sieben Mitgliedern bestehende Oberaufsichtskommission; er bezeichnet das Präsidium und das Vizepräsidium. Die Mitglieder müssen unabhängige Sachverständige sein und dürfen nicht einem Organ eines Fachverbandes angehören, welcher Standards erarbeitet, die von der Oberaufsichtsbehörde anerkannt werden.

² Die Kommission unterliegt in ihren Entscheiden keinen Weisungen von Bundesrat und Departement. Sie verfügt über ein permanentes Sekretariat. Die Oberaufsichtskommission kann Kompetenzen an das Sekretariat delegieren.

³ Die Kommission erlässt ein Reglement über ihre Organisation und Geschäftsführung, das der Genehmigung des Bundesrates bedarf.

⁴ Die Kommission unterbreitet dem Bundesrat jährlich einen Tätigkeitsbericht. Sie tritt mit dem Bundesrat über das Eidgenössische Departement des Innern in Kontakt.

⁵ Die Kosten der Kommission werden durch Verwaltungsgebühren, die bei den Aufsichtsbehörden erhoben werden, gedeckt. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Art. 64b Sekretariat der Oberaufsichtskommission (neu)

¹ Die Kommission wählt die Leitung ihres Sekretariates. Die Wahl bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Die Leitung ist oberstes vollziehendes Organ und erfüllt alle Aufgaben, die gemäss Organisations- und Geschäftsreglement in seine Zuständigkeit fallen.

² Die Mitarbeitenden des Sekretariates werden von der Kommission öffentlich-rechtlich angestellt.

Art. 65 Abs. 4 (neu)

Der Bundesrat legt ein Anfangsvermögen und Garantieleistungen für Vorsorgeeinrichtungen mit mehreren wirtschaftlich oder finanziell nicht miteinander verbundenen Arbeitgebern fest.

Art. 65d Abs. 4 (Variante Aufhebung Mindestzinskonzeption)

⁴ aufgehoben

Art. 66 Abs. 4

⁴ Er überweist die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge für das laufende Kalender- oder Versicherungsjahr mindestens alle drei Monate an die Vorsorgeeinrichtung.

Art. 71 Abs.1

¹ Die Vorsorgeeinrichtungen verwalten ihr Vermögen so, dass Sicherheit und genügender Ertrag der Anlagen, eine angemessene Verteilung der Risiken sowie die Deckung des voraussehbaren Bedarfes an flüssigen Mitteln gewährleistet sind. Die Vermögensanlage wird in Würdigung der gesamten Aktiven und Passiven nach Massgabe der finanziellen Lage sowie der Struktur und der zu erwartenden Entwicklung des Versichertenbestandes bestimmt.

Art. 74 Abs. 2 Bst. a und Abs. 3

² Diese beurteilt Beschwerden gegen

- a. Verfügungen der Aufsichtsbehörden und der Oberaufsichtsbehörde, einschliesslich derjenigen nach Artikel 62 Absatz 1 Bst. e;

³ Das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968¹²² über das Verwaltungsverfahren ist auf das Verfahren vor der Beschwerdekommision mit folgenden Abweichungen anwendbar;

- a. im Gegensatz zu dessen Artikel 63 ist das Verfahren gegen Entscheidungen gestützt auf Artikel 62 Absatz 1 Bst. e des vorliegenden Gesetzes für die Versicherten in der Regel kostenlos.
- b. In Abweichung zu dessen Artikel 55 Absatz 1 hat eine Beschwerde gegen eine Verfügung der Aufsichtsbehörde keine aufschiebende Wirkung. Die Beschwerdekommision kann der Beschwerde aus zureichenden Gründen aufschiebende Wirkung erteilen.

10.2 Änderungen des FZG

Art. 26 Vollzug

Der Bundesrat erlässt Ausführungsvorschriften und regelt die zulässigen Formen der Erhaltung des Vorsorgeschutzes. Er setzt den Verzugszinssatz fest.

10.3 Änderungen des ZGB

Art. 89^{bis} Abs. 6

⁶ Für Personalfürsorgestiftungen, die auf dem Gebiet der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge tätig sind, gelten überdies die folgenden Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge über:

....

- 7. Revisionsstellen und Experten für berufliche Vorsorge (Art. 52a, 52b, 52c und 52d),

.....

- 12. die Aufsicht (Art. 61, 62, 62a, 64 und 64a)
- 13. *aufgehoben*

10.4 Änderungen des KAG

Die nachstehenden Änderungen stellen die Hauptpunkte der zu ändernden oder zu ergänzenden Artikel des KAG dar. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass nach definitiver Verabschiedung der KAG-Vorlage im Parlament nicht weitere Artikel in Bezug auf Anlagestiftungen ergänzt werden müssen.

Art. 2 Geltungsbereich

² Ihm unterstehen nicht insbesondere:

- a. Einrichtungen und Hilfseinrichtungen der beruflichen Vorsorge, mit Ausnahme von Anlagestiftungen;
- g. Vereine und Stiftungen im Sinne des Zivilgesetzbuches, mit Ausnahme von Anlagestiftungen;

Art. 13 Bewilligungspflicht

² Eine Bewilligung beantragen müssen:

- h. die Anlagestiftung.

Art. 15 Genehmigungspflicht

¹ Der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedürfen folgende Dokumente:

- f. die Stiftungsurkunde, das Stiftungsreglement und die Anlagerichtlinien.

3. Kapitel: Anlagestiftungen

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 51a Begriff und Zweck

¹ Die Anlagestiftung ist eine Stiftung gemäss Art. 80 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907,

- a. deren Zweck die kollektive Kapitalanlage ist;
- b. der ausschliesslich steuerbefreite Einrichtungen der beruflichen Vorsorge beitreten können;
- c. deren Anlagepolitik und Anlagebeschränkungen sich sinngemäss nach den einschlägigen Bestimmungen der Bundesgesetzgebung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 richten.

² Die Anlagestiftung zieht eine Depot- und Zahlstelle bei. Sie kann dieser weitere Aufgaben übertragen.

³ Der Bundesrat kann auch Anlagestiftungen mit geschlossenen Kollektivanlagen zulassen. Soweit er nichts anderes bestimmt, finden die Artikel 9 Absatz 2, 101, 102, 106 und 108 auf diese sinngemäss Anwendung.

Art. 51d Zulässige Anlagen und Anlagebeschränkungen

Neben den Anlagevorschriften der Artikel 53 ff., 58 ff. und 68 ff. kommen die Anlagegrundsätze der Bundesgesetzgebung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 sinngemäss zur Anwendung.

Art. 51e Verhältnis zum Zivilgesetzbuch

¹ Soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, kommen auf die Anlagestiftung die Bestimmungen des Stiftungsrechtes zur Anwendung, mit Ausnahme der Bestimmungen über die Aufsicht (Art. 84 ZGB).

² Der Bundesrat kann Bestimmungen des Stiftungsrechtes für nicht anwendbar erklären, sofern Sinn und Zweck der Anlagestiftung dies erfordern.

2. Abschnitt: Organisation

Art. 51f Anlegerversammlung

¹ Das oberste Organ der Anlagestiftung ist die Anlegerversammlung.

² Die Anlegerversammlung hat folgende unübertragbaren Befugnisse:

- a. Wahl des Stiftungsrates;
- b. Wahl der Revisionsstelle;
- c. Genehmigung der Anträge an die Aufsichtsbehörde zur Änderung der Stiftungsurkunde;
- d. Genehmigung eines die Urkunde ergänzenden Stiftungsreglementes und allfälliger Spezialreglemente;
- e. Zustimmung zum Antrag an die Aufsichtsbehörde zur Auflösung, Fusion oder Spaltung der Anlagestiftung;
- f. Entlastung des Stiftungsrates;
- g. Abnahme der Jahresrechnung und der Revisionsstellenberichte.

Art. 51g Stiftungsrat

¹ Der Stiftungsrat übt die Oberleitung, die Aufsicht und die Kontrolle über die Anlagestiftung aus.

² Der Stiftungsrat hat folgende unentziehbaren und unübertragbaren Aufgaben und Befugnisse:

- a. Festlegung der Geschäftspolitik und der Anlagepolitik der Teilvermögen;
- b. Beschlüsse von grundlegender Bedeutung über die Anlage und die Verwaltung der Teilvermögen

c. Oberleitung, Aufsicht und Kontrollaufgaben.

³ Der Stiftungsrat erlässt die Anlagerichtlinien. Urkunde und Reglement können ihm die Befugnis zum Erlass von die Satzungen ergänzenden Spezialreglementen einräumen.

⁴ Der Stiftungsrat kann die Anlageentscheide sowie weitere Aufgaben an Dritte delegieren. Für Handlungen der Beauftragten haftet er wie für eigenes Handeln.

Art. 145 Grundsatz

¹ Wer Pflichten verletzt, haftet der Gesellschaft, den einzelnen Anlegerinnen und Anlegern sowie den Gesellschaftsgläubigern für den daraus entstandenen Schaden, sofern er nicht beweist, dass ihn kein Verschulden trifft. Haftbar gemacht werden können alle mit der Gründung, der Geschäftsführung, der Vermögensverwaltung, der Revision oder der Liquidation befassten Personen:

- i. der Anlagestiftung

10.5 Übergangsbestimmungen

Die bis zum Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung unter Bundesaufsicht stehenden gesamtschweizerisch tätigen Vorsorgeeinrichtungen sind vom Bund innerhalb von 5 Jahren seit dem Inkrafttreten der zuständigen Aufsichtsbehörde nach Artikel 61 Absatz 1 zu übertragen.

11 Finanzielle und personelle Auswirkungen

In diesem Kapitel werden die finanziellen Auswirkungen der Vorlage untersucht. Die Untersuchung basiert auf den gegenwärtigen Strukturen (Ist-Zustand); dabei wird zwischen den Auswirkungen der geplanten Änderungen für den Bund auf der einen und für die Kantone auf der anderen Seite unterschieden.

11.1 Personalbestände und gegenwärtige Kostenbelastung des Bundes

In der heutigen Struktur ist das Bundesamt für Sozialversicherung 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)	1'518
Lohnnebenkosten (Arbeitgeber)	273
Arbeitsplatzkosten ¹ (12 Stellen gemäss genehmigtem Personaletat)	240
Total	2'031

¹ 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.

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)	2'200
Lohnnebenkosten (Arbeitgeber)	360
Arbeitsplatzkosten ¹ (18 Stellen gemäss genehmigtem Personaletat)	360
Zwischentotal	2'920
./. Einnahmen (Aufsichtsgebühren ²)	2'200
Total	720

¹ In den Arbeitsplatzkosten sind sämtliche jährlichen Kosten für Räumlichkeiten, Informatik und Mobiliar inbegriffen. Sie belaufen sich im Schnitt auf 20'000 Franken pro Stelle des genehmigten Personaletats.

² Gemäss Budget 2005

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.

11.2 Auswirkungen der geplanten neuen Strukturen

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 Einrichtungen wird auf 5.8 Stellen für die Kommission (nach Massgabe der in Artikel 64 BVG neu definierten Aufgaben) 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 Kantone¹²³.

11.2.1 Auswirkungen auf den Bund

Mit der Übertragung der mit der heutigen direkten Bundesaufsicht verbundenen Aufgaben an die Kantone könnte der Bund Kosten sparen. Dieses Kostenersparnis würde 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:

¹²³ Die Zahl der Einrichtungen, die derzeit der direkten Bundesaufsicht unterstehen, beläuft sich derzeit, alle Kategorien zusammengenommen, auf etwas über 200.

Kosten der eidgenössischen Oberaufsichtskommission und des ständigen Sekretariats

Kostenarten	Betrag in 1000 Fr.
Entschädigungen für die Mitglieder der Kommission ¹	290
Lohnkosten des ständigen Sekretariats (8 Stellen ²)	1'280
Arbeitgeberkosten für das ständige Sekretariat ³	160
Arbeitsplatzkosten des Sekretariats	160
Total	1'890

¹ Die Schätzung basiert auf der Annahme, dass die Arbeit der Kommissionsmitglieder 20 % einer Vollzeitstelle entspricht. Als Referenzwerte werden folgende Jahresbeträge verwendet: 100'000 bis 120'000 für die Löhne, 7'000 bis 8'000 für die Lohnnebenkosten (Sozialabgaben) der Arbeitgeber und 5'000 bis 6'000 für die Spesen. Für die Vollzeitstelle des Präsidenten werden 160'000 Fr. veranschlagt.

² Diese Schätzung basiert auf einem Durchschnittsbetrag von 160'000.- pro Person, wenn man die verlangten Anforderungen und Stellenprofile berücksichtigt.

³ Diese Schätzung basiert auf einem Durchschnittsbetrag von 20'000.- pro Person.

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 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.

Für den Bund ergibt sich somit folgende provisorische Bilanz:

Sparpotential für den Bund

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

11.2.2 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:

1.	Oberaufsichtskommission und ständiges Sekretariat	Aufwendungen (in 1000 Fr.)	
1.1	Entschädigungen für die Mitglieder der Kommission ¹	290	
1.2	Lohnkosten des ständigen Sekretariats (8 für die Tätigkeiten der Oberaufsicht zugewiesene Stellen) ²	1'280	
1.3	Arbeitgeberkosten für das ständige Sekretariat	160	
1.4	Arbeitsplatzkosten des Sekretariats	160	1'890
2.	Kosten in Verbindung mit der direkten Aufsicht über die national und international tätigen Vorsorgeeinrichtungen		
2.1	Lohnkosten der erforderlichen 15.4 Stellen ³	2'200	
2.2	Arbeitgeberkosten für die 15.4 Stellen ³	360	
2.3	Kosten der 15.4 Arbeitsplätze ³	308	2'868
	Gesamttotal		4'758

¹ Die Schätzung basiert auf der Annahme, dass die Arbeit der Kommissionsmitglieder 20 % einer Vollzeitstelle entspricht. Als Referenzwerte werden folgende Jahresbeträge verwendet: 100'000 bis 120'000 für die Löhne, 7'000 bis 8'000 für die Lohnnebenkosten (Sozialabgaben) der Arbeitgeber und 5'000 bis 6'000 für die Spesen.

² Diese Schätzung basiert auf einem Durchschnittsbetrag von 160'000.- pro Person, wenn man die verlangten Anforderungen und Stellenprofile berücksichtigt. Darin nicht enthalten sind die Kosten für die 4 Arbeitsplätze zulasten des Bundesbudgets, die sich mit der Gesetzgebung befassen.

³ Analog zu den aktuellen Kosten.

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 2002 auf 8134) 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.

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

Kantone im Rahmen einer im Jahr 2001 durchgeführten Umfrage¹²⁴ 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 werden¹²⁵. Im Hinblick auf die angestrebte Deckung der Mehrkosten durch die eingezogenen Gebühren sollten Überlegungen angestellt werden, um einen Verteilungsschlüssel zu bestimmen, der keine allzu grossen Disparitäten und Unterschiede bei den auf die betreffenden Einrichtungen abgewälzten Kosten nach sich zieht.

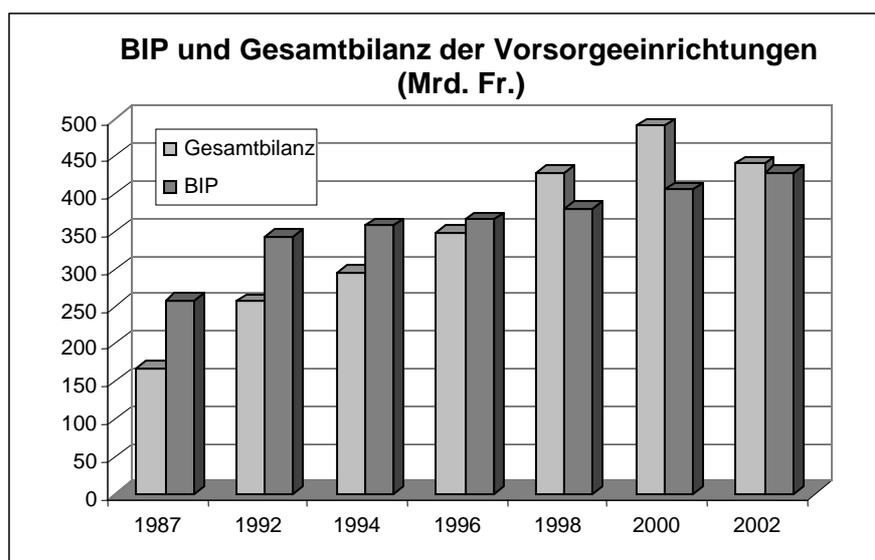
12 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

12.1 Wirtschaftliche Kennzahlen

Gemäss den vom BFS veröffentlichten Angaben gab es im Jahr 2002 in der Schweiz 8134 Vorsorgeeinrichtungen mit 3.31 Millionen aktiven Versicherten.

Die Gesamtsumme der den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern einbezahlten Beiträge belief sich auf 29.8 Milliarden Franken (ohne Eintrittseinlagen); auf der anderen Seite wurden Leistungen in Höhe von 21.7 Milliarden Franken ausbezahlt.

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 423.1 Milliarden ein. Das volkswirtschaftliche Gewicht der Vorsorge ist aus der Gegenüberstellung von Gesamtbilanz und BIP in der nachfolgenden Tabelle ersichtlich.



Quelle: BFS

¹²⁴ Vgl. Bericht der Arbeitsgruppe «Aufsicht und Oberaufsicht in der beruflichen Vorsorge» vom 12. Dezember 2001. Die Umfrage bei den Kantonen hatte erbracht, dass die Zahl der mit der direkten Aufsicht (einschliesslich der Aufsicht über die klassischen Stiftungen) betrauten Arbeitsstellen zwischen 0.45 (Durchschnitt für die schwach dotierten Kantone) und 7.26 (Durchschnitt für die besser dotierten Kantone) schwankte.

¹²⁵ Besonders betroffen sind die Kantone Bern, Zürich und Basel-Stadt.

Das volkswirtschaftliche Gewicht der beruflichen Vorsorge und ihre Stellung im Sozialversicherungssystem machen verständlich, dass für eine Vorlage, welche spürbare Verbesserungen am System vornimmt, die Reichweite der geplanten Änderungen und die zu erwartenden volkswirtschaftlichen Auswirkungen genau aufgezeigt werden müssen.

12.2 Notwendigkeit einer staatlichen Intervention

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 blosse Massnahmen technischer Art umgesetzt werden, welche lediglich die Anwendung in einem unveränderten Rechtsrahmen betreffen würden.

12.2.1 Parameter der Vorsorge

Die Vorlage bringt mehrere grundlegende Änderungen der zentralen Vorsorgeparameter mit sich. Die möglichen Konsequenzen dieser ersten Serie von Anpassungen werden im Folgenden untersucht.

12.2.1.1 Technischer Zinssatz und Umwandlungssatz

Für diese beiden Parameter ist in der Vorlage Folgendes vorgesehen:

- dem obersten Verwaltungsorgan wird die Möglichkeit und die Befugnis für die Festsetzung des technischen Zinssatzes eingeräumt;
- die künftige Oberaufsichtskommission wird den Umwandlungssatz periodisch überprüfen und alle fünf Jahre dem Bundesrat eine Anpassung vorschlagen; dieser wird nach Konsultation der BVG-Kommission entscheiden.

Diese Massnahmen verfolgen beide das Ziel, das System der Vorsorge auf aktuelle und angepasste Parameter zu stellen.

Was den technischen Zinssatz betrifft, so vertritt man heutzutage gemeinhin die Meinung, dass ein Grossteil der Vorsorgeeinrichtungen einen zu hohen technischen Zinssatz, nämlich annähernd 4 %, anwendet. Die vorgeschlagene Strategie könnte daher in einer Neuausrichtung auf einen Wert in der Grössenordnung von 3.5 % bestehen.

Beim Umwandlungssatz besteht das Ziel hauptsächlich darin, die gestiegene Lebenserwartung abzufedern, da diese die Dauer der Rentenzahlung verlängert. Dieser höheren Lebenserwartung ist daher angemessen Rechnung zu tragen, um zu vermeiden, dass die Finanzierung aus dem Gleichgewicht gerät. Diesbezüglich geht die Vorlage in die gleiche Richtung wie die kürzlich getroffenen Entscheide der eidg. BVG-Kommission und des Bundesrates¹²⁶, welche eine raschere Anpassung des Mindestumwandlungssatzes in der beruflichen Vorsorge anstreben, als dies im Rahmen der 1. BVG-Revision festgelegt worden war.

In Bezug auf die ersten beiden Massnahmen ist erstens damit zu rechnen, dass die Vorsorgeeinrichtungen, wie weiter oben erwähnt, den technischen Zins nach unten korrigieren werden. Der technische Zins dient hauptsächlich zwei Zwecken: Er ist ein Mass für die langfristig erwartete Renditeerwartung und erlaubt darüber hinaus die Berechnung der künftigen Verbindlichkeiten¹²⁷. Eine Senkung des technischen Zinssatzes nach unten hat eine geringere

¹²⁶ Vgl. Medienmitteilung des BSV vom 16. November 2005 (<http://www.bsv.admin.ch/aktuell/presse/2005/d/05111602.htm>)

¹²⁷ Dies erklärt den Zusammenhang mit der Festlegung der Beiträge und dem Umwandlungssatz. Verlängert sich die Rentenzahlung (längere Lebenserwartung), so wird mehr Kapital benötigt.

Verzinsung des zur Bezahlung der laufenden Renten dienenden Kapitals zur Folge. Das kann dazu führen, dass nicht mehr genügend Deckungskapital vorhanden ist. Die fehlenden Mittel zur Finanzierung der Verbindlichkeiten könnten Korrekturmassnahmen erforderlich machen, um den Deckungsgrad wieder zu erhöhen, was eine steigende Belastung der Erwerbstätigen zugunsten der Rentenbezüger bedeutet. Daher muss man damit rechnen, dass die Vorlage für die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber eine Mehrbelastung bringen wird. Da aber die angewendeten technischen Zinssätze derzeit nicht umfassend statistisch erhoben werden, lässt sich nicht genau sagen, wie viele Einrichtungen betroffen sein werden, geschweige denn, wie stark dieser Zinssatz von Fall zu Fall variieren wird. Die gleiche Feststellung gilt für die Unterscheidung zwischen dem Deckungskapital für die erwerbstätigen Versicherten und dem Deckungskapital für die laufenden Renten, bei denen es sich derzeit um aggregierte Daten handelt¹²⁸.

Was die voraussichtlichen Kürzungen des Umwandlungssatzes betrifft, so steht zu erwarten, dass die Vorsorgeeinrichtungen, welche die grössten Anpassungen zu bewältigen haben, Massnahmen ergreifen müssen, um ihre Finanzierung wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Ein solcher Ausgleich kann in Form von Beitragserhöhungen, Leistungskürzungen (künftig tiefere Renten) oder aber des Verzichts auf den Teuerungsausgleich auf den Leistungen erfolgen, sofern dies nach dem Reglement gestattet ist (indirekte Kürzung der laufenden Renten). Soll der Wert der künftigen Renten und der Wert der Renten für die erwerbstätigen Versicherten (im Leistungsprimat) erhalten bleiben, so muss man im Wesentlichen damit rechnen, dass die erwerbstätigen Versicherten künftig höhere Beiträge zahlen müssen, wodurch sich ihr Nettoeinkommen und folglich ihr verfügbares Einkommen verringert.

Für die Unternehmen kann die gleiche Überlegung angestellt werden. Da die Arbeitgeber in der Regel einen höheren Anteil der Beiträge übernehmen, als sie nach der paritätischen Aufteilung der Beiträge entrichten müssten, ist davon auszugehen, dass sie bei notwendigen Beitragserhöhungen ebenfalls einen höheren Beitrag leisten werden. Es ist jedoch schwierig, das Gesamtvolumen zu schätzen, da das entscheidende Kriterium in jedem Fall davon abhängt, wie stark die Korrektur ausfällt und wie rasch diese umgesetzt wird. Die Vorsorgeeinrichtungen, die sich in einer günstigeren Lage befinden, hätten die Möglichkeiten, einen anderen (höheren) Mindestwert anzuwenden als den, welchen die eidgenössische Oberaufsichtskommission dem Bundesrat vorgeschlagen hat. Der Vorteil der Vorlage liegt, im Hinblick auf die Stabilität und die Zuverlässigkeit der Vorsorge, darin, dass der Umwandlungssatz regelmässig alle fünf Jahre überprüft wird, wodurch allenfalls nötige Korrekturen weniger gross ausfallen werden.

12.2.1.2 Mindestzinssatz

12.2.1.2.1 Aufhebung der Mindestzinssatzkonzeption

Diese in der Vorlage empfohlene Massnahme ist untrennbar mit dem dazugehörigen Anreizprinzip verbunden. Die Anreize ergeben sich aus der von der Oberaufsichtskommission zu erstellenden Übersicht über die auf den Altersguthaben gewährten Zinsen und dem Referenzwert (Benchmark). Dieses Ex-Post-Verfahren macht die Performance der Vorsorgeeinrichtungen sichtbar und unmittelbar vergleichbar und führt somit zu einem direkten Wettbewerb unter ihnen.

Die geltende Konzeption eines Mindestzinssatzes, der einen obligatorisch zu erzielenden Mindestertrag vorgibt, birgt wirtschaftliche Risiken. Die Festsetzung eines zu hohen Zinssatzes kann die Vorsorgeeinrichtungen dazu verleiten, sich auf Anlagestrategien einzulassen, die weder mit ihrer tatsächlichen Risikofähigkeit noch mit ihren verfügbaren Schwankungsre-

¹²⁸ Sobald die Normen der Rechnungsführung RPC 26 in Kraft getreten sind, wird man dank der Pensionskassenstatistik des BFS, welche nach 2006 tiefgreifend umgestaltet wird, künftig über desaggregierte Daten verfügen können.

serven vereinbar sind. Ein zu hoher Zinssatz kann noch weitere negative Auswirkungen haben; so wäre es Vorsorgeeinrichtungen mit geringen Reserven unmöglich, deren Anteil auf den tatsächlich nötigen Wert anzuheben. Zudem würde der Eintritt neuer Einrichtungen in den Vorsorgemarkt verhindert, da diese keine ausreichenden Reserven bilden könnten. Entsprechend grösser wäre die Gefahr, in eine Unterdeckung zu geraten, was schliesslich dazu führen würde, dass die Risiken auf die Versicherten (Erwerbstätige und Rentenbezüger nach den aktuellen Rechtsvorschriften über die Sanierungsmassnahmen¹²⁹) und die Arbeitgeber abgewälzt würden.

Auf der anderen Seite kann ein zu tiefer obligatorischer Mindestzinssatz dazu führen, dass sich die Vorsorgeeinrichtungen darauf beschränken, den gesetzlich verlangten Mindestertrag zu erzielen. Die Hauptgefahr eines zu tiefen Mindestzinssatzes liegt jedoch in der Wertverminderung der künftigen Renten – ein Phänomen, das in jedem Fall eintreten würde, wenn dieser Zinssatz tiefer wäre als die Inflationsrate. In diesem Fall würde der Wert des Altersguthabens weniger rasch wachsen als die inflationsbedingte Entwertung. Würde eine solche Fehlentwicklung längere Zeit anhalten, wäre das Ziel der Vorsorge gefährdet.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Aufhebung des Mindestzinssatzes können auf kurze und auf lange Sicht abgeschätzt werden:

Kurzfristig könnte man sich vorstellen, dass die Vorsorgeeinrichtungen, die noch eine Unterdeckung aufweisen, beziehungsweise jene, die nicht über ausreichende Reserven verfügen, die vorher getroffenen Massnahmen ändern. So könnte die Möglichkeit, auf das gesamte Altersguthaben einen Zinssatz von null Prozent anzuwenden, an die Stelle anderer Massnahmen wie beispielsweise der Sanierungsbeiträge treten. Zudem besteht die Möglichkeit, dass man die Verzinsung der Altersguthaben vermindert, um so die Schwankungsreserven rascher aufzufüllen und wieder schneller eine Risikofähigkeit zu erlangen, welche den Zugang zu ertragsreicheren Anlagen eröffnet. Derartige Massnahmen würden sich vorübergehend negativ auf die Entwicklung der Altersguthaben auswirken; gleichzeitig liessen sich damit aber die negativen Konsequenzen höherer Beiträge auf den Einkommen abschwächen.

Auf längere Sicht sollte die Wiederherstellung einer ausreichenden Risikofähigkeit, welche ertragsreichere Anlagen ermöglicht, die Auswirkungen von Zeiten mit einer geringen oder gar ohne Verzinsung der Altersguthaben mehr als nur wettmachen. Die obligatorische Publikation des gutgeschriebenen Zinssatzes (mit einer entsprechenden Begründung) im Jahresbericht des paritätischen Verwaltungsorgans und der dadurch bewirkte verstärkte Wettbewerb sowie die Veröffentlichung eines Benchmark durch die eidgenössische Oberaufsichtskommission sollten ebenfalls dazu beitragen.

12.2.1.2.2 Formel zur Festlegung des Mindestzinssatzes

Als Eventualvariante wird in der Vorlage eine Formel vorgeschlagen, die sowohl für autonome Vorsorgeeinrichtungen als auch für Lebensversicherer geeignet ist.

Dies erklärt, weshalb eine auf sehr vorsichtige Parameter beruhende Formel gewählt wurde¹³⁰, bei der nur eine geringe Mindestrendite verlangt wird. Bei rein wirtschaftlicher und finanzieller Betrachtungsweise erhöhen rein mathematische und finanziell transparente Parameter den Spielraum für die Anlagestrategie. Ist nämlich ein kleinerer Teil des Vermögens in risikoarmen Segmenten «gebunden», damit wirklich nur ein Mindestwert garantiert wird, kann ein grösserer Anteil in ertragsreichere Segmente investiert werden (sofern die Risikofähigkeit und die verfügbaren Reserven dies gestatten). So gesehen ermöglicht diese Variante

¹²⁹ Situation, in der die umhüllenden Vorsorgeeinrichtungen die Möglichkeit haben, unter genau festgelegten Umständen einen tieferen Zinssatz als den gesetzlichen Mindestsatz anzuwenden, weshalb gelegentlich davon gesprochen wird, dass die im gesetzlich festgelegten Mindestzinssatz enthaltene Garantie zum Teil fiktive ist.

¹³⁰ Die vorgeschlagene Formel entspricht 70 % des 7-jährigen gleitenden Durchschnitts der 7-jährigen Bundesobligationen.

der Vorlage auf die Dauer Erträge, die über dem obligatorischen Mindestwert liegen. Nebst diesem Vorteil sind zudem noch die Transparenzbestimmungen und die Vorschriften bezüglich der Verteilung der Überschüsse und deren positive Effekte zu nennen.

12.2.2 Kompetenzen und Verantwortlichkeit des obersten Organs

Die geplante Stärkung der Kompetenzen und der Verantwortung bei den paritätischen Verwaltungsorganen der Vorsorgeeinrichtungen wird vermutlich eine leichte Kostenerhöhung zur Folge haben. Für diese Kostensteigerung sind hauptsächlich zwei Faktoren verantwortlich:

- Der erste Faktor hängt mit der wachsenden Komplexität der Verwaltung der Vorsorgeeinrichtungen zusammen, die bereits einen eindeutigen Trend zu einer Auslagerung gewisser Aufgaben ausgelöst hat, 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 kombiniert¹³¹. Die Aufhebung der derzeit geltenden Anlagebeschränkungen wird den Spielraum der Vorsorgeeinrichtungen erhöhen. Die Verankerung der aktuellen Bestimmungen der BVV 2 über die Sicherheit und die Verteilung der Risiken, den Ertrag und die Liquiditäten auf Gesetzesebene bekräftigt zudem die fundamentale Verantwortlichkeit des paritätischen Verwaltungsorgans.
- Der zweite Faktor resultiert aus der gesetzlichen 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.

12.2.3 Aufwertung der Rolle des Experten und der Revisionsstelle

Ein Grossteil der Funktionen, die gemäss der Vorlage den Experten und den Revisionsstellen zufallen, ist bereits heute in ihrem jeweiligen Pflichtenheft zu finden. Die Vorlage stärkt deren Rolle, vor allem bezüglich der Anforderungen an die Ausbildung und die berufliche Erfahrung. Daher ist damit zu rechnen, dass die Betreffenden – in beschränkter Masse – höhere Kosten in Rechnung stellen 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. Auf der anderen Seite kann man annehmen, dass die vorgesehenen Verstärkungen die Vorsorge sicherer machen werden, wodurch allfällige Kostenerhöhungen wettgemacht werden könnten.

12.3 Einfluss der Vorlage auf verschiedene gesellschaftliche Gruppen

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 auf die Akteure der beruflichen Vorsorge (erwerbstätige Versicherte, Arbeitgeber und Rentenbezüger) wurden weiter oben beschrieben.

Es kann sein, dass die allgemeinen verstärkten Anforderungen beziehungsweise der Ausbau der Obergrenzen-, Direktaufsichts- und Kontrollfunktionen die Aufgabe des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtungen komplexer macht. Daher 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 verringert¹³². In Anbetracht

¹³¹ Vgl. Lusenti Partners, «Anlagen Schweizer institutioneller Investoren 2002 – 2003», S.64.

¹³² Seit 1987 hat sich die Zahl der Vorsorgeeinrichtungen halbiert.

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.

12.4 Mögliche makroökonomische Auswirkungen der Vorlage

Die oben erwähnten Mehrkosten werden wie gesagt das verfügbare Einkommen der Erwerbstätigen, wie auch das der Arbeitgeber und der Rentenbezüger schmälern. Daher ist zu erwarten, dass diese kumulierten Effekte sich negativ auf den Konsum und die Investitionen auswirken werden. Eine weitere indirekte Folge wäre eine Verringerung der Steuererträge (sowohl der direkten Bundessteuer, wie auch der kantonalen und kommunalen Einkommenssteuern). Diese Effekte lassen sich aber kaum beziffern.

Diesbezüglich sind einige weitere Anmerkungen anzubringen:

- Die mit Mehrkosten verbundenen Auswirkungen werden grösstenteils lediglich zeitlich begrenzt sein. Nur die neuen Oberaufsichtsstrukturen und die Kantonalisierung der direkten Aufsicht werden dauernde Mehrkosten verursachen, welche über Gebühren einerseits von den regionalen Aufsichtsstellen und andererseits von den Vorsorgeeinrichtungen getragen werden. Diesbezüglich ist also mit einer allgemeinen Verteuerung der Vorsorge zu rechnen.
- Die möglichen negativen Auswirkungen auf den Konsum und das Wirtschaftswachstum sind aus zwei Gründen zu relativieren. Erstens werden sie, aufgrund der anfänglichen Anpassungseffekte, welche die Vorlage erzeugen wird, zeitlich begrenzt sein. Zweitens könnten die Änderungen die Spar- und Investitionsanreize beeinflussen. Die Aussicht auf Leistungskürzungen oder die Aufhebung von Garantien kann als Reaktion darauf zusätzliche Sparanstrengungen fördern.
- Dank zusätzlicher Sparanstrengungen würde auf den Finanzmärkten mehr Kapital zur Verfügung stehen, was die künftig absehbare (kontrollierte) Erhöhung der Zinssätze bremsen würde.

12.5 Angestrebte Langzeiteffekte der Vorlage

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 Parametern 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, um so konvergierende und gleichzeitige Anlagen in ein bestimmtes Anlagesegment 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.