

Strukturreform Berufliche Vorsorge

Das Parlament hat am 19. März 2010 die Strukturreform in der beruflichen Vorsorge beschlossen. Am 10. Juni 2011 hat der Bundesrat die entsprechenden Umsetzungsverordnungen verabschiedet. Ziel der Reform ist es, Transparenz und Governance bei der Führung und Vermögensverwaltung von Vorsorgeeinrichtungen zu stärken. Ein zentrales Postulat ist zudem die Stärkung der Unabhängigkeit der wichtigsten Akteure in der 2. Säule. Die Direktaufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen geht vollständig an verwaltungsunabhängige kantonale bzw. regionale Aufsichtsbehörden über. Für die Oberaufsicht wird eine verwaltungsunabhängige Behördenkommission mit eigenem Sekretariat geschaffen.

Gesetzliche Vorgaben (Teilrevision BVG, Strukturreform):

Am 19. März 2010 hat das Parlament die Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Strukturreform) verabschiedet. Der Gesetzgeber hat insbesondere:

- erstmalig einen umfassenden Aufgabenkatalog für das oberste Organ von Vorsorgeeinrichtungen erlassen (Art. 51a BVG); dieses nimmt die Gesamtleitung der Vorsorgeeinrichtung wahr, sorgt für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben und bestimmt die strategischen Ziele und die Mittel zu deren Erfüllung;
- Anforderungen an die Integrität und Loyalität von mit der Geschäftsführung, Verwaltung oder Vermögensverwaltung von Vorsorgeeinrichtungen betrauten Personen festgelegt, so etwa einen guten Ruf und die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit (Art. 51b BVG);
- verlangt, dass Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden marktüblichen Bedingungen entsprechen und bei der jährlichen Prüfung der Jahresrechnung gegenüber der Revisionsstelle offen zu legen sind, wobei diese prüft, ob die Interessen der Vorsorgeeinrichtung gewahrt wurden (Art. 51c BVG);
- die Zulassung der Revisionsstelle (Art. 52b BVG) geregelt und den Aufgabenkatalog der Revisionsstelle festgelegt (Art. 52c BVG); so obliegt dieser die Prüfung, ob Organisation, Geschäftsführung sowie Vermögensanlage den gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen entsprechen, ob Vorkehren zur Sicherstellung der Loyalitätspflichten in der Vermögensverwaltung getroffen wurden und deren Einhaltung durch das oberste Organ hinreichend kontrolliert wird, und ob Art. 51c eingehalten wurde (vgl. oben);
- festgelegt, dass die Experten für berufliche Vorsorge der Zulassung durch die Oberaufsichtskommission bedürfen und über eine angemessene berufliche Ausbildung und Berufserfahrung, Kenntnisse der einschlägigen rechtlichen Bestimmungen sowie einen guten Ruf und Vertrauenswürdigkeit verfügen müssen; die Oberaufsichtskommission kann die Zulassungsvoraussetzungen näher umschreiben (Art. 52d BVG); den Aufgabenkatalog der Experten für berufliche Vorsorge festgelegt (Art. 52e BVG);
- dem Bundesrat den Erlass von Bestimmungen delegiert über die Zulässigkeit von Eigengeschäften von Personen, die mit der Vermögensverwaltung betraut sind, sowie über die Zulässigkeit und Offenlegung von Vermögensvorteilen, die Personen im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit für Vorsorgeeinrichtungen erzielen (Art. 53a BVG);
- die Anlagestiftungen erstmalig gesetzlich geregelt, dem BVG unterstellt sowie den Bundesrat ermächtigt, Ausführungsbestimmungen über den Anlegerkreis, die Äufnung und Verwendung des Stammver-

mögens, die Gründung, Organisation und Aufhebung, die Anlage, Buchführung, Rechnungslegung und Revision sowie die Anlegerrechte zu erlassen (Art. 53g - 53k BVG);

- die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen an die jeweiligen Sitzkantone übertragen, wobei die kantonalen Aufsichtsbehörden als öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit auszugestalten sind und keinen Weisungen unterliegen (Art. 61 BVG);
- die den Aufsichtsbehörden zur Verfügung stehenden Aufsichtsmittel geregelt (Art. 62a BVG);
- die Oberaufsicht einer vom Bundesrat einzusetzenden unabhängigen Oberaufsichtskommission aus 7 bis 9 unabhängigen Sachverständigen übertragen (Art. 64); die Kommission verfügt über ein ständiges Sekretariat, das administrativ dem Bundesamt für Sozialversicherungen BSV zugeordnet ist (Art. 64b BVG);
- Aufgaben und Kompetenzen der Oberaufsichtskommission in den Art. 64a und 74 Abs. 4 BVG festgelegt; diese stellt die einheitliche Aufsichtstätigkeit der Aufsichtsbehörden sicher, prüft deren Jahresberichte, führt Inspektionen bei ihnen durch, entscheidet über die Zulassung und den Entzug der Zulassung der Experten für berufliche Vorsorge und führt ein entsprechendes öffentliches Register, verfügt über ein Beschwerderecht gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts im Bereich der beruflichen Vorsorge; zur Umsetzung ihrer Aufgaben verfügt die Kommission über ein Weisungsrecht gegenüber Aufsichtsbehörden, Experten für berufliche Vorsorge und Revisionsstellen, bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage und vorheriger Anhörung der interessierten Kreise kann sie Standards erlassen; zudem nimmt sie die Direktaufsicht über die Anlagestiftungen, den Sicherheitsfonds und die Auffangeinrichtung wahr;
- die Deckung der Kosten der Oberaufsichtskommission und des Sekretariats durch die Erhebung einer jährlichen Aufsichtsabgabe sowie von Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen festgelegt; die Bemessung der Aufsichtsabgabe bei den Aufsichtsbehörden nach der Zahl der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen und der Anzahl Versicherten, bei Sicherheitsfonds, Auffangeinrichtung und Anlagestiftungen nach dem Vermögen und gegebenenfalls der Anzahl Sondervermögen festgeschrieben; die Bestimmung der anrechenbaren Aufsichtskosten, das Berechnungsverfahren im Einzelnen und den Gebührentarif an den Bundesrat delegiert (Art. 64c BVG);
- Strafbestimmungen erlassen für den Fall, dass unzulässige Eigengeschäfte getätigt, Offenlegungspflichten verletzt oder die Abgabepflicht von Vermögensvorteilen umgangen werden (Art. 76 BVG).

Umsetzung auf Verordnungsebene

Der Gesetzgeber hat zu verschiedenen Punkten auf eine materielle Regelung verzichtet und diese Aufgabe an den Bundesrat delegiert. Wie üblich musste das Gesetz zudem in Form von Ausführungsbestimmungen konkretisiert werden. Dabei hatte der Bundesrat sowohl dem Anliegen nach einer möglichst schlanken Regulierung als auch demjenigen nach einer für die Umsetzung des Gesetzes notwendigen Regelungsdichte Rechnung zu tragen.

Entsprechend dem üblichen Verfahren hat das BSV die Verordnungsentwürfe vorbereitet. Dabei hat es bereits ab den ersten Entwürfen im August 2010 die beratende BVG-Kommission sowie eine Begleitgruppe der kantonalen Aufsichtsbehörden einbezogen.

Die notwendigen Umsetzungsbestimmungen aus der Strukturreform führen zu folgenden Anpassungen:

- Die bisherige "Verordnung über die Beaufsichtigung und die Registrierung der Vorsorgeeinrichtungen (BVV1)" wird aufgehoben. An ihrer Stelle wird unter dem Titel "Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge" eine neue BVV1 erlassen.

- Die Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV2) wird teilrevidiert.
- Die Bestimmungen über die Anlagestiftungen werden in Form der neuen Verordnung über die Anlagestiftungen (ASV) erlassen.

Vernehmlassungsverfahren

Die Verordnungen wurden vom 24. November 2010 bis zum 28. Februar 2011 in Vernehmlassung gegeben. Obwohl nicht zwingend, entschied sich der Bundesrat aufgrund der Bedeutung der Reform damit bewusst für ein transparentes Verfahren. Teilgenommen haben die üblichen Adressaten (Parteien, Kantone, Wirtschaftsverbände, Arbeitnehmerorganisationen, Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden). Zusätzlich gingen über 450 spontane Stellungnahmen von Vorsorgeeinrichtungen, Unternehmen, Beratungs- und Advokaturbüros wie auch einzelnen Privatpersonen ein. Für einen Grossteil dieser Eingaben wurde eine von zwei Mustervorlagen verwendet. Eine stammte von einem Anbieter auf dem Vorsorgemarkt (rund 240 identische Eingaben), die zweite vom Pensionskassenverband ASIP (rund 90 identische Eingaben). Auffallend war, dass vielfach Bestimmungen kritisiert wurden, die bereits im Gesetz stehen.

Insgesamt wurden in den Stellungnahmen ähnliche Schwerpunkte gesetzt. Die mit der Strukturreform verfolgte Zielsetzung der Stärkung der Aufsicht über die Akteure der beruflichen Vorsorge wurde von vielen Seiten ausdrücklich begrüsst, ebenso die Bestimmung zur Ausweisung der Verwaltungs- und Vermögensverwaltungskosten. Kritisiert hingegen wurden insbesondere folgende Punkte: In der BVV1 die Kosten der Oberaufsicht und in der BVV2 die Vorschriften betreffend internes Kontrollsystem IKS, betreffend Leistungsverbesserungen bei nicht vollständig geäußneten Wertschwankungsreserven, betreffend Anforderung, dass nur von der FINMA beaufsichtigte Personen und Institutionen als Vermögensverwalter tätig sein dürfen. Zu Kritik Anlass gaben weiter einzelne Vorschriften betreffend die Integrität und Loyalität der Verantwortlichen.

Für Einzelheiten wird auf den Vernehmlassungsbericht verwiesen, der auf der Website des BSV (www.bsv.admin.ch) aufgeschaltet ist.

Substanzielle Überarbeitung der Verordnungen nach der Vernehmlassung

Nach der Vernehmlassung wurden die Verordnungen substanziell überarbeitet. Wesentliche Änderungen finden sich in:

Artikel 1, 3, 7, 12, 17, 18, 19, 20 der Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge (BVV1), z.B.:

- Präzisierung des Geltungsbereichs der BVV1;
- Reduktion der personellen Ausstattung von Oberaufsichtskommission und Sekretariat auf maximal 25.5 Stellen (deutlich weniger, als in der damaligen Botschaft des Bundesrates zur Strukturreform veranschlagt), dadurch können die Kosten pro versicherte Person von 1 Franken auf 80 Rappen pro Jahr gesenkt werden;
- Verzicht auf die Vorprüfung der Entwürfe von Verwaltungs-, Vermögensverwaltungs- und Arbeitsverträgen durch die Aufsichtsbehörde in der Gründungsphase einer Einrichtung;
- Garantiestellung auch mittels Vollversicherungsvertrag möglich;
- Verkürzung der Frist für die Durchführung paritätischer Wahlen auf ein Jahr nach Erlass der Aufsichtsübernahmeverfügung.

Artikel 34, 35, 40, 46, 48a, 48b, 48c, 48f, 48g, 48h, 48i, 48j, 48k, 48l, III Übergangsbestimmungen der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV2), z.B.:

- Anstelle eines internen Kontrollsystems IKS wird eine der Grösse und Komplexität der Einrichtung angemessene interne Kontrolle als genügend erachtet;
- Straffung und Präzisierung der Unabhängigkeitsanforderungen an Revisionsstelle und Experten für berufliche Vorsorge;
- Beschränkung der Vorschriften betreffend Leistungsverbesserungen bei nicht vollständig geäußneten Wertschwankungsreserven auf Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen;
- Zur Vermeidung von Interessenkonflikten müssen Vermögensverwaltungs-, Versicherungs- und Verwaltungsverträge, welche die Vorsorgeeinrichtung abschliesst, spätestens 5 Jahre nach Abschluss ohne Nachteile für die Einrichtung aufgelöst werden können; das generelle Verbot von Dauerverträgen wurde gestrichen;
- die Pflicht zur Einholung von Konkurrenzofferten wird auf bedeutende Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden beschränkt;
- Präzisierung, dass die Art und Weise sowie die Höhe der Entschädigung von Personen und Institutionen, die mit der Geschäftsführung, Verwaltung oder Vermögensverwaltung einer Vorsorgeeinrichtung betraut sind, eindeutig bestimmbar schriftlich festgehalten werden müssen; alle darüber hinausgehenden Vermögensvorteile sind der Vorsorgeeinrichtung zwingend abzuliefern;
- Geschäftsführer und Vermögensverwalter sind betreffend ihrer Interessenverbindungen gegenüber dem obersten Organ anstatt gegenüber der Revisionsstelle offenlegungspflichtig;
- für die Anpassung der Reglemente, Verträge und Organisation von Vorsorgeeinrichtungen wird eine Übergangsfrist bis 31. Dezember 2012 vorgesehen; die erstmalige Prüfung nach den neuen Bestimmungen erfolgt somit für das Rechnungsjahr 2012.

Zur Frage der Beaufsichtigung der Vermögensverwalter (vorgesehener Art. 48f Abs. 3 BVV2) wird der Bundesrat in Kürze einen separaten Beschluss fassen.

Art. 7, 10, 17, 23, 24, 26, 27, 28 der Verordnung über die Anlagestiftungen (ASV):

- Legiferiert wurde entsprechend dem Willen des Gesetzgebers im Wesentlichen die heutige Praxis.
- Erleichterungen wurden aufgenommen etwa bei der Vorprüfung (nur Statuten und Reglemente) sowie bei der Fokussierung von Anlagegruppen (prozentuale Abweichung vom Index anstelle tracking error).

Breiter Einbezug aller interessierten Kreise

Nebst der erwähnten Vernehmlassung wurden die Anregungen und Kritikpunkte diverser Gremien und Organisationen in die Ausarbeitung der Verordnungen einbezogen:

- So wurden die Verordnungsentwürfe den Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates und des Ständerates (SGK-S und SGK-N) je zweimal zur Konsultation unterbreitet, einmal vor und einmal nach Abschluss der Vernehmlassung. Bezüglich der substanziell überarbeiteten Fassungen gab aus den Kommissionen keine Empfehlungen für weitere Modifikationen mehr.
- Die beratende BVG-Kommission wurde insgesamt dreimal zu den Verordnungsentwürfen konsultiert. Erstmals im August 2010 zu den ersten Entwürfen, letztmals am 28. März 2011 zu den nach der Vernehmlassung substanziell überarbeiteten Verordnungen. Nach vertiefter Diskussion fanden alle Anpassungen einhellige oder grossmehrheitliche Unterstützung. Bezüglich der einzigen verbliebenen Differen-

zen ist der Bundesrat der BVG-Kommission mit der Beschränkung der Bestimmung von Art. 46 BVV2 (Leistungsverbesserungen bei nicht vollständig geäußerten Wertschwankungsreserven) auf Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen sowie der Reduktion der personellen Ausstattung der Oberaufsichtskommission und ihres Sekretariats entgegengekommen.

Auskünfte

Bundesamt für Sozialversicherungen, Kommunikation, 031 322 91 95, kommunikation@bsv.admin.ch