

Bundesamt für Sozialversicherungen
Geschäftsfeld Alters- und
Hinterlassenenvorsorge
Umsetzung Strukturreform
Frau Barbara Brosi
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Zürich, 22. Februar 2011

Vernehmlassung Strukturreform in der beruflichen Vorsorge – Verordnungsänderungen und neue Verordnung über Anlagestiftungen

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachfolgende Bemerkungen zu den Verordnungsentwürfen zukommen.

Grundsätzliche Bemerkungen

Die Schweizerische Kammer der Pensionskassen-Experten begrüsst einzelne Schritte in Richtung Verbesserung der Governance und Transparenz und die Schaffung einer unabhängigen Obergabungsbehörde.

Wir sind der Meinung, dass mit der 1. BVG-Revision bereits die notwendigen Schritte für mehr Transparenz und Governance eingeleitet wurden. Eine konsequente Anwendung der geltenden Bestimmungen erachten wir als ausreichend.

Mit überbordenden Regulierungen laufen wir Gefahr, dass am Schluss nur noch einige wenige, weitgehend uniforme Vorsorgeeinrichtungen bestehen bleiben und sich die Sozialpartner, insbesondere die Arbeitgeber, aus der beruflichen Vorsorge verabschieden. Wir sind jedoch der Meinung, dass die Vielzahl und die Vielfalt von Vorsorgelösungen ein Qualitätsmerkmal der zweiten Säule in der Schweiz bilden.

Aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten problematisch ist die Tatsache, dass sich für verschiedene Verordnungsartikel keine ausreichende Stütze im Gesetz findet. Die im Rahmen der Strukturreform durch das Parlament vorgesehene Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen beschränkt sich auf die Artikel 53a, 53k, 64c Abs. 3 sowie 65 Abs. 4 BVG. Weitergehende Anpassungen der Verordnung sind aufgrund einer fehlenden Ermächtigung durch den Gesetzgeber klar abzulehnen.

Es besteht der Eindruck, dass der Bundesrat den Stiftungsräten und übrigen Akteuren in der 2. Säule offenbar nicht zutraut, ihre Aufgaben selbständig und pflichtgemäss wahrzunehmen. Nachfolgend finden Sie unsere Bemerkungen zu sämtlichen Bestimmungen, die unseres Erachtens überarbeitet oder gestrichen werden sollten. **Aus Sicht der Schweizerischen**

Kammer der Pensionskassen-Experten erachten wir insbesondere die Bestimmungen von Art. 40 BVV 2 (Unabhängigkeit des Experten für berufliche Vorsorge) sowie von Art. 46 BVV 2 (Leistungsverbesserungen bei nicht vollständig geäufteten Wertschwankungsreserven) als zwingend anpassungsbedürftig.

Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2)

Art. 40

Augenfällig ist, dass sich der Vorschlag sehr eng an die Bestimmungen zur Unabhängigkeit der Revisionsstelle anlehnt (Art. 34 BVG), welche wiederum aus dem Obligationenrecht übernommen wurden (Art. 728 OR). Die pauschale Übernahme der für Revisionsstellen geltenden Unabhängigkeitsregelungen für den Experten für berufliche Vorsorge ist nicht sachgerecht. Auf völliges Unverständnis stösst zudem die in Abs. 3 umschriebene schärfere Regulierung für Experten, im Vergleich zu den Revisionsstellen (Art. 34 Abs. 3).

Art. 40 ist zu eng gefasst und verkennt die Tätigkeit des Experten für berufliche Vorsorge bzw. der Gesellschaften, die Beratungsdienstleistungen im Bereich der beruflichen Vorsorge anbieten. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Überprüfung der Geschäftsführung ausschliesslich der Revisionsstelle obliegt (Art. 35 Abs. 1 lit. b BVG).

Es gilt deshalb, das spezifische Berufsbild des Experten für berufliche Vorsorge zu beachten, dessen Tätigkeit sich nicht einzig auf die Prüfung und Bewertung der Vorsorgeverpflichtungen bzw. der Finanzierung der Vorsorgeleistungen beschränkt.

Die wichtigste Aufgabe des Experten besteht in der Überprüfung des finanziellen Gleichgewichts einer Kasse. Weiter hat er gesetzlich vorgeschriebene (oder von der Aufsicht verlangte) Bestätigungen und Berichte zu verfassen. Er hat aber keinen gesetzlichen Auftrag, die Geschäftsführung und die Tätigkeit des Stiftungsrats zu kontrollieren. Insbesondere ist es nicht seine Aufgabe, die kaufmännische und technische Buchhaltung zu überprüfen. Der Experte repräsentiert somit in erster Linie nicht eine Kontrollinstanz, sondern eine Fachinstanz, die zur Durchführung ihrer Tätigkeit eine entsprechende gesetzliche Legitimation benötigt. Diese Legitimation erfolgt mit dem neuen Art. 52e BVG.

Der Experte hat in der Praxis aber wesentlich weitergehende Aufgaben als nur die gesetzliche periodische Überprüfung des finanziellen Gleichgewichts und die Bestätigung zum Vorsorgereglement. Oft ist er ein ständiger Berater des Stiftungsrats bei Projekten (z.B. Plananpassungen, Erstellung eines neuen Reglements, Fusionen, Teilliquidationen, Neuanschlüsse, Sanierungen, Verteilungen von freien Mitteln) oder er hilft mit bei der Erstellung des Jahresabschlusses (berechnet die Vorsorgekapitalien und technischen Rückstellungen oder verfasst die technischen Abschnitte im Anhang zur Jahresrechnung). Verschiedentlich muss er später zu diesen Vorgängen Bestätigungen erbringen, weil diese entweder gesetzlich vorgeschrieben sind oder weil die Aufsichtsbehörde dies verlangt (oder allenfalls auch die Kontrollstelle dies wünscht). Diese Beratungstätigkeit darf nicht verboten werden.

Nimmt man zum Beispiel den neuen Art. 40, Ziffer 2, lit. d und denkt an das Vorsorgereglement: Der Experte verfasst oft einen wesentlichen Teil davon und muss nachher bestätigen, dass diese von ihm verfassten Bestimmungen dem Gesetz entsprechen. Wäre dies noch möglich mit dem Wortlaut von Art. 40, Ziffer 2, lit. d?

Es gilt zu beachten, dass die Schweizerische Aktuarvereinigung SAV und die Schweizerische Kammer der Pensionskassen-Experten bereits umfassende und für sämtliche ihrer Kammermitglieder verbindliche Richtlinien über die Tätigkeit und die Unabhängigkeit der Pensionskassen-Experten erlassen haben („*Richtlinien zur Unabhängigkeit der Pensionskassen-Experten*“ welche sich auf die „*Grundsätze und Richtlinien 2000 für Pensionsversicherungsexperten*“ bezieht). Diese Standards sind ausreichend sobald die Oberaufsicht sie für verbindlich erklärt.

International wird die Unabhängigkeit des Aktuars (hier der Experte für berufliche Vorsorge) über **Standesregeln** geregelt. Beispiele hierzu sind die oben erwähnten Standesregeln "*Richtlinien zur Unabhängigkeit der Pensionskassen-Experten*", und "*Richtlinien 2000 für Pensionsversicherungsexperten*". Für Aktuare in den Ländern der Europäischen Union gelten solche verbindliche Standesregeln über den "*Code of Professional Conduct for Actuaries in EU Countries*", herausgegeben durch die Groupe Consultatif. Aber auch in den USA und in allen anderen Ländern finden sich solche strenge Standesregeln für den Aktuar.

Es obliegt dem Stiftungsrat zu entscheiden, ob aus Governance-Gründen bei der Auftragsvergabe eine strikte Trennung der jeweiligen Funktionen (gesetzliche Expertentätigkeit und weitere Tätigkeiten) vorgenommen werden soll.

Gemäss den Erläuterungen ist es möglich, dass der Experte weitere Tätigkeiten wie die technische Verwaltung oder Buchhaltung einer Kasse durchführt. Dies geht aber aus der Formulierung von Art. 40, Ziffer 2 nicht klar hervor und müsste deutlicher ausgeführt werden.

Änderungsantrag: Die Bestimmung ist wie folgt zu überarbeiten

Art. 40 Unabhängigkeit des Experten

- 1) *Der Experte für berufliche Vorsorge muss in Bezug auf seine gesetzlichen Aufgaben unabhängig sein und sein Urteil und seine Empfehlungen müssen objektiv gebildet worden sein.*
- 2) *Mit der Unabhängigkeit nicht vereinbar ist:*
 - a. *die Mitgliedschaft im Obersten Organ oder in der Geschäftsführung der Vorsorgeeinrichtung, eine andere Entscheidungsfunktion in der Vorsorgeeinrichtung oder ein arbeitsrechtliches Verhältnis zu ihr;*
 - b. *eine wesentliche direkte oder indirekte Beteiligung an der Gründerin oder der Geschäftsführung der Vorsorgeeinrichtung*
 - c. *(...streichen, da von Ziffer 1 bereits abgedeckt)*
 - d. *Die Geschäftsführung sowie das Erbringen von Dienstleistungen, durch die das Risiko entsteht, als Experte für berufliche Vorsorge bei seinen gesetzlichen Aufgaben eigene Arbeiten überprüfen zu müssen;*
 - e. *(...streichen, da von Ziffer 1 bereits abgedeckt);*
 - f. *der Abschluss eines Vertrages zu Bedingungen die den Experten für berufliche Vorsorge bei seiner gesetzlichen Aufgabe beeinträchtigen;*
 - g. *eine Weisungsgebundenheit gegenüber dem Arbeitgeber, wenn die Vorsorgeeinrichtung betriebseigen ist; hat der Arbeitgeber sein Unternehmen in verschiedene selbständige juristische Personen aufgeteilt, so gilt als Arbeitgeber der Konzern;*
- 3) *Ist der Experte für berufliche Vorsorge eine Personengesellschaft oder eine juristische Person, so gelten die Bestimmungen über die Unabhängigkeit auch für die Mitglieder des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans und für andere Personen mit Entscheidungsfunktion.*

Art. 46

Diese Bestimmung greift unverhältnismässig in die Kompetenz des obersten Organs ein. BVG Art. 49 stipuliert eindeutig, dass die Vorsorgeeinrichtungen in der Gestaltung der Leistungen und deren Finanzierung frei sind. Die Verantwortung für die Verzinsung resp. Leistungsgestaltung liegt demnach zweifelsfrei beim obersten Organ, was explizit mit BVG Art. 51 Abs. 2 lit. a und lit. b formuliert wird.

Die vorgesehene einheitliche Regelung für alle Vorsorgeeinrichtungen wird den unterschiedlichen Leistungsplänen (technischer Zins, unterschiedliche Rentenumwandlungssätze, Leistungs- oder Beitragsprimat) nicht gerecht. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass einige Vorsorgeeinrichtungen geneigt sein werden, die Zielgrösse der Wertschwankungsreserven zu minimieren oder notwendige Reduktionen des technischen Zinssatzes hinauszuzögern oder ganz zu unterlassen.

Durch die Bestimmung erhält der Mindestzinssatz nach BVG eine neue, zusätzliche Bedeutung: Er wird gleichzeitig zu einem **Maximalzinssatz** für die Verzinsung der Altersguthaben von beliebiger Ausprägung, (z.B. umhüllende Kassen, nur im Überobligatorium tätige Kassen). Dieser Maximalzinssatz kann nur überschritten werden wenn freie Mittel vorhanden sind oder wenn die in lit. a bis d genannten Bedingungen kumulativ erfüllt sind.

Diese Erweiterung der Bedeutung des Mindestzinssatzes in einen Maximalzinssatz verkennt die materielle Bedeutung des gesetzlichen Mindestzinssatzes, der nur die Aufgabe hat, bei den Ereignissen, Alter, Invalidität und Tod, sowie beim Austritt minimale Leistungen im Rahmen des BVG festzulegen. Es wäre wichtig, sich auf diese ursprüngliche Aufgabe des Mindestzinssatzes zurückzubedenken.

Die Bestimmung steht zudem in einem materiellen Widerspruch zu Art. 8 FZV, demzufolge der Zinsrahmen für die Berechnung der Freizügigkeitsleistungen (und somit in der Regel der Vorsorgeverpflichtungen) in Leistungsprimatkassen zwischen 3.5% und 4.5% beträgt. Unabhängig vom Deckungsgrad ist in einer Leistungsprimatkasse die Freizügigkeitsleistung eines Versicherten mit einem technischen Zins von mindestens 3.5%, unter Umständen bis zu 4.5% zu berechnen. Bei einem Deckungsgrad der Kasse von zum Beispiel 108% (und einem Zieldeckungsgrad von 112%) und einem BVG-Mindestzinssatz von 2% darf somit die Beitragsprimatkasse mit nicht mehr als 2% und die Leistungsprimatkasse mit nicht weniger als 3.5% verzinsen. Diese Ungleichstellung von Beitrags- und Leistungsprimatkassen lässt sich nicht rechtfertigen. Wenn der Stiftungsrat der Beitragsprimatkasse die Guthaben ebenfalls mit 3.5% verzinsen will, müsste er mit der Kasse zum Leistungsprimat wechseln. Ein wesentlich einfacherer Weg wäre aber die Reduktion der Wertschwankungsreserve oder einen höheren technischen Zins festzulegen (hier wird der Handlungsspielraum des obersten Organs nicht eingeschränkt).

Der Begriff „Leistungsverbesserung“ ist unpräzise. Führt beispielsweise ein Umwandlungssatz, welcher versicherungstechnisch gesehen zu hoch ist, im Falle einer Pensionierung zu einer Leistungsverbesserung? Ist ein einmal höherer Verzinsungssatz, mit welchem ein angestrebtes Leistungsziel eingehalten werden soll, eine Leistungsverbesserung? Wäre eine reglementarische Bestimmung einer Vorsorgeeinrichtung, bei der ein fixer Verzinsungssatz von 3% gilt, gesetzeswidrig? (Siehe dazu die Bemerkungen oben zum Leistungsprimat).

Im Weiteren besteht die Gefahr einer Ungleichbehandlung zwischen aktiven Versicherten und Rentenbezüglern, sofern der technische Zinssatz höher als der Satz für die Verzinsung der Altersguthaben liegt. Letztlich muss es dem Stiftungsrat überlassen sein, wie er die Finanzierung der Vorsorgeeinrichtung und aufgrund der Eigenheiten der Vorsorgeeinrichtung auch die Verzinsung der Altersguthaben regeln will.

Antrag: Streichung dieser Bestimmung.

Nachfolgend die übrigen Bemerkungen der Schweizerischen Kammer der Pensionskassen-Experten:

Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge (BVV 1)

Gemäss Art. 52d Abs. 2 BVG kann die Oberaufsichtskommission die Voraussetzungen für die Zulassung der Experten näher umschreiben, was demzufolge erst nach dem 01.01.2012 umsetzbar ist. Wir gehen davon aus, dass bis zur definitiven Formulierung der Voraussetzungen alle Experten uneingeschränkt zugelassen sind, welche bereits am 01.01.2012 in der beruflichen Vorsorge tätig waren.

Art. 6 ff. Kosten der Oberaufsicht

Die Kosten der Oberaufsicht sollen zu Recht ursachengerecht durch die zu beaufsichtigenden Vorsorgeeinrichtung getragen werden (Art. 64c BVG). Die vorgeschlagene Oberaufsichtskommission mit beinahe 30 Vollzeitstellen und Kosten von über CHF 7 Mio. sprengt den Rahmen einer Oberaufsicht bei weitem (siehe dazu den Bericht der Kommission Brühwiler und die Botschaft zur Verstärkung der Oberaufsicht die beide von wesentlich tieferen Gesamtkosten für die Oberaufsicht ausgingen) und führt ein weiteres Mal zu einer unnötigen Verteuerung der beruflichen Vorsorge.

Zudem ist davon auszugehen, dass die Oberaufsichtskommission gewisse Leistungen übernimmt, die bislang durch das Bundesamt für Sozialversicherungen erbracht wurden (zu Lasten des Bundeshaushaltes).

Antrag: Die Kosten der Oberaufsicht sind im Verhältnis zu den Kosten der direkten Aufsicht unverhältnismässig und sind zu reduzieren. Zudem ist deren Aufteilung auf die Vorsorgeeinrichtungen und den Bund kritisch zu hinterfragen.

5. Abschnitt: Besondere Gründungsbestimmungen für Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen

Es sollte klargestellt werden, dass dieser Abschnitt nicht für die Gründung konzerneigener «Gemeinschaftsstiftungen» gilt, sondern nur für solche Vorsorgeeinrichtungen, die gemäss ihrem statutarischen Zweck grundsätzlich allen Arbeitnehmerfirmen offenstehen. Im erläuternden Bericht ist lediglich festgehalten, dass «Verbandseinrichtungen» nicht unter diesen Abschnitt fallen (vgl. aber Ziff. 22 Abs. 3 der Weisungen des Bundesrates vom 10. Juni 2005 über die Voraussetzungen für die Gründung von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen [BBI 2005 S. 4233], wonach auch «Konzerneinrichtungen» vom Geltungsbereich ausgeschlossen sind).

Antrag: Konzerneinrichtungen müssen vom Geltungsbereich der Gründungsbestimmungen ausgeschlossen sein. Der Begriff der Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen auf Verordnungsstufe ist deshalb wie folgt zu erweitern:

Art. 15 Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen

Als Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen im Sinne dieses Abschnitts gelten Vorsorgeeinrichtungen, denen sich mehrere Arbeitgeber zur Durchführung der beruflichen Vorsorge anschliessen können. Davon ausgenommen sind Verbandseinrichtungen und Vorsorgeeinrichtungen mit Arbeitgebern, die wirtschaftlich oder finanziell eng miteinander verbunden sind (Konzerneinrichtungen).

Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2)

Art. 35 Abs. 1

Das Gesetz sieht keine eigentliche Pflicht der Vorsorgeeinrichtungen vor, ein internes Kontrollsystem IKS (analog zu Art. 728a OR) anzuwenden. Unseres Erachtens soll es den Vorsorgeeinrichtungen überlassen sein, wie sie die Kontrolle ihrer Organisationsabläufe gestalten wollen. Je nach Struktur und Grösse der Vorsorgeeinrichtung ist dazu jedoch kein formelles IKS notwendig.

Antrag: Streichung dieser Bestimmung.

Art. 35 Abs. 2

Unseres Erachtens sind die Aufgaben der Revisionsstelle in Art. 52c BVG abschliessend geregelt,

Antrag: Streichung dieser Bestimmung.

Art. 35 Abs. 3

Dies ergibt sich bereits aus dem Gesetz und bedarf unseres Erachtens keiner ausdrücklichen Erwähnung auf Verordnungsstufe.

Antrag: Streichung dieser Bestimmung.

Art. 48f Abs. 1

Wir erachten die Bestimmung, wonach nur Personen mit der Geschäftsführung einer Vorsorgeeinrichtung betraut werden dürfen, welche über eine entsprechende Ausbildung verfügen, als nicht notwendig. Wie im erläuternden Bericht zutreffend beschrieben, ist nicht klar, was unter einer solchen Ausbildung zu verstehen ist. Zudem ist durchaus denkbar, dass auch eine Person ohne entsprechende Ausbildung, jedoch mit ausgewiesener langjähriger Erfahrung, fachlich bestens in der Lage ist, die operativen Geschicke einer Vorsorgeeinrichtung zu leiten. Im Übrigen ist auch hier fraglich, ob Art. 51b BVG als gesetzliche Grundlage für die Stipulierung solcher Beschränkungen ausreichend ist. Je nach dem kann eine solche Bestimmung dazu führen, dass es gewissen Personen zukünftig verwehrt sein wird, ihren Beruf auszuüben. Ein solcher Eingriff in die Freiheitsrechte bedarf unseres Erachtens einer klaren gesetzlichen Grundlage. Wir sind der Auffassung, dass der Stiftungsrat in der Praxis zu entscheiden hat, wen er mit der Geschäftsführung der Vorsorgeeinrichtung beauftragen will. Dabei hat er die allgemeinen Sorgfaltspflichten bei der Auswahl, Instruktion und Kontrolle zu befolgen.

Antrag: Streichung dieser Bestimmung.

Art. 48f Abs. 3

Diese Bestimmung hätte aufgrund ihrer territorialen Beschränkung auf die Schweiz relativ weitreichende Konsequenzen hinsichtlich der Anlagemöglichkeiten von Vorsorgeeinrichtungen. Eine Beschränkung der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung führt zu weniger Wettbewerb und schränkt die Vorsorgeeinrichtungen bei ihrer Anlagetätigkeit unnötig ein. Die Bestimmung, wonach Vermögensverwaltungsverträge schweizerischem Recht unterstehen müssen, lässt sich nicht rechtfertigen. Es ist auch hier fraglich, auf welche gesetzliche Grundlage sich diese Verordnungsbestimmung stützt. Aufgrund der Tragweite einer solchen Beschränkung muss ein solcher Eingriff durch gesetztes Recht gedeckt sein.

Antrag: Streichung dieser Bestimmung.

III und IV Inkraftsetzung und Übergangsbestimmungen

Das Inkrafttreten der Artikel 48f – 48l und 49a Abs. 2 sollte nicht unterjährig erfolgen sondern auf den 1.1.2012.

Die Frist zur Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften bis spätestens 31. Dezember 2011 ist ebenfalls zu knapp bemessen. Eine Umsetzungsfrist bis am 31. Dezember 2012 ist dringend zu empfehlen.

Antrag: Inkraftsetzen per 1.1.2012 resp. Übergangsfrist bis am 31.12.2012.

Wir sind Ihnen dankbar, wenn unsere Vorschläge in die Revision einbezogen werden.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Kammer der Pensionskassen-Experten



Olivier Vaccaro
Präsident



Urs Bracher
Sekretär