

**Strukturreform
in der beruflichen Vorsorge**

Bericht des Bundesrates

Massnahmen für ältere Arbeitnehmende

Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

1. Kapitel :

Strukturreform in der beruflichen Vorsorge

Übersicht

Die Anforderungen an eine wirksame und effiziente Aufsicht der zweiten Säule haben seit der Einführung der obligatorischen beruflichen Vorsorge 1985 stark zugenommen. Zurückzuführen ist dies insbesondere auf die immer komplexeren rechtlichen und vor allem wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Die Krise auf den Anlagemärkten und die damit einhergehenden finanziellen Probleme vieler Vorsorgeeinrichtungen sind ein signifikantes Beispiel dafür. Vor diesem Hintergrund drängte sich eine kritische Standortbestimmung auf. Seit dem Jahr 2000 sind verschiedene Bereichsstudien durchgeführt worden, die insbesondere zum Schluss kamen, dass die Aufsicht in der 2. Säule verstärkt respektive optimiert werden müsse.

Der Bundesrat hat im Februar 2003 die Agenda «Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge» beschlossen. In diesem Rahmen setzte er eine Expertenkommission zur Optimierung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge (**Expertenkommission Optimierung**, siehe Kap. 3) ein, welche im April 2004 einen Bericht ablieferte. 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 empfiehlt in ihrem Bericht eine Verstärkung der Aufsicht und Oberaufsicht, eine Kantonalisierung der direkten Bundesaufsicht sowie eine Regionalisierung der direkten Kantonsaufsicht, wie sie in der Zentralschweiz seit 1. Januar 2006 besteht. Die kantonalen Aufsichtsbehörden müssen gemäss Expertenkommission klare Qualitätsanforderungen erfüllen, gleichzeitig wird die Haftung der Kantone für Schäden, die durch die Aufsichtsbehörden verursacht wurden, auf Stufe BVG geregelt. Die Oberaufsicht soll nach Auffassung der Expertenkommission Strukturreform nicht mehr durch den Bundesrat, sondern von einer Oberaufsichtskommission wahrgenommen, mit einem unabhängigen, aber administrativ dem BSV angegliederten Sekretariat. 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 stünde ihr ein allgemeines Weisungsrecht gegenüber den Aufsichtsbehörden zu.

Der Bundesrat hat den Expertenbericht Strukturreform zur Kenntnis genommen und begrüsst die vorgeschlagene Kantonalisierung beziehungsweise Regionalisierung der direkten Aufsicht der Pensionskassen. Dazu gehört auch die Bildung einer unabhängigen Oberaufsichtskommission mit einem unabhängigen, dem BSV administrativ angegliederten Sekretariat. Die Kommission stellt die Koordination zwischen Aufsicht und Oberaufsicht sicher und sorgt dafür, dass es zwischen den beiden Ebenen zu keinen Kompetenzkonflikten kommt.

Die Expertenkommission «Strukturreform» hat auch Vorschläge für eine "Entpolitisierung" der Systemparameter in der beruflichen Vorsorge unterbreitet, da ihrer Ansicht nach die Festsetzung des technischen Zinssatzes und des Umwandlungssatzes der Selbstregulierung der Vorsorgeeinrichtungen überlassen werden sollte. Der Bundesrat war der Meinung, dass

diese Vorschläge nicht in die Vernehmlassungsvorlage aufgenommen werden sollen, da diese Parameter bereits in anderen laufenden Projekten zur Diskussion stehen.

1 Ausgangslage

1.1 Krise der Finanzmärkte und finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen

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 hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) 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 EDI eingesetzten Expertenkommission Optimierung Kenntnis.

2001 und 2002 war die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen angespannt. 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 Oberaufsichtsbehörde¹ über die berufliche Vorsorge Weisungen über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge². Das entsprechende Bundesgesetz wurde von der Bundesversammlung am 18. Juni 2004 verabschiedet und trat auf den 1. Januar 2005 in Kraft.

Seit 2002 hat sich die Lage der Vorsorgeeinrichtungen kontinuierlich verbessert.

Vorsorgeeinrichtungen (VE)	31.12.04 in Unter- deckung	31.12.04 in %	31.12.04 in Mio.	31.12.03 in Unter- deckung	31.12.03 in %	31.12.03 in Mio.	31.12.02 in Unter- deckung	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	

843 registrierte und nicht registrierte Vorsorgeeinrichtungen ohne Staatsgarantie wiesen Ende 2002 eine Unterdeckung auf. Ende 2003 waren es 437 und Ende 2004 noch 301 Einrichtungen dieser Gruppe. Von diesen 301 Vorsorgeeinrichtungen wiesen mehr als die Hälfte einen Deckungsgrad zwischen 95% und 99.9% auf, weshalb davon ausgegangen werden kann, dass infolge des guten Börsenjahres 2005 sich auch die Zahl der in Unterdeckung befindlichen Vorsorgeeinrichtungen per Ende 2005 weiter reduziert haben dürfte.

Obwohl die Vorsorgeeinrichtungen die Folgen der negativen Börsenjahre im Grossen und Ganzen gut bewältigt haben, besteht vor allem im Hinblick auf künftige Systemrisiken nach

¹ Art. 64 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG), SR **831.40**.

² BBl **2003** 4314 ff.

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:

- **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;
- **Vizepräsident: Jürg Brechbühl**, lic.iur., bis 31. August 05 Leiter des Geschäftsfeldes Alters- und Hinterlassenenvorsorge, Vizedirektor im Bundesamt für Sozialversicherung;
- **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 Treuhand-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 Aufsichtsereich 2 als Vertreter des Bundesamtes für Privatversicherungen;
 - **Jean-Marie Jordan**, lic. oec. HEC, Direktor des Sekretariats der Eidg. Spielbankenkommission (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 Obergaufsicht

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 Revisionsstelle³ 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.

2 Situation heute und Neukonzeption der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge

2.1 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 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. 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 Direktaufsicht über national tätige Vor-

³ 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.

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**.

sorgeeinrichtungen beim BSV angesiedelt. Das Amt wird aufgrund dieser Parallelkompetenz jedoch von aussen kaum als eigenständiger Funktionsträger wahrgenommen.

2.2 Neukonzeption der Aufsicht

Mit der im vorliegenden Bericht vorgeschlagenen Revision sollen Direktaufsicht und Oberaufsicht entflochten werden: Die Direktaufsicht wird mit Ausnahme der Aufsicht über den Sicherheitsfonds, die Auffangeinrichtung sowie den Anlagestiftungen nur noch von kantonalen und/oder regionalen Aufsichtsbehörden, die Oberaufsicht hingegen von einer unabhängigen Behördenkommission ausgeübt werden, die über beim BSV geführtes Kommissionssekretariat verfügen soll.

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 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

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 Bundesgesetz über die Freizügigkeitsgesetz in der beruflichen Vorsorge vom 17. Dezember 1993, SR 831.42.

¹³ Vgl. Art. 53d Abs. 1 BVG (Art. 27g Abs. 1^{bis} BVV 2 verweist direkt auf die Fachempfehlung Swiss GAAP RPC 26), Art. 47 Abs. 2 BVV 2).

Selbstregulierung die OBERAUFSICHTSBEHÖRDE für die Allgemeinverbindlicherklärung kompetent sein.

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.
- **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. Kriterien für Anerkennung von Experten und Revisionsstelle).

3 Zusammensetzung der Expertenkommission Optimierung

Anfangs 2003 hat der Bundesrat eine Expertenkommission mit dem Auftrag eingesetzt, die bestehende Aufsicht in der beruflichen Vorsorge zu prüfen und Massnahmen vorzuschlagen, um diese Aufsicht inhaltlich und strukturell zu optimieren. Dabei wurde insbesondere eine Zentralisierung der Aufsicht beim Bund ins Auge gefasst. Damit sollten die Probleme gelöst werden, die eine auf drei Stellen verteilte Aufsicht - BSV, Kantonsbehörden und BPV - mit sich bringt. Vorsitzender der Kommission war Prof. Jürg Brühwiler. Im April 2004 hat die Kommission ihren Bericht «Optimierung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge» vorgelegt.

3.1 Empfehlungen der Expertenkommission «Optimierung»

Die Expertenkommission Optimierung hat in ihrem Bericht 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 (Empfehlung 1).

Die berufliche Vorsorge soll gemäss den Empfehlungen der Expertenkommission Optimierung weiterhin durch Vorsorgeeinrichtungen und Lebensversicherer als Systemträger geführt werden (Empfehlung 3), wenn auch die Rolle der Lebensversicherer durch die konsequente organisatorische und finanzielle Verselbständigung der Sammeleinrichtungen (Empfehlung 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, usw.; Empfehlung 5). Wo Vorsorgeeinrichtungen und Lebensversicherer vergleichbare versiche-

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.

ungstechnische 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 (Empfehlung 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 erlässt. 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 (Empfehlung 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 (Empfehlungen 6 und 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;

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 (Empfehlung 11);
- Experten für berufliche Vorsorge sollen ihr versicherungstechnisches Gutachten häufiger als bisher (alle 2 statt alle 5 Jahre) erstellen und müssen ebenfalls eine Haftpflichtversicherung nachweisen (Empfehlung 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 (Empfehlung 14).

In struktureller Hinsicht wurde die Bildung regionaler Aufsichtsbehörden auf Konkordatsbasis mit einer in die Versicherungsaufsicht integrierten Oberaufsicht empfohlen (Empfehlungen 15 und 16). 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.

3.2 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 Verordnungsänderung¹⁵ in der beruflichen Alters- und Hinterlassenenvorsorge beschlossen, wonach ab dem 1. Januar 2006 alle neu gegründeten Vorsorgeeinrichtungen mit weniger als 300 Versicherten (bisher 100) über eine Rückdeckung verfügen müssen. So soll insbesondere für kleinere Vorsorgeeinrichtungen das unwägbare Risiko im Invaliditätsbereich aufgefangen werden. Diese kann aus einer Rückversicherung oder aus ausreichenden eigenen technischen Rückstellungen bestehen. Eine solche Rückdeckung ist schon heute weit verbreitete Praxis. Damit kann 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 officialisiert. Ähnliche Bestrebungen sind auch für die Westschweizer Kantone in Diskussion.

¹⁵ Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, BVV 2, SR 831.441.1.

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

4.1 Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)

Gestützt auf den im November 2000 veröffentlichten Bericht der Kommission Finanzmarktaufsicht¹⁶ 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 «Eidg. Finanzmarktaufsicht (FINMA)» vorgelegt, in welcher die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) und 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. Am 1. Februar 2006 hat der Bundesrat die Botschaft zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz; FINMAG) verabschiedet¹⁷. Ziel dieses Gesetzes ist es, in der Schweiz die staatliche Aufsicht über Banken, Versicherungsunternehmen und weitere Finanzintermediärinnen und -intermediäre in einer Behörde zusammenzufassen. Damit werden die drei Behörden, die Eidgenössische Bankenkommission (EBK), das Bundesamt für Privatversicherungen (BPV) und die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (Kst GwG) in der „Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA)“ zusammengeführt.

Die FINMA wird als öffentlich-rechtliche Anstalt ausgestaltet, welche sich wie die drei bestehenden Aufsichtsbehörden über Abgaben und Gebühren finanziert. Sie soll über funktionelle, institutionelle und finanzielle Unabhängigkeit sowie über eine zeitgemässe Führungsstruktur mit einem Verwaltungsrat, einer Geschäftsleitung und einer Revisionsstelle verfügen. Die Unabhängigkeit der FINMA verlangt im Gegenzug nach einer Rechenschaftspflicht und politischen Aufsicht durch den Bund.

Neben organisatorischen Fragen enthält das Gesetz auch Grundsätze zur Finanzmarktregulierung, eine Regelung zur Haftung sowie harmonisierte Aufsichtsinstrumente und Sanktionen. Damit kommt dem FINMAG gewissermassen die Funktion eines Dachgesetzes über die übrigen Gesetze, die die Finanzmarktaufsicht regeln, zu.

Der Bundesrat schlägt bei der Finanzmarktaufsicht erstmals eine Haftungsbeschränkung vor. Er folgt damit einem internationalen Trend. Die FINMA soll nur haften, wenn sie wesentliche Amtspflichten verletzt hat und Schäden nicht auf ein Fehlverhalten der Beaufsichtigten zurückzuführen sind¹⁸.

4.2 Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen Lebensversicherern und Vorsorgeeinrichtungen gemäss schweizerischem Recht

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 bringt das neue Gesetz entsprechend der europäischen Entwicklungstendenz eine präventive anstelle einer nachträglichen Produktkontrolle. Strukturell wird damit eine klare Zuständigkeitsordnung bezüglich der Beaufsichtigung von Vorsorgeeinrichtungen eingeführt: lebensversicherungsnahe Vorsorgeeinrichtungen unterstehen der Vorsorge- und nicht der Versicherungsaufsicht.

Gemeinsamkeiten bestehen hinsichtlich:

¹⁶ Kommission unter dem Vorsitz von Prof. Zufferey

¹⁷ BBl 2006 2829 ff.

¹⁸ Art. 19 FINMAG

- 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 gebundenes 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. Franken¹⁹, 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

¹⁹ In der beruflichen Vorsorge tätige Lebensversicherungsgesellschaften, die jedoch keine Vollversicherung betreiben, benötigen ein Mindestkapital von 10 Mio. Franken (Art. 7 Bst. c Aufsichtsverordnung [AVO] SR 961.011).

zur Bildung von Rückstellungen und Schwankungsreserven nach dem Grundsatz der Stetigkeit verpflichtet (Art. 48e BVV 2).

- Bei Vorsorgeeinrichtungen stellt der Sicherheitsfonds im Falle der Insolvenz einer Vorsorgeeinrichtung die gesetzlichen Leistungen bzw. die weitergehenden Leistungen bis zur Höhe des anderthalbfachen oberen Grenzbetrages²⁰ mittels Zuschüssen sicher, sofern die Vorsorgeeinrichtung dem Freizügigkeitsgesetz²¹ unterstellt ist²². Um mögliche Schwankungen beim finanziellen Gleichgewicht auffangen zu können, dürfen Vorsorgeeinrichtungen während einer beschränkten Dauer eine Unterdeckung aufweisen²³. Bei Lebensversicherern ist dieser Aspekt durch die vorgegebene Solvabilitätsspanne und die Prämiengenehmigung 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.

Wie aus den Erläuterungen 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 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 Sicherungsfonds²⁴ geführt werden muss, dessen Wert beim Rechnungsabschluss dem Gegenwert aller eingegangenen Verbindlichkeiten entsprechen soll²⁵. 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.

5 Optimierte Führung, Beratung und Kontrolle

5.1 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.

²⁰ Art. 8 BVG, Wert 2005: 116 100 Franken.

²¹ Freizügigkeitsgesetz vom 17. Dezember 1993 (FZG), SR 831.42.

²² Art. 56 Abs. 1 Bst. c BVG.

²³ Art. 65c LPP.

²⁴ Der Sicherungsfonds der Lebensversicherer entspricht dem Garantiefonds der übrigen Versicherungszweige.

²⁵ Die Gegenüberstellung von Sicherungsfonds 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).

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;
- es setzt am Ende des Geschäftsjahres unter Berücksichtigung der finanziellen Lage und der Reserve-/Rückstellungssituation den Zinssatz für die Verzinsung der Altersguthaben fest;
- 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

5.2 Anforderungen an die (externe) Kontrollebene

Die Aufgaben des Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstelle werden auf Gesetzesstufe gehoben.

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 unbescholtenen Leumund, Vertrauenswürdigkeit und Unabhängigkeit voraus. Zur näheren Definition der Befähigungskriterien kann sie die Standesregeln eines Fachverbandes anerkennen. Können sich Fachverband und Oberaufsicht nicht auf entsprechende allgemeinverbindlich zu erklärende Kriterien einigen, setzt die Oberaufsichtsbehörde die Kriterien hoheitlich fest. 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 nur noch auf bestimmte Aspekte beschränken. Im weiteren sollen staatliche Finanzkontrollen (Art. 33 Bst. b BVV2) nicht als Revisionsorgan tätig sein für kommunale oder kantonale Vorsorgeeinrichtungen, da dies nicht dem Erfordernis der Unabhängigkeit nicht entspricht, wenn eine kantonale oder kommunale Finanzkontrolle Revisionsstelle einer kantonalen Vorsorgeeinrichtung ist. Ebenso zu streichen wären die bisherigen Zulassungsmöglichkeiten der Mitgliedschaft in einem bestimmten Verband (Art. 33 Bst. a BVV2) sowie der bisherigen Tätigkeit als Revisionsstelle (Art. 33 Bst. d. BVV2), d.h. 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 zustän-

dig, 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 Optimierte Aufsicht und Oberaufsicht

6.1 Optimierte inhaltliche Aufsicht

6.1.1 Aufsicht

Die Anforderungen an die Aufsicht haben in den letzten Jahren laufend zugenommen. Dafür war einerseits das komplexe Umfeld (Unterdeckungen bei den Vorsorgeeinrichtungen aufgrund 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 bspw. die Genehmigung von Teilliquidationsreglemente der Vorsorgeeinrichtungen mit konstitutiver Wirkung oder der erstinstanzliche Entscheid über Streitigkeiten in Transparenzfragen. 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 Versicherungsprinzip, etc. im BVG und seinen Verordnungsbestimmungen geregelt. 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. Bezüglich der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge schlägt die Kommission Schmutz zur Optimierung der Aufsicht vor, dass die Kantone untereinander Konkordate bilden, um die Aufsicht zu verbessern und die bisher vom Bund ausgeübte Aufsicht über die national und international tätigen Einrichtungen der beruflichen Vorsorge auf die Kantone übertragen wird.

In anderen Gebieten im Zusammenhang mit Finanzmarktaufsicht sind vor dem Hintergrund dynamischer Entwicklungen auf den Finanzmärkten sowie im Hinblick auf die immer grössere Komplexität der Aufgabe die institutionellen Strukturen ebenfalls verändert worden: Die Aufsicht über Banken, Versicherungsunternehmen und weitere Finanzintermediäre wird in der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) zusammengefasst. Die kantonale Versicherungsaufsicht wurde bereits vor langer Zeit im Bundesamt für Privatversicherungen (BPV) zusammengefasst. In den letzten Jahren haben sich auch die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) der eidgenössischen Räte verschiedentlich mit der Frage der Aufsichtstätigkeit befasst, dies u.a. im Zusammenhang mit der Eidg. Stiftungsaufsicht (Aufsicht über klassische Stiftungen auf Bundesebene). Ihre Arbeiten waren eng verknüpft mit der Untersuchung der Rolle des Bundes in einem besonderen Fall, nämlich der Aufsicht des EDI über die drei Stiftungen des Kunstsammlers Dr. Gustav Rau. Ziel der Untersuchung der GPK des Ständerates (GPK-S) war, anhand dieses Falles Schlüsse zu ziehen, die für die Ausübung der eidg. Stiftungsaufsicht allgemein gelten. In diesem Zusammenhang wurde die

Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde thematisiert. Die GPK-S fordert in ihrem Bericht²⁶ den Bundesrat auf, das heutige System der Stiftungsaufsicht einer systematischen Überprüfung zu unterziehen. In dieser Untersuchung sollten namentlich andere Organisationsformen der Stiftungsaufsicht geprüft werden (z.B. unabhängige Behördenkommission, selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt).

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 beheben. So trat 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. Die Kommission Schmutz sieht für die Optimierung der Aufsicht vor, dass die Kantone untereinander näher zusammenrücken, indem Konkordate gebildet werden. Diese Lösung basiert auf der Feststellung, dass

- die Aufsichtsbehörde über ein minimales Aufsichtsvolumen und die entsprechenden Ressourcen verfügen muss, um prüfen zu können, ob Vorsorgeeinrichtung, Experte und Revisionsstelle ihre Aufgaben gesetzeskonform erfüllen;
- dass die kleinen Kantone in eine regionalisierte Aufsichtsstruktur (Konkordat) eingegliedert werden müssen, damit sie über dieses minimale Aufsichtsvolumen und die entsprechenden Ressourcen verfügen (zu beachten ist allerdings, dass der Bund die Kantone nicht zum Abschluss von Konkordaten zwingen kann);
- dass die einheitliche Aufsichtspraxis ein zentrales Gebot der Rechtssicherheit darstellt und durch eine effiziente Oberaufsicht sichergestellt werden soll.

Bezüglich der bisher von den Kantonen beaufsichtigten Einrichtungen bedeutet die Regionalisierung durch Konkordatsbildung eine Vereinheitlichung und Verbesserung der Aufsicht. Bezüglich der bisher vom Bund beaufsichtigten gesamtschweizerisch tätigen Vorsorgeeinrichtung bedeutet die Regionalisierung eine Dezentralisierung. Bei diesen - es handelt sich vorwiegend um Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen - ist nämlich zu berücksichtigen, dass sie anders strukturiert und dadurch auch anders organisiert sind als firmeneigene Vorsorgestiftungen, welche von den Kantonen beaufsichtigt werden.

Bei Sammeleinrichtungen steht eine Vielzahl von Arbeitgebern (teilweise bis 30'000) einer Stiftung gegenüber, häufig handelt es sich um mittlere bis kleinste Betriebe. Im Gegensatz zu den firmeneigenen Stiftungen, wo meist eine starke Identifikation des Arbeitgebers und der Belegschaft mit 'ihrer' Pensionskasse besteht, fehlt dies den Arbeitgebern, die einer grossen Sammeleinrichtung angeschlossen sind; die Anschlusspflicht des Arbeitgebers wird eher als Zwangsverpflichtung innerhalb einer anonymen Institution wahrgenommen. Typischerweise fehlt auch der örtliche Bezug zwischen einer gesamtschweizerisch auftretenden Vorsorgeeinrichtung und den angeschlossenen Unternehmungen. Eine Besonderheit bei den Sammelstiftungen besteht zudem in der zweistufigen Organisation: auf der unteren Ebene stehen die angeschlossenen Betriebe, wo jeder ein eigenes Vorsorgewerk bildet, auf der oberen Ebene steht die Stiftung mit ihren vorsorgewerkübergreifenden Kompetenzen. In der Praxis existieren zudem Mischformen zwischen Gemeinschafts- und Sammeleinrichtungen, Anlagemöglichkeiten auf Stiftungs- und auf Vorsorgewerkebene, es gibt Varianten hin-

²⁶ Aspekte der Stiftungsaufsicht am Beispiel der Stiftungen von Dr. Gustav Rau; Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 7. April 2006 (<http://www.parlament.ch/ko-au-gpk-bericht-20060407.pdf>).

sichtlich Kompetenzen und Verantwortungen der einzelnen Vorsorgewerke und ihrer Verwaltungskommissionen; jede Vorsorgeeinrichtung hat ihre eigenständige, nicht tel quel auf die anderen Einrichtungen übertragbare Struktur. Diese führt u. U. zu spezifischen Fragen, aktuelle Beispiele sind die Diskussionen um die Parität im Stiftungsrat, die Umsetzung des 3. Pakets in Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. Aufgrund der unterschiedlichen Struktur von bspw. firmeneigenen Stiftungen mit einem Basisplan und zwei Kaderplänen und Sammeleinrichtungen mit z.B. 30'000 Vorsorgewerken mit je einem Basisplan und einem Kaderplan ist Aufsicht gezwungenermassen anders strukturiert. Gemäss der letzten Vollerhebung des Bundesamtes für Statistik (2002) repräsentieren **256 Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen** mit den **1'768'297 Versicherten 53 Prozent** aller Versicherten in der 2. Säule. Eine Aufteilung der dieser Einrichtungen auf die Kantone, bzw. Regionen nach dem Kriterium des Sitzes der Stiftung führt dazu, dass diese Einrichtungen künftig von verschiedenen regionalen Aufsichtsbehörden beaufsichtigt werden.

Aufgrund der erklärten Besonderheiten, die die Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen ausweisen, wäre daher als Variante allenfalls eine Unterstellung unter eine einzige Aufsichtsbehörde, z.B. derjenigen des Kantons Bern, ins Auge zu fassen. Diese Unterstellung unter eine einzige Aufsichtsbehörde wäre auch deshalb näher zu prüfen, weil sich die bisherigen Schnittstellen zwischen Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und Bundesamt für Privatversicherung (BPV) nun auf verschiedene Aufsichtsregionen verteilt werden. Die Schnittstellen zwischen BSV und BPV ergeben sich aus ihrer Aufsichtszuständigkeit für die Vorsorgeeinrichtungen (BSV) und Lebensversicherer (BPV), soweit Letztere in der beruflichen Vorsorge tätig sind. Schnittstellen ergeben sich in dieser Konstellation dadurch, dass sich die für die Lebensversicherer und Vorsorgeeinrichtungen geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen wesentlich unterscheiden, und sich die vom BPV gegenüber den Lebensversicherern getroffenen aufsichtsrechtlichen Massnahmen via Kollektivversicherungsvertrag auf die Vorsorgeeinrichtung auswirken.

Ausserdem würde bei den Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen, welche nach einem identischen Modell funktionieren, deren Aufsicht durch eine einzige Behörde die einheitliche Anwendung der Aufsichtsregeln und somit die Rechtssicherheit begünstigt. Diese Lösung könnte ebenfalls die Aufgaben der verschiedenen Beteiligten - zum Beispiel die Experten oder die Revisoren - vereinfachen, da diese nur mit einer einzigen Aufsichtsbehörde, welche über eine Gesamtübersicht über die Anwendung der Sicherheitsregeln verfügt, verhandeln muss. Schliesslich würde diese Lösung garantieren, dass die Versicherten einen guten Zugang zur Aufsichtsbehörde haben und obwohl sie in der ganzen Schweiz verteilt sind immer nur einen Ansprechpartner haben.

6.1.2 Oberaufsicht

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 2003;
- Weisungen über die Voraussetzungen für die Gründung von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen vom 10. Juni 2005²⁷

Die heutige Konzeption der Oberaufsicht weist verschiedene Mängel auf. Zum einen ist der Bundesrat nicht das geeignete Organ zur Wahrnehmung der Oberaufsicht. Seine Bedeutung im Staatsgefüge bringt es mit sich, 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 an 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.

Die neue Oberaufsichtsbehörde soll eine eigentliche Systemaufsicht durchführen. Sie soll sicherstellen, dass das System der beruflichen Vorsorge als Ganzes sicher und zuverlässig funktioniert. Dagegen üben die Aufsichtsbehörden die Direktaufsicht 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.

Die Oberaufsichtsbehörde soll künftig folgende Aufgaben haben:

Qualitätssicherung

- **Anerkennung von Standesregeln für Experten, Revisionsstellen und Revisoren**

Die Standesorganisationen haben dafür zu sorgen, dass die Standesregeln eingehalten werden. Für Revisionsstellen, Revisoren und Experte für berufliche Vorsorge sind Sanktionen vorzusehen, die von der Ermahnung bis zum Ausschluss aus der Standesorganisation gehen können.

- **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 und in Übereinstimmung mit den bundesrechtlichen Vorschriften 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 und Massnahmen zur Behebung von Mängeln zu treffen. 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 als Aufsichtsmassnahme bei den Aufsichtsbehörden Audits durchführen. Diese Audits bieten Gelegenheit zur Bereinigung von

²⁷ Weisungen über die Voraussetzungen für die Gründung von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen vom 10. Juni 2005

offenen Fragen zwischen einer Aufsichtsbehörde und der Obergeraufsicht, zur Diskussion von praktischen Problemen und zur gemeinsamen Erarbeitung von Lösungen. Die Audits sollen in keiner Weise den notwendigen ständigen Dialog zwischen der Obergeraufsichtsbehörde und der Gesamtheit der Aufsichtsbehörden ersetzen.

Gewährleistung der einheitlichen Aufsichtspraxis

Die Rechtssicherheit ist ein zentrales Postulat in der beruflichen Vorsorge. Voraussetzung für Rechtssicherheit ist eine einheitliche Aufsichtspraxis, d.h. eine gleichmässige Anwendung der vom Bund erlassenen Gesetze auf dem ganzen Gebiet der Schweiz. Die Obergeraufsichtsbehörde hat daher die Kompetenz, in Aufsichtsfragen Weisungen allgemeiner Art und gegenüber einer einzelnen Aufsichtsbehörde über die einheitliche Anwendung des Bundesrechts zu erlassen und im Bedarfsfall Massnahmen zur Behebung von festgestellten Mängeln zu treffen. Sie hat ausserdem das Recht, gegen Entscheide von der eidgenössischen Beschwerdekommision (resp. des Bundesverwaltungsgerichts²⁸) Beschwerde beim Eidgenössischen Bundesgericht zu erheben. Sie wird ausserdem vom Bundesgericht zur Vernehmlassung eingeladen, in Fällen, bei welchen die Entscheide der Beschwerdekommision (resp. Bundesverwaltungsgericht) beim Bundesgericht angefochten wurden. Bei Streitigkeiten gemäss Art. 73 BVG (Klageweg) steht die Kompetenz zur Beschwerdeerhebung und zur Vernehmlassung an die höchsten eidgenössischen Gerichte weiterhin dem BSV zu.²⁹

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

6.2 Optimierte Aufsichtsstruktur

6.2.1 Aufsichtsbehörde

Aus dem von der Kommission Brühwiler erarbeiteten Anforderungskatalog hat sich herauskristallisiert, dass die Aufsichtsbehörde von einer rechtlich, finanziell und administrativ unabhängigen Behörde ausgeübt werden muss. Nur so ist eine nicht von politischen Interessen beeinflusste, unparteiische Systemüberwachung und Aufsicht über die Systemteilnehmer gewährleistet (Seite 43, Empfehlung 14). Die Empfehlung 14 der Kommission Brühwiler gilt unabhängig der Frage, ob die Aufsicht dezentral auf der Ebene Kantone, oder mittels freiwilliger überregionaler Konkordate oder einer zentralisierten Aufsicht auf Ebene Bund durchgeführt wird.

Im heutigen System werden die Vorsorgeeinrichtungen von kantonalen Aufsichtsbehörden und dem Bereich Aufsicht Berufliche Vorsorge des BSV direkt beaufsichtigt (Art. 61 BVG). Einrichtungen mit nationalem und internationalem Charakter (Art. 3 BVV1) werden durch den Bereich Aufsicht Berufliche Vorsorge beaufsichtigt. Es sind dies grundsätzlich Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen die nicht nur regional sondern gesamtschweizerisch tätig sind. Alle anderen Einrichtungen werden durch die Kantone beaufsichtigt. Es sind dies firmeneigene Stiftungen, d.h. Unternehmungen die einen eigenen Rechtsträger für ihre Vorsorge haben, sowie Konzernpensionskassen.

Neu soll die heute vom BSV ausgeübte Direktaufsicht über national tätige Vorsorgeeinrichtungen den Kantonen übertragen werden. Die Kantone sind somit neu 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

²⁸ Art. 31 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VGG) vom 17. Juni 2005 (voraussichtliches Inkrafttreten 2007)

²⁹ Art. 103 OG iVm Art. 4a BVV 1

Regelung gelten soll wie beim Rückgriff des Sicherheitsfonds im Falle von Insolvenzzahlungen³⁰. 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 zwingen.³¹ Der Bundesrat 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.

6.2.2 Oberaufsichtsbehörde

Damit die Oberaufsichtsbehörde 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 Oberaufsichtsbehörde aus und diese ist dem Bundesrat 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. Sie hat sich für eine Oberaufsicht in Form einer Kommission mit einem Sekretariat ausgesprochen, was der Bundesrat ebenfalls als sinnvolle Lösung erachtet. Eine Kommission ist eine administrative Einheit ausserhalb der Bundeszentralverwaltung. Deren Struktur ist der Grösse der Oberaufsichtsbehörde angemessen und mit der Zuweisung eines Sekretariates wird die Oberaufsichtskommission in der Lage sein, ihre Aufgaben zu erfüllen. Derartige Kommissionen finden sich beispielsweise in der Eidg. Bankenkommission, der Eidg. Spielbankenkommission oder der Eidg. Kommunikationskommission, wobei diese Kommission im Gegensatz zur neu zu schaffenden Oberaufsichtskommission jeweils die direkte Aufsicht in ihren Bereichen ausüben.

Diesen Kommissionen ist eigen, dass sie nicht einem Weisungsrecht des Bundesrates, sondern einer regelmässigen Berichterstattungspflicht unterliegen.³² Die Kommissionen werden vom Bundesrat gewählt und müssen ihm ihr Reglement zur Genehmigung unterbreiten.³³ Bei den Wählbarkeitserfordernissen werden in den gesetzlichen Bestimmungen regelmässig qualifizierte Fachkenntnisse vorausgesetzt; ausserdem dürfen die Mitglieder der Kommission

³⁰ Verjährung innert eines Jahres ab Kenntnis des Schadens, spätestens 5 Jahre nach Eintritt des Schadens (Art. 56a Abs. 2 BVG).

³¹ Art. 48a 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.

³² 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)

³³ Art. 23 Abs. 1 Bankengesetz, Art. 46 und 47 Spielbankengesetz, Art. 56 Fernmeldegesetz

in der Regel keine Organstellung in einem von der jeweiligen Kommission beaufsichtigten Unternehmen haben.

Die Oberaufsichtskommission soll aus 5 bis 7 Personen bestehen. Diese Personen wären nebenamtlich für die Oberaufsichtskommission tätig. Verlangt werden wie in anderen Kommissionen auch "unabhängige Sachverständige". Die Mitglieder der Oberaufsichtskommission müssen als Fachpersonen und nicht als Verbandsvertreter gewählt werden. 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 und sie dürfen selbstverständlich auch nicht einer kantonalen Aufsichtsbehörde angehören.. Unvereinbar mit der Mitgliedschaft in der Oberaufsichtsbehörde wäre zudem auch die Mitgliedschaft in der BVG-Kommission. Dagegen soll die Tatsache, dass eine Person Mitglied eines Stiftungsrates oder als Experte oder Revisor tätig ist, die Mitgliedschaft in der Oberaufsichtsbehörde nicht automatisch ausschliessen.

Für das operative Geschäft ist die Kommissionen auf ein Sekretariat angewiesen. Ein Geschäftsreglement der Oberaufsichtskommission regelt die Kompetenzverteilung zwischen Kommission und Sekretariat. Strategie- und Grundsatzfragen, Anträge an den Bundesrat, das Anerkennen von Standards, der Erlass von Weisungen, das Anerkennen/Verweigern von Unternehmen und Personen als Revisoren und Experten für berufliche Vorsorge oder der Entzug der Zulassung würden in die Kompetenz der Oberaufsichtskommission, das Vorbereiten und Umsetzen von Kommissionsbeschlüssen in die Zuständigkeit des Sekretariats fallen. Die finanzielle Unabhängigkeit ergibt sich - unabhängig der gewählten Organisationsform - aus der Tatsache, dass ihre Tätigkeit gebührenfinanziert sein soll.

Die Expertenkommission Strukturreform ist der Ansicht, dass die Oberaufsichtskommission über unabhängiges, dem BSV administrativ angegliedertes Kommissionssekretariat verfügen soll, welches aus 8 – 10 Personen (inkl. Leitung) besteht. Aus Gründen der Koordination mit anderen Sozialversicherungsbereichen und zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten zwischen Gesetzgebung und Oberaufsicht erachtet es der Bundesrat jedoch als angebracht, dass das Sekretariat der Kommission durch das BSV geführt wird. Das Sekretariat muss über die ganze Palette der juristischen und technischen Fachkenntnisse verfügen.

Dem Bund werden die Personalkosten der Oberaufsichtskommission (inkl. Sekretariat) über die Aufsichtsgebühren zurück vergütet. Diejenigen weiteren Aufgaben, die das Sekretariat in Erfüllung von Bundesaufgaben wahrnimmt, wären demgegenüber ausschliesslich mit Bundesmitteln und nicht durch Aufsichtsgebühren zu finanzieren

Die Kommission wird ihre Entscheide in eigenem Namen unterzeichnen, so dass das BSV im Bereich der Oberaufsicht nicht in Erscheinung treten wird.

6.3 Aufsicht über besondere Einrichtungen der beruflichen Vorsorge

6.3.1 Aufsichtszuständigkeit gemäss Sitzprinzip

Die Aufsichtszuständigkeit über Vorsorgeeinrichtungen richtet sich künftig nach dem Sitzprinzip. Das Sitzprinzip galt bis anhin bereits für Einrichtungen, die der kantonalen Aufsichtsbehörden unterstanden. Einrichtungen, mit nationalem oder internationalem Charakter, unterstanden bisher unabhängig des Sitzes Einrichtung der Aufsicht des Bundes. Diese Einrichtungen werden neu nach dem Sitzprinzip auf die Kantone bzw. Regionen verteilt. Aufgrund der unter 6.1.1 erläuterten besonderen Struktur von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen ist eine Unterstellung an eine einzige Aufsichtsregion anstelle der Verteilung nach dem Sitzprinzip ebenfalls in Betracht zu ziehen.

Bei öffentlich-rechtlichen Einrichtungen ist die politische Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden gegenüber der der kantonalen Regierungen und Parlamenten jedoch nur zum Teil ge-

währleistet. Sanierungsmassnahmen können bspw. nur mit Zustimmung der kantonalen Regierung und allenfalls des Parlaments an die Hand genommen werden. Wollte man öffentlich-rechtlich Vorsorgeeinrichtungen in dieser Hinsicht gleich behandeln wie privatrechtliche Vorsorgeeinrichtungen, müsste die Rechtsform für Vorsorgeeinrichtungen entsprechend geändert werden. Diese Problematik wird in einer separaten Expertenkommission, die sich mit der Ausfinanzierung der öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen befasst, separat geprüft werden.

6.3.2 Ausnahmen: Sicherheitsfonds und Auffangeinrichtung

Gemäss Vorschlag der Kommission Schmutz soll die Aufsicht über den Sicherheitsfonds und die Auffangeinrichtung bei der Oberaufsichtsbehörde angesiedelt werden, da der Sicherheitsfonds an sich keine Vorsorgeeinrichtung ist, jedoch u.a. als Zentralstelle der 2. Säule und Verbindungsstelle gegenüber der EU- und EFTA-Staaten Sonderfunktionen ausübt. Die Auffangeinrichtung wiederum ist eine Vorsorgeeinrichtung im klassischen Sinne, ihr kommen jedoch in Bezug auf die Anschluss säumiger Arbeitgeber und deren verspäteter Beiträge hoheitliche Funktionen zu. Gemäss der Kommission Schmutz hätte die Zuweisung der Aufsicht über die Auffangeinrichtung an eine regionale Aufsichtsbehörde staatspolitische Verflechtungen zur Folge. Diese Lösung wurde deshalb verworfen. Im Falle des Sicherheitsfonds und der Auffangeinrichtung wurde die von der Kommission Schmutz thematisierte problematische Verflechtung zwischen Direktaufsicht und Oberaufsicht als nicht so stark gewichtet, weshalb sie eine Unterstellung bei der Oberaufsichtsbehörde vorsieht. Abgelehnt wurde die Variante, die Aufsicht über die Auffangeinrichtung bei der eidgenössischen Stiftungsaufsicht und die Aufsicht über den Sicherheitsfonds bei der Oberaufsichtsbehörde anzusiedeln.

6.3.3 Anlagestiftungen

Anlagestiftungen sind Annexorganisationen der beruflichen Vorsorge zur kollektiven Kapitalanlage. Die Expertenkommission Schmutz ist der Ansicht, dass Anlagestiftungen als Anbieter BVV 2-konformer Anlagegefässe für die berufliche Vorsorge sehr viel Sinn machen und erhalten werden müssen. Da föderative Argumente zugunsten einer regionalen Aufsicht fehlen, praktisch sämtliche Fachkreise die Beibehaltung der zentralen Aufsicht über Anlagestiftungen befürworten sowie aus Gründen der sachlichen Unterschiedlichkeit und Praktikabilität erachtete es die Kommission als unzweckmässig, 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. Die Kommission empfahl daher, die Aufsicht über Anlagestiftungen gemeinsam mit der Aufsicht über kollektive Kapitalanlagen im Bundesgesetz über Kapitalanlagen (KAG) zu regeln und die Anlagestiftungen der FINMA zu unterstellen. Dabei gilt es indes Folgendes zu beachten:

Anlagestiftungen fallen derzeit nicht unter das Fondsgesetz (AFG)³⁴ und wurden im Gegensatz zum Vernehmlassungsentwurf zum KAG gestützt auf den Antrag des EFD vom 25. November 2004 im Rahmen des Berichtes über die Vernehmlassungsergebnisse bzw. den bundesrätlichen Beschluss vom 3. Dezember 2004 und die Botschaft vom 23. September 2005³⁵ ausdrücklich vom Geltungsbereich des geplanten Bundesgesetzes über kollektive Kapitalanlagen (KAG) ausgenommen. Davon ist weder der Nationalrat in der Märzsession 2006 bei der Behandlung des Entwurfes zum Kollektivanlagengesetz abgerückt, noch hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates in ihren Anträgen vom 28. April 2006 eine abweichende Position eingenommen.

³⁴ Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Anlagefonds (Anlagefondsgesetz, AFG), SR 951.31

³⁵ BBl 2005, S. 6395 ff

Trotzdem ist der Bundesrat der Meinung, dass eine Unterstellung der Anlagestiftungen unter die FINMA weiterhin zu prüfen wäre. Da diese Frage aber zur Zeit noch offen ist, werden zwei unterschiedliche Varianten innerhalb des BVG präsentiert:

Zum einen die Variante, bei der die Aufsicht über Anlagestiftungen der Oberaufsichtskommission unterstellt wird (Art. 64a Abs. 3); sodann die Variante einer Unterstellung sämtliche Anlagestiftungen unter eine einzige Aufsichtsbehörde (Art. 61a).

7 Erläuterung der einzelnen Gesetzesänderungen

7.1 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. 49 Abs. 2

Der Artikel wird an die vorgenommen Änderungen angepasst. Die Ziffer 9 wird weiter gefasst (Zulassung und Aufgaben der Kontrollorgane), bei Ziffer 14 werden die entsprechenden neuen Artikel ergänzt und Ziffer 15 kann aufgehoben werden, da Art. 63a BVG ebenfalls aufgehoben wird.

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 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, Stopp – 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 regeln³⁶.

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 inhaltlich dem geltenden Artikel 51 Absatz 7 BVG.

Art. 52 Abs. 1 und 4

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

Art. 52a Kontrolle

Die Bestimmungen entsprechen dem geltenden Art. 53 Abs. 1, 2 und 3 BVG. Sie verpflichten die Vorsorgeeinrichtung zur Kontrolle durch eine Revisionsstelle und einen Experten für berufliche Vorsorge.

³⁶ Art. 51 Abs. 5 BVG

Art. 52b Zulassung von Revisionsstellen und Revisoren

Das Revisionsaufsichtsgesetz (RAG) regelt neu 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 soll die Zulassung nach RAG gemäss Artikel 4 voraus gesetzt werden. Da die heute in Art. 33 BVV2 Bst. a, c und d noch bestehenden weiteren Zulassungsmöglichkeiten weitgehend aufgehoben werden sollten, decken sich die Zulassungskriterien nach RAG mit den bisherigen BSV-Zulassungskriterien gemäss Art. 33 Bst. c BVV2.

Bei der Zulassung erübrigt sich somit eine zusätzliche fachliche Prüfung durch die Oberaufsicht. Geprüft werden einzig die Kriterien der einwandfreien Berufsausübung und des unbescholtenen Leumunds. Es können sowohl Unternehmen als auch natürliche Personen zugelassen werden. Revisionsunternehmen haben die Voraussetzungen gemäss Art. 6 RAG zu erfüllen.

Art. 52c Aufgaben der Revisionsstelle

In *Absatz 1* werden die Prüfaufgaben der Revisionsstelle, die bisher auf Gesetzes- und Verordnungsstufe geregelt waren, 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.
- Gemäss *Buchstabe c* obliegt es der Revisionsstelle zu prüfen, ob der vom obersten Organ verfolgten Anlagepolitik eine entsprechende Analyse voraus gegangen ist und ob diese in Übereinstimmung mit den gesetzlichen und reglementarischen Anlagevorschriften erfolgt.
- *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. 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 statutarischen 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 im Original 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 via Oberaufsichtsbehörde 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 Zulassung von Experten für berufliche Vorsorge

Die Experten für berufliche Vorsorge müssen neu ebenfalls von der Oberaufsichtsbehörde zugelassen sein, bevor sie in der beruflichen Vorsorge tätig sein dürfen. Auch hier 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 ausüben werden, die Zulassungsvoraussetzungen persönlich erfüllen.

Neben den fachlichen Voraussetzungen, wie die berufliche Ausbildung und Berufserfahrung (Fachpraxis) sowie die Kenntnis des geltenden Rechts, soll in persönlicher Hinsicht von den Experten für berufliche Vorsorge verlangt werden, dass sie über einen unbescholtenen Leumund und Vertrauenswürdigkeit verfügen (*Absatz 2*).

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 ab.

Sowohl Experten für berufliche Vorsorge als auch Revisionsstellen werden für die Dauer von 5 Jahren zugelassen. 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. 52e 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 Vorsorgeeinrichtung im Gleichgewicht mit ihren Verpflichtungen steht. Es geht bei dieser Bestimmung um die Frage, wer die Verantwortung für die Asset-Liability-Analyse trägt. 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 Fachspezialisten im Anlagebereich 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. Er muss aktiv werden, wenn das oberste Organ seinen Empfehlungen keine Folge leistet. Er muss die Aufsichtsbehörde informieren, wenn die Vorsorgeeinrichtung von seinen Empfehlung abweicht.

Absatz 3 gibt dem Bundesrat die Kompetenz zur Regelung des Verhältnisses zwischen Experten und Aufsichtsbehörden, bzw. der Obergerichtsbehörde. Diese Bestimmung ist in einen Zusammenhang mit den neuen Artikeln 62a Absatz 2 Buchstabe b und 64a Abs. 1 Bst. i zu stellen. Die erste Bestimmung gibt der Aufsichtsbehörde eine Weisungskompetenz gegenüber dem Experten im Einzelfall während die zweite Bestimmung der Obergerichtsbehörde ein Weisungsrecht genereller Art gegenüber den Experten vorsieht

Art. 53 Kontrolle

Art. 53 kann aufgehoben werden, da diese Bestimmung durch die neuen Art. 52a-d BVG ersetzt wird.

Art. 61 Aufsichtsbehörde

Absatz 1 erfährt nur eine minimale Änderung gegenüber dem heutigen BVG. Übernommen wird der Vorschlag der Kommission «Strukturreform», wonach die Kantone die Möglichkeit haben, Aufsichtsregionen zu bilden. Der Zusammenschluss zu einer Aufsichtsregion steht insbesondere dann im Vordergrund, wenn einzelne Kantone die gesetzlichen Anforderungen an die Aufsichtsbehörde wegen fehlender Ressourcen nicht alleine erfüllen können. Die Regelung gilt nicht nur für registrierte Vorsorgeeinrichtungen im Sinne des BVG, sondern für alle Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen. Diesbezüglich hat sich nichts geändert. Betroffen sind sämtliche Vorsorgeeinrichtungen, unabhängig davon, ob sie privat- oder öffentlich-rechtlich organisiert und regional, national oder international tätig sind. Es gilt das Sitzprinzip, wonach jener Kanton für die Aufsicht zuständig ist, auf dessen Gebiet die Vorsorgeeinrichtung ihren Sitz hat.

Absatz 2 ermöglichte es bisher dem Bundesrat festzulegen, unter welchen Voraussetzungen Vorsorgeeinrichtungen sowie Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, der Aufsicht des Bundes unterstehen. Im Gesetzesentwurf ist vorgesehen, dass diese Einrichtungen nicht mehr einer Verwaltungsbehörde des Bundes unterstellt sind, sondern unter kantonaler oder regionaler Aufsicht stehen. Folglich muss der Absatz gestrichen werden.

Mit Absatz 3 wird das Prinzip umgesetzt, wonach die kantonale oder regionale Aufsichtsbehörde rechtlich, finanziell und administrativ zu verselbständigen sind. Diese Forderung hatte die Kommission «Optimierung» gestellt³⁷. Die Verselbständigung wird von der Obergerichtsbehörde gefordert, so dass es nur logisch erscheint, diese Auflage auch der kantonalen Aufsicht zu machen. Denn auch hier kann es zu Absprachen oder Interessenskonflikten kommen. Die Kantonsbehörden haben beispielsweise die Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen, die ja auch einer kantonalen Verwaltungsbehörde angehören (i.d.R. der kantonalen Finanzverwaltung). Heute sind die mit der Aufsicht betrauten Personen im Prinzip dem Personal der kantonalen Verwaltung unterstellt und folglich auch an die einschlägigen Weisungen gebunden, wodurch sie nicht über die nötige Unabhängigkeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen (Budget, begrenztes Personal, usw.). Die Bestimmung ist aber so formuliert, dass der kantonale Gesetzgeber in Bezug auf die Mittel zur Einschränkung dieser Unabhängigkeit über eine gewisse Ermessensfreiheit verfügt und zwar insbesondere in folgenden Bereichen: Verpflichtung zur Berichterstattung über die Aufsichtsausübung, Genehmigung der Ernennung von zuständigen Personen, Entlohnung des Personals, Gebührenfestsetzungsverfahren, mögliche Rechtsform der dezentralisierten Behörde. Angesichts dessen, dass die Aufsicht über die Durchführung der beruflichen Vorsorge an Bedeutung gewinnt und die Anforderungen laufend zunehmen, wird indes klar umschrieben, in welchen Bereichen diese Unabhängigkeit zum Tragen kommen. Eine solche Norm drängt sich nicht zuletzt auch auf Grund der Merkmale der öffentlichen Aufsichtstätigkeit auf. So darf die

³⁷ Vgl. Empfehlung 14 der Expertenkommission «Optimierung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge», April 2004, S. 40.

Aufsichtsbehörde keinesfalls weisungsgebunden sein und das Personal nicht von der Budgetpolitik des Kantons abhängen. Nur so ist eine nicht von politischen Interessen beeinflusste, unparteiische Systemüberwachung und Aufsicht über die Systemteilnehmer gewährleistet.

Absatz 4 soll Gewähr dafür bieten, dass die mit der Aufsicht betrauten Personen über die erforderlichen Fachkenntnisse verfügen. Die Empfehlung 14 der Expertenkommission «Optimierung» geht ebenfalls in diese Richtung. So muss die Aufsichtsbehörde über das für die Beurteilung der Geschäfts- und Anlagetätigkeit der Vorsorgeeinrichtung notwendige Fachwissen verfügen, insbesondere in den Bereichen der beruflichen Vorsorge, des Finanzmarktes, der Vermögensanlage und der Betriebswirtschaft. Diese Kenntnisse sind Voraussetzung für eine effektive, präventiv ausgerichtete Aufsichtstätigkeit. Sie stellen in gewissem Umfang eine Erweiterung der bisher benötigten Kompetenzen dar. Je umfassender der Prüfauftrag der Aufsichtsbehörden geregelt wird, desto höhere Anforderungen werden somit auch an die Fachkompetenz der Aufsichtsbehörden gestellt. Experten und Kontrollorgane müssen grundsätzlich den Vorgaben der Oberaufsichtskommission genügen; genauso müssen die fachlichen Anforderungen für die Aufsichtstätigkeit auf kantonaler Ebene klar definiert werden.

Die Verantwortlichkeiten der Aufsichtsbehörden sind im BVG nicht ausdrücklich geregelt. Artikel 52 BVG bezieht sich einzig auf die Organe einer Vorsorgeeinrichtung. Somit gelten die üblichen Haftungsregeln gemäss Artikel 41 ff. OR, sofern die Kantone keine diesbezüglichen Bestimmungen erlassen haben. Da die Aufsichtsbehörde per Gesetz unabhängig ist und verschiedenste Aufgaben wahrnimmt, muss auch die Haftung der Kantone beziehungsweise des mit der regionalen Aufsicht betrauten Trägers einheitlich geregelt und abgegrenzt werden. Aus Absatz 5 geht hervor, dass primär die Kantone haftbar sind. Dies hauptsächlich deswegen, weil die Aufsichtsbehörde anstelle der öffentlich-rechtlichen Körperschaft, der sie unterstehen, eine öffentlich-rechtliche Aufgabe wahrnimmt. Ausserdem werden die Kriterien des Artikels 70 AHVG übernommen, so dass die gewünschte Koordination zwischen erster und zweiter Säule gewährleistet ist. Die Verjährungsfrist für den Anspruch auf Schadenersatz wird auf fünf Jahre festgesetzt, wobei die Frist von dem Tage an zu laufen beginnt, an dem die geschädigte Vorsorgeeinrichtung Kenntnis vom Schaden erlangt hat. Dies sichert die Gleichbehandlung mit Personen, die für Verwaltung, Geschäftsführung oder Kontrolle der Vorsorgeeinrichtung verantwortlich sind (Art. 52 Abs. 2 BVG).

Art. 61a Variante: Aufsicht über Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen sowie über Anlagestiftungen

Art. 61a kommt als Variante, wie in Punkt 6.1.1 beschrieben, zum Tragen. Die Aufsicht über sämtliche Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen wird einer bestehenden kantonalen oder regionalen Aufsichtsbehörde übertragen. Dabei wird nicht mehr unterschieden, ob eine Einrichtung national oder nur regional tätig ist. Sollte es sich zeigen, dass die Aufsichtsübernahme durch diese Aufsichtsbehörde nicht angezeigt ist, kann die Oberaufsichtsbehörde beschliessen, diese Einrichtung bei der bisherigen kantonalen Aufsichtsbehörde zu belassen.

Art. 62 Aufgaben

Die Aufsichtsbehörde erhält mit diesem Artikel eine neue Aufgabe, die darin besteht, darüber zu wachen, dass die Experten für berufliche Vorsorge und die Revisionsstellen die gesetzlichen Vorschriften einhalten. Die Aufsichtsbehörde nimmt also nicht mehr nur Einsicht in die Berichte der Kontrollorgane oder des Experten gemäss Buchstabe c. Stellt die Aufsichtsbehörde Mängel fest, so ist sie gemäss Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe d BVG dazu verpflichtet, Massnahmen zu treffen, um die festgestellten Mängel zu beheben.

Die Pflicht zur zweckgemässen Verwendung des Vorsorgevermögens ist heute nur im Stiftungsrecht geregelt (Art. 84 Abs. 2 ZGB). Für Vorsorgeeinrichtungen, die in Form einer Stif-

tung geführt werden (in der Praxis die häufigste Variante), sieht Artikel 89bis ZGB in Absatz 6 vor, dass die Artikel 61 und 62 BVG auch für die ausserobligatorische Vorsorge gelten. Seit der 1. BVG-Revision bezieht sich der neue Artikel 49 Absatz 2 Ziffer 16 BVG im Rahmen der weiter gehenden Vorsorge auch auf die Bestimmungen des BVG zur Aufsicht. Hingegen muss, selbst wenn die Rechtsform einer Genossenschaft in der beruflichen Vorsorge nur selten gewählt wird, dafür gesorgt werden, dass Vorsorgeeinrichtungen, die gemäss Artikel 48 Absatz 2 BVG als Genossenschaft organisiert sind, das Vorsorgevermögen zweckgemäss verwenden, um so mehr als es dazu keine besonderen Bestimmungen zum Genossenschaftsrecht gibt. Die Gesetzesänderung erlaubt es der Aufsichtsbehörde also, für eine zweckgemässe Verwendung der Mittel zu sorgen, gleich welche Rechtsform die Vorsorgeeinrichtung hat.

Bevor eine Vorsorgeeinrichtung ins Handelsregister aufgenommen wird, verlangt der Registerführer von der zuständigen Aufsichtsbehörde eine formelle Übereinstimmung der statutarischen und reglementarischen Bestimmungen mit den gesetzlichen Vorschriften. Der Zusatz in Buchstabe a konkretisiert also nur die bereits gängige Praxis. Somit wird die Überprüfungsbefugnis der Aufsichtsbehörde gesetzlich gefestigt und auf die Statuten der Vorsorgeeinrichtung ausgeweitet. Der Begriff Statuten bezieht sich sowohl auf die Stiftung als auch auf die Gründungsurkunde der Genossenschaft gemäss Artikel 830 ff. OR.

Im neuen Absatz 1 wird der Grundsatz der zweckgemässen Verwendung des Vorsorgevermögens für alle Vorsorgeeinrichtungen verallgemeinert. Es braucht folglich keinen ausdrücklichen Verweis mehr auf Artikel 84 Absatz 2 ZGB.

Absatz 2 bezieht sich auch auf die Artikel 86a und 86b ZGB, die neu sind und bei der Inkraft-Tretung der 1. BVG-Revision noch nicht galten. Sie komplettieren die Umstände im Zusammenhang mit der Änderung des Zwecks der Stiftung im Zusammenhang mit der Rolle der Aufsichtsbehörde.

Art. 62a Aufsichtsmittel

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*). Deshalb hält Artikel 62 Absatz 1 BVG ausdrücklich fest, dass es Sache der Aufsichtsbehörde ist, Einsicht in die Berichte der Revisionsstelle und des Experten für berufliche Vorsorge zu nehmen. 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. Diese Formulierung erlaubt es, die Mehrkosten der Aufsicht nicht nur den Vorsorgeeinrichtungen im enge-

ren Sinne anzulasten, sondern auch allen Vorsorgeeinrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen.

Art. 63a Gebühren

Soweit der Bund noch eine Direktaufsicht ausübt (Sicherheitsfonds, Auffangeinrichtung sowie Anlagestiftungen) wird diese von der Oberaufsichtsbehörde ausgeübt. Die Finanzierung der Oberaufsichtsbehörde wird in den Artikeln 64 Absatz 5 und 64b Absatz 4 Buchstabe geregelt, weshalb Artikel 63a aufgehoben wird.

Art. 64 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 Kommissionenverordnung³⁸. 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.

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

Die Kommission verfügt über ein eigenes 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 (*Art. 64c*).

Art. 64a Aufgaben der Oberaufsichtskommission

Während die kantonalen Aufsichtsbehörden für die Aufsicht über die einzelnen Vorsorgeeinrichtungen verantwortlich sind, übt die Oberaufsichtsbehörde eine Systemaufsicht aus.

Absatz 1 Buchstaben a und b regeln das Verhältnis zwischen der Oberaufsichtsbehörde und den Aufsichtsbehörden: Die Oberaufsichtsbehörde sorgt für eine einheitliche Aufsichtspraxis und erlässt dazu Weisungen an die kantonalen Aufsichtsbehörden. Sie sorgen auch dafür, dass die kantonalen Aufsichtsbehörden bei den Reglementsprüfungen die steuerrechtlichen Bestimmungen des BVG, insbesondere der BVV2, prüfen und einheitlich anwenden. Diese Prüfung ist wichtig für die Steuerbehörden. Diese Weisungen können allgemeiner Natur sein oder nur gegenüber einer einzelnen Aufsichtsbehörde. 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

³⁸ Verordnung über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes vom 3. Juni 1996, SR 172.31

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 b* 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 obliegt³⁹. 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. Über die Ergebnisse des Audits ist ein Bericht zu erstellen, welcher der Dienstaufsicht zur Kenntnis zu bringen ist.

Buchstabe c regelt die Aufsicht über die finanzielle Stabilität des Systems. Die Oberaufsicht hat die Kompetenz, ein Monitoring durchführen und hat ein Antragsrecht an den Bundesrat bezüglich Massnahmen zur Sicherung der finanziellen Stabilität des Systems der beruflichen Vorsorge.

Die *Buchstaben d - f* geben der Oberaufsichtskommission 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.

Das Verhältnis zu den Experten für berufliche Vorsorge und den Revisionsstellen ist den *Buchstaben g - i* geregelt. Das Weisungsrecht gegenüber den Experten und Revisionsstellen ist nur allgemeiner Natur. Zu denken wäre beispielsweise an Weisungen über Prüfungsschwerpunkte bei der Revision der Vorsorgeeinrichtungen in einem bestimmten Jahr.

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. 2*).

Nach *Absatz 3* 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 Verfügungen gestützt auf Bundesrecht. Aus diesem Grund muss auch hier die Aufsicht durch eine Bundesbehörde ausgeübt werden. Im weiteren ist die Aufsicht über die Anlagestiftungen bei der Oberaufsichtskommission anzugliedern (vgl. Ausführungen unter 6.3.3.).

³⁹ Art. 85 Abs. 3 der Zivilstandsverordnung (ZStV, SR 211.112.2), Art. 4 Abs. 1 der Handelsregisterverordnung (HRegV, SR. 221.411)

Art. 64b Sekretariat der Obergeraufsichtskommission

Es ist vorgesehen, dass das Sekretariat durch das BSV geführt wird. Aus Gründen der Koordination und um Kompetenzkonflikte zu vermeiden, ist dies die sinnvollste Lösung. Dadurch wird auch der Zusammenhang unter den drei Säulen gewährleistet, die das Vorsorgesystem bestimmen. Das Sekretariat und dessen Leitung wird durch das BSV geführt.

Nach Absatz 3 ist das Sekretariat für das Tagesgeschäft zuständig. Im Detail ergeben sich seine Aufgaben aus dem Organisations- und Geschäftsreglement der Obergeraufsichtskommission.

Die Aufgaben des Sekretariats umfassen u.a. Folgendes:

- Das Sekretariat prüft die Jahresrechnungen der Aufsichtsbehörden und führt im Bedarfsfall die Audits durch.
- Das Sekretariat bereitet die Geschäfte der Kommission vor, stellt ihr Antrag und vollzieht ihre Entscheide. Im weiteren führt es Beschwerden gegen Entscheide der Beschwerdekommission⁴⁰ (resp. Bundesverwaltungsgericht⁴¹) und erstellt Vernehmlassungen zuhanden der höchsten Eidgenössischen Gerichte, wenn gegen Entscheide der Beschwerdekommission (resp. Bundesverwaltungsgericht) Beschwerde erhoben wurde.
- Das Sekretariat verkehrt direkt mit Beteiligten, Dritten und Behörden, gibt Ihnen Stellungnahmen ab und berät sie bei Fragen, welche im Zusammenhang mit den Aufgaben der Obergeraufsichtskommission stehen. Es ist zudem zuständig für die Veröffentlichung von entsprechenden Fachmitteilungen.

Nicht zum Aufgabengebiet des Sekretariats der Obergeraufsichtskommission gehören die Vorbereitung und Umsetzung von Gesetzes- und Verordnungsprojekten, Beschwerden und Vernehmlassungen im Verfahren gemäss Art. 73 BVG (Klageweg), die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, die Führung des Sekretariats der BVG-Kommission, die Anfragen von Verbänden, Anwälten und Versicherten zu Themen, welche nicht im Zusammenhang mit den Aufgaben der Obergeraufsichtskommission stehen sowie die Vorbereitung der Anpassung der versicherungstechnischen Parameter.

Art. 64c Organisation und Kosten

Gemäss Absatz 1 erlässt die Kommission ein Reglement über ihre Organisation und Geschäftsführung; dieses bedarf der Genehmigung des Bundesrates.

Um die Unabhängigkeit der Kommission sicher zu stellen, soll die von ihr und ihrem Sekretariat verursachten Kosten gemäss Absatz 2 nicht über den Bundeshaushalt, sondern durch Abgaben und Gebühren finanziert werden. Abgabepflichtig sind die kantonalen Aufsichtsbehörden, der Sicherheitsfonds, die Auffangeinrichtung sowie die Anlagestiftungen. 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. Bei der direkten Aufsicht über Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen sowie Anlagestiftungen bemisst sich die Abgabe auf Basis des Vermögens und gegebenenfalls der Anzahl Sondervermögen. Im weiteren erhebt die Kommission gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen. Der Bundesrat erhält die Kompetenz, die anwendbare Gebührenordnung zu regeln.

⁴⁰ Art. 74 BVG

⁴¹ Art. 31 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VVG) vom 17. Juni 2005 (Inkrafttreten 2007)

Art. 65 Abs. 4

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. 74 Eidgenössische Beschwerdekommission

Der bestehende Artikel wird entsprechend der getroffenen neuen Aufgabenteilung zwischen Aufsichtsbehörden und Obergerichtsbehörde ergänzt.. 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 Obergerichtsbehörde mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde zuerst beim Bundesverwaltungsgericht, in der Folge dann beim Bundesgericht anfechtbar sein werden. Artikel 74 wird nach Inkrafttreten des neuen Bundesverwaltungsgerichtsgesetzes geändert.

Der geltende Absatz 3 wird neu strukturiert: gleichzeitig haben Beschwerden gegen Verfügungen der Aufsichts- oder Obergerichtsbehörde 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.

7.2 Änderungen des ZGB

Der Artikel 89^{bis} wird an die vorgenommenen Änderungen im Zusammenhang mit der Kontrolle der Vorsorgetätigkeit (Zulassung und Aufgaben von Revisionsstellen und Experten für berufliche Vorsorge), der Aufsicht (Aufsichtsinstrumente, Obergerichtskommission) und der finanziellen Sicherheit (Mindestkapital und Garantie für neu gegründete Vorsorgeeinrichtungen) angepasst.

7.3 Übergangsbestimmungen

Der Wegfall der Bundesaufsicht für Vorsorgeeinrichtungen mit nationalem und internationalem Charakter und die Übernahme durch die kantonalen Aufsichtsbehörden oder Aufsichtsregionen bedingt zuerst einen Aufbau der entsprechenden Infrastruktur bei den übernehmenden Behörden. Daher ist für die Übertragung eine Übergangsfrist von 3 Jahren vorgesehen.

8 Auswirkungen

8.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Bund und die Kantone

8.1.1 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.

8.1.2 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 ⁴² (12 Stellen gemäss genehmigtem Personaletat)	240
Total	2'031

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 ⁴³ (18 Stellen gemäss genehmigtem Personaletat)	360
Zwischentotal	2'920
./. Einnahmen (Aufsichtsgebühren ⁴⁴)	2'200
Total	720

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

⁴² 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.

⁴³ In den Arbeitsplatzkosten sind sämtliche jährlichen Kosten für Räumlichkeiten, Informatik und Mobiliar einbegriffen. Sie belaufen sich im Schnitt auf 20'000 Franken pro Stelle des genehmigten Personaletats.

⁴⁴ Gemäss Budget 2005

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.

8.1.3 Auswirkungen der geplanten 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 64b 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 Kantone⁴⁵.

8.1.4 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:

Kosten der eidgenössischen Oberaufsichtskommission und des ständigen Sekretariats

Kostenarten	Betrag in 1000 Fr.
Entschädigungen für die Mitglieder der Kommission ⁴⁶	290
Lohnkosten des ständigen Sekretariats (8 Stellen ⁴⁷)	1'280
Arbeitgeberkosten für das ständige Sekretariat ³⁴⁸	160
Arbeitsplatzkosten des Sekretariats	160
Total	1'890

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).

⁴⁵ Die Zahl der Einrichtungen, die derzeit der direkten Bundesaufsicht unterstehen, beläuft sich derzeit, alle Kategorien zusammengefasst, auf etwas über 200.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Diese Schätzung basiert auf einem Durchschnittsbetrag von 160'000.- pro Person, wenn man die verlangten Anforderungen und Stellenprofile berücksichtigt.

⁴⁸ Diese Schätzung basiert auf einem Durchschnittsbetrag von 20'000.- pro Person.

- 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.

Unter Berücksichtigung der Aufgabentransfers, die die neue Strukturen mit sich bringen, wirken sich diese wie folgt auf die Kosten des Bundes aus:

Sparpotential und zusätzliche Einnahmen 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

8.1.5 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 ⁴⁹	290	
1.2	Lohnkosten des ständigen Sekretariats (8 für die Tätigkeiten der Oberaufsicht zugewiesene Stellen) ⁵⁰	1'280	
1.3	Arbeitgeberkosten für das ständige Sekretariat	160	
1.4	Arbeitsplatzkosten des Sekretariats	160	<u>1'890</u>
2.	Kosten in Verbindung mit der direkten Aufsicht über die national und international tätigen Vorsorgeeinrichtungen		
2.1	Lohnkosten der erforderlichen 15.4 Stellen ⁵¹	2'200	
2.2	Arbeitgeberkosten für die 15.4 Stellen	360	
2.3	Kosten der 15.4 Arbeitsplätze	308	<u>2'868</u>
	Gesamttotal		4'758

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 Kantonen im Rahmen einer im Jahr 2001 durchgeführten Umfrage⁵² 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.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Analog zu den aktuellen Kosten

⁵² 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.

zen 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 werden⁵³. 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.
- Eine zusätzliche im Bericht angeführte Variante sieht vor, die direkte Aufsicht über Sammel- und Gemeinsschaftsstiftungen bei einer einzigen Aufsichtsbehörde anzusiedeln. Besagte Variante würde die Übertragung der Gesamtheit der mit dem besagten Gebilde verbundenen Kosten zur Folge haben. Unter dieser Annahme würde das voraussichtliche Kostenvolumen der Lohnkosten und der mit den Arbeitsstellen zusammenhängenden Kosten im Prinzip nicht geändert. Andererseits ist es klar, dass die Bildung eines solchen Gebildes, das analog der derzeitigen Lage 15,4 Arbeitsplätze umfasst, Kosten für zusätzliche Lokalitäten benötigt, da die Mitarbeiter nicht unter den bestehenden Behörden aufgeteilt werden können, sondern an einen Ort zusammengefasst werden. A priori kann davon ausgegangen werden, dass dieses neuzuschaffende Gebilde in den Räumen einer bestehenden Aufsichtsbehörde lokalisiert sein wird.

8.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

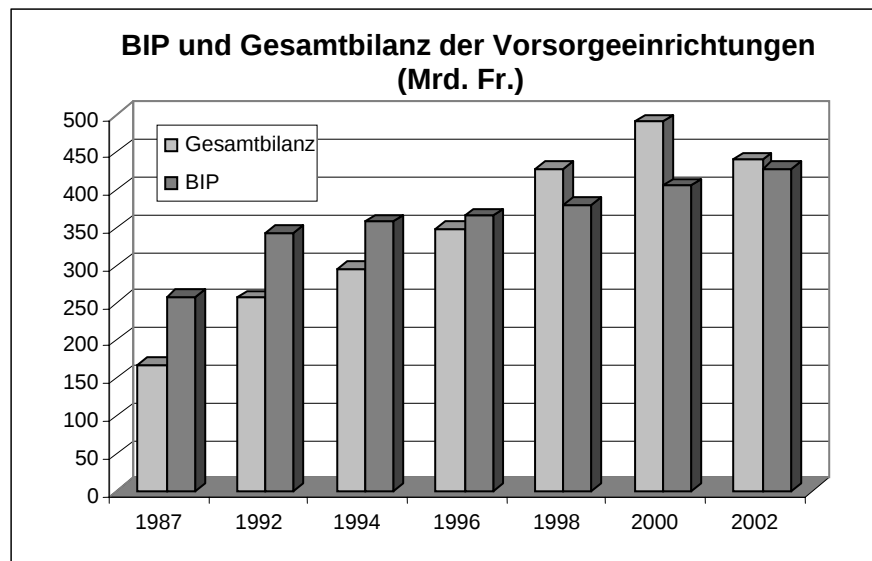
8.2.1 Wirtschaftliche Kennzahlen

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.

⁵³ Besonders betroffen sind die Kantone Bern, Zürich und Basel-Stadt.



Quelle: BFS

8.2.2 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.

8.3 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 der vorgesehenen strukturellen Änderungen im Bereich Oberaufsicht und direkte Aufsicht wurden weiter vorne beschrieben. Es gilt in Erinnerung zu rufen, dass die Vorlage nicht nur eine Verstärkung der Qualitätsanforderungen bei den Verwaltungsorganen der Vorsorgeeinrichtungen vorsieht, sondern auch hinsichtlich der Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Experten und Revisionsstellen. In diesem Zusammenhang ist zu erwarten, dass die geplanten Verstärkungen nicht kostenneutral sein werden und zu zusätzlichen Kosten für die Vorsorgeeinrichtungen führen werden. Als Hauptelemente in diesem Zusammenhang könne erwähnt werden:

- Die strikte Anwendung des Gesetzes auf die aktuellen Bestimmungen der BVV2 betreffend der Sicherheit und Risikoverteilung, des Ertrags und der Liquidität bewirken eine Bestätigung und Verstärkung der grundlegenden Verantwortung des obersten paritätischen Organs. Nun hat aber die wachsende Komplexität der Verwaltung der Vorsorgeeinrichtungen bereits einen eindeutigen Trend zu einer Auslagerung gewisser Aufgaben ausgelöst, 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 (be-

trifft rund 40 % des Vermögens, wobei ein Drittel auf kollektive Anlagenträger entfällt). Interne und externe Ressourcen werden somit oft kombiniert⁵⁴.

- Die gesetzliche 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 trägt ebenfalls dazu bei, dass verstärkt auf externe Kompetenzen zurückgegriffen wird.
- Die Verstärkung der Aufgaben und der Verantwortlichkeit der Experten und der Revisionsstellen dürfte sich ebenfalls in höheren Kosten niederschlagen, die den Vorsorgeeinrichtungen in Rechnung gestellt 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.

Somit sind zusätzliche Kosten zu erwarten im Zusammenhang mit den verstärkten Aufgaben im Bereich der Verwaltung von Vorsorgeeinrichtungen. Wie auch beim Kostentransfer im Zusammenhang mit den neuen Aufsichtsstrukturen, ist zu erwarten, dass die Vorsorgeeinrichtungen einen Teil dieser Mehrkosten auf die Versicherten abwälzen werden.

8.4 Mögliche makroökonomische Auswirkungen der Vorlage

Die erwähnten Mehrkosten dürften negative Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen sowohl der Erwerbstätigen wie auch der Arbeitgeber haben. Dies dürfte Auswirkungen auf den Konsum und die Investitionen haben und zu einer Verringerung der Bundessteuern, kantonalen wie auch kommunalen Einkommenssteuern führen. Obwohl es nicht möglich ist, diese Effekte zu beziffern, gilt es die Auswirkungen in dem Sinne zu relativieren, als dass die Vorlage grösstenteils auf bestehende Verwaltungsinstrumente zurückgreift als neue einzuführen.

Zudem 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 verringert⁵⁵. In Anbetracht 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. Dieser Prozess könnte dazu beitragen, die Verwaltungskosten pro Versicherten zu limitieren.

8.5 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 Parameter 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 konvergierende und gleichzeitige Anlage 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

⁵⁴ Vgl. Lusenti Patners, «Anlagen Schweizer institutioneller Investoren 2002 – 2003», S.64.

⁵⁵ Seit 1987 hat sich die Zahl der Vorsorgeeinrichtungen halbiert.

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.

9 Verhältnis zum Legislaturprogramm

Die Vorlage wurde im Bericht des Bundesrates vom 25. Februar 2004 für die Legislaturperiode 2003-2007 angekündigt (Ziel 5, Kapitel 5.1, "Die Sozialwerke zukunftsfähig ausgestalten", BBl 2004 1149).

10 Verhältnis zu europäischen Recht

Die Schweiz hat die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, im Rahmen des Personenfreizügigkeitsgesetzes übernommen. Diese Verordnung erfasst nur die gesetzliche Altersvorsorge und nicht die überobligatorische Vorsorge. Im Übrigen regelt die Verordnung nur die Koordination der verschiedenen Sozialversicherungssysteme, bei deren konkreten Ausgestaltung bleiben die Staaten weiterhin frei.

Die Richtlinie 2003/41, welche die überobligatorische berufliche Vorsorge betrifft, ist nicht Bestandteil des von der Schweiz übernommenen *Acquis communautaire*.

Die vorgeschlagene Strukturreform verstösst nicht gegen EU-Recht und auch das Recht des Europarates enthält keine Bestimmungen, gegen welche die Vorlage verstossen würde.

11 Rechtliche Grundlagen

11.1 Verfassungsmässigkeit

Die vorliegenden Änderungen des BVG stützen sich auf Artikel 133 der Bundesverfassung. Dieser gibt gemäss Absatz 1 dem Gesetzgeber die Kompetenz, Vorschriften über die berufliche Vorsorge zu erlassen. Die kantonalen oder regionalen Aufsichtsbehörden wie auch die Obergerichtskommission sind Organe, die an der Durchführung der beruflichen Vorsorge teilnehmen. Die vorgeschlagenen Änderungen von Artikel 89bis, Absatz 6 ZGB stützen sich auf Artikel 122 Absatz 1 der Bundesverfassung.

11.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Artikel 97, Absatz 1, BVG gibt dem Bundesrat die nötige gesetzliche Grundlage, um Massnahmen zur Durchführung der beruflichen Vorsorge zu treffen. Der Entwurf sieht folgende Rechtsetzungsdelegation an den Bundesrat vor:

Art. 52c, Abs. 5 BVG : Kompetenz, das Verhältnis der Revisionsstelle und der Fachverbände zu den Aufsichtsbehörden und der Oberaufsichtsbehörde zu regeln;

Art. 52e, Abs. 3, BVG: Kompetenz, das Verhältnis des Experten für die berufliche Vorsorge und der Fachverbände zu den Aufsichtsbehörden und der Oberaufsichtsbehörde zu regeln;

Art. 64a, Abs. 3, BVG: Kompetenz, Ausführungsbestimmungen zu erlassen im Zusammenhang mit den Verwaltungsgebühren der Oberaufsichtskommission und dessen Sekretariat;

Art. 64c, Abs. 2, BVG: Kompetenz, Gebühren festzulegen zur Deckung der Kosten der Aufsicht über Sicherheitsfonds und Auffangeinrichtung.

12 Änderung rechtlicher Bestimmungen

Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) (Strukturreform)

Änderung vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...
beschliesst:*

I

Das Bundesgesetz vom 25. Juni 1982⁵⁶ über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge wird wie folgt geändert:

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. 49 Abs. 2 Ziff. 9, 14 und 15

² Gewährt eine Vorsorgeeinrichtung mehr als die Mindestleistungen, so gelten für die weiter gehende Vorsorge die Vorschriften über:

- 9. Zulassung und Aufgaben der Kontrollorgane (Art. 52a - 52e)
- 14. die Aufsicht (Art. 61 - 64b)
- 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 Es nimmt die folgenden, unübertragbaren und unentziehbaren 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. Festlegung 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;
- f. Entscheid über die ganze oder teilweise Rückdeckung der Vorsorgeeinrichtung;
- g. Festlegung der Ziele und der Grundsätze der Vermögensanlage und Überwachung des Anlageprozesses.

³ Es kann die Vorbereitung und die Ausführung seiner Beschlüsse oder die Überwachung von Geschäften Ausschüssen oder einzelnen Mitgliedern zuweisen. Es hat für eine angemessene Berichterstattung an seine Mitglieder zu sorgen.

⁴ Es kann beschliessen, dass seinen Mitgliedern von der Vorsorgeeinrichtung eine angemessene Entschädigung für die Teilnahme an Sitzungen und Schulungskursen entrichtet wird.

Art. 52 Abs. 1 und 4

¹ Alle mit der Verwaltung oder Geschäftsführung der Vorsorgeeinrichtung betrauten Personen sowie die Experten für die berufliche Vorsorge sind für den Schaden verantwortlich, den sie ihr absichtlich oder fahrlässig zufügen.

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

Art. 52a Kontrolle

¹ Die Vorsorgeeinrichtung bestimmt eine Revisionsstelle für die jährliche Prüfung der Geschäftsführung, des Rechnungswesens und der Vermögensanlage.

² Die Vorsorgeeinrichtung hat durch einen anerkannten Experten für berufliche Vorsorge periodisch überprüfen zu lassen:

- a. ob die Vorsorgeeinrichtung jederzeit Sicherheit dafür bietet, dass sie ihre Verpflichtungen erfüllen kann;
- b. ob die reglementarischen versicherungstechnischen Bestimmungen über die Leistungen und die Finanzierung den gesetzlichen Vorschriften entsprechen.

³ Absatz 2 Buchstabe a ist nicht auf die der Versicherungsaufsicht unterstellten Vorsorgeeinrichtungen anwendbar.

Art. 52b Zulassung von Revisionsstellen und Revisoren

¹ Revisionsstellen und Revisoren und Revisorinnen für berufliche Vorsorge bedürfen der Zulassung durch die Oberaufsichtskommission (Art. 64).

² Voraussetzung für die Zulassung ist die Zulassung als Revisionsexpertin und Revisionsexperte bzw. Revisionsunternehmen gemäss Revisionsaufsichtsgesetz⁵⁷.

³ Die Zulassung ist auf 5 Jahre befristet; sie ist erneuerbar.

⁴ Bei der Erneuerung der Zulassung beschränkt sich die Oberaufsichtsbehörde auf die Prüfung der einwandfreien Berufsausübung und des guten Leumunds.

Art. 52c Aufgaben der Revisionsstelle

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 gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen 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 oder Rückweisung 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 im Original zugestellt und den Versicherten zur Verfügung gehalten.

⁵⁷ SR 935.71

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 Revisionsstellen und ihrer Fachverbände zu den Aufsichtsbehörden und der Oberaufsichtsbehörde.

Art. 52d Zulassung von Experten für berufliche Vorsorge

¹ Experten für berufliche Vorsorge bedürfen der Zulassung durch die Oberaufsichtskommission..

² Voraussetzungen für die Zulassung sind:

- a. entsprechende berufliche Ausbildung und Berufserfahrung;
- b. Kenntnisse der aktuellen einschlägigen Bestimmungen der schweizerischen Gesetzgebung;
- c. unbescholtenen Leumund und Vertrauenswürdigkeit.

³ Die Oberaufsichtsbehörde erklärt die Standesregeln als verbindlich, welche die Befähigung näher umschreiben. Nötigenfalls setzt sie selber Zulassungskriterien fest.

⁴ Die Zulassung ist auf 5 Jahre befristet; sie ist erneuerbar.

Art. 52e Aufgaben des Experten für berufliche Vorsorge

¹ Der Experte für berufliche Vorsorge prüft periodisch, ob:

- a. die Vorsorgeeinrichtung jederzeit 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 insbesondere Empfehlungen:

- a. über die Höhe des technischen Zinssatzes;
- b. über die Massnahmen, die im Falle einer Unterdeckung einzuleiten sind.

Werden seine Empfehlungen vom obersten Organ nicht befolgt, meldet er dies der Aufsichtsbehörde.

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

Art. 53 Kontrolle

Aufgehoben

Gliederungstitel vor Art. 61

Drittel Titel : Aufsicht und Oberaufsicht

1. Kapitel : Aufsicht

Art. 61 Aufsichtsbehörde

¹ Die Kantone bezeichnen die zuständige Behörde für die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen sowie die Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, mit Sitz im Kantonsgebiet. Die Kantone können Aufsichtsregionen bilden.

² *Aufgehoben*

³ Die für die Aufsicht gemäss Absatz 1 zuständige Behörde muss in rechtlicher, finanzieller und administrativer Hinsicht unabhängig sein.

⁴ Die für die regionale Aufsicht zuständigen Kantone oder der zuständige Träger sorgen dafür, dass die Aufsichtsbehörden über die zur gesetzeskonformen Erfüllung der Aufgaben notwendigen Kompetenzen verfügen

⁵ Die Kantone beziehungsweise der für die regionale Aufsicht zuständige Träger 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 fünf Jahren von dem Tage an, an dem die geschädigte Vorsorgeeinrichtung Kenntnis vom Schaden erlangt hat.

Variante eine einzige Aufsicht

Art. 61a Aufsicht über Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen sowie über Anlagestiftungen

Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen sowie Anlagestiftungen unterstehen einer einzigen Aufsichtsbehörde. In Ausnahmefällen kann die Oberaufsichtsbehörde entscheiden, die Aufsicht über eine solche Einrichtung einer anderen Aufsichtsbehörde zuzuteilen.

¹ Die Aufsichtsbehörde wacht darüber, dass die Vorsorgeeinrichtungen, die Revisionsstellen, die Revisoren, die Experten für berufliche Vorsorge 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:

- ² Sie übernimmt bei Stiftungen auch die Aufgaben nach den Artikeln 85 und 86-86b des Zivilgesetzbuches:

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

- 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 Organ der Vorsorgeeinrichtung oder einzelne seiner Mitglieder 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.

Aufgehoben.

2. Kapitel : Oberaufsicht

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

¹ Die Oberaufsichtskommission nimmt die Oberaufsicht gegenüber den Aufsichtsbehörden wahr. Sie hat insbesondere folgende Aufgaben:

- 47

- h. Sie führt ein Register über die zugelassenen Revisionsstellen und Revisoren sowie die Experten für berufliche Vorsorge. Das Register ist öffentlich und wird über das Internet publiziert.
- i. Sie kann sie den Experten und Revisionsstellen Weisungen allgemeiner Art erteilen.

² Die Kommission unterbreitet dem Bundesrat jährlich einen Tätigkeitsbericht. Sie tritt mit dem Bundesrat über das Eidgenössische Departement des Innern in Kontakt.

³ Sie beaufsichtigt sämtliche Anlagestiftungen sowie den Sicherheitsfonds und die Auffangeinrichtung.

Art. 64b Sekretariat der Obergeraufsichtskommission

¹ Die Kommission verfügt über ein permanentes Sekretariat.

² Das Sekretariat und dessen Leitung wird durch das BSV geführt.

³ Es erfüllt alle Aufgaben, die gemäss Organisations- und Geschäftsreglement in seine Zuständigkeit fallen.

Art. 64c Organisation und Kosten

¹ Die Kommission erlässt ein Reglement über ihre Organisation und Geschäftsführung; dieses bedarf der Genehmigung des Bundesrates.

² Die Kosten der Kommission und des Sekretariats wird durch eine jährliche Verwaltungsabgabe, die bei den Aufsichtsbehörden erhoben wird, sowie durch Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen gedeckt. Die Abgabe bemisst sich in erster Linie nach der Zahl der beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen und der Summe der Deckungskapitalien; bei der direkten Aufsicht gemäss Art. 64a Abs. 3 gemäss dem vorhandenen Vermögen und gegebenenfalls der Anzahl Sondervermögen der Einrichtung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Art. 65 Abs. 4

⁴ Der Bundesrat legt ein Anfangsvermögen und Garantieleistungen für Vorsorgeeinrichtungen mit mehreren wirtschaftlich oder finanziell nicht eng miteinander verbundenen Arbeitgebern fest.

Art. 74 Abs. 2 Bst. a und 3

² Diese beurteilt Beschwerden gegen:

- a. Verfügungen der Aufsichtsbehörden und der Obergeraufsichtskommission;

...

³ Das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968⁵⁸ über das Verwaltungsverfahren ist auf das Verfahren vor der Beschwerdekommision mit folgenden Abweichungen anwendbar:

- a. Das Verfahren gegen Entscheidungen gestützt auf Artikel 62 Absatz 1 Bst. e des vorliegenden Gesetzes für die Versicherten in der Regel kostenlos.
- b. Eine Beschwerde gegen eine Verfügung der Aufsichtsbehörde hat nur aufschiebende Wirkung, wenn die Beschwerdekommision sie auf Begehren einer Partei verfügt..

II

Änderung bisherigen Rechts

Das Zivilgesetzbuch wird wie folgt geändert:

Art. 89bis Abs. 6 Zif. 7, 12, 13 und 14

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. Zulassung und Aufgaben der Kontrollorgane (Art. 52a - 52d),
- 12. die Aufsicht und Obergeraufsicht (Art. 61 - 64b),
- 13. *Aufgehoben*
- 14. die finanzielle Sicherheit (Art. 65 Abs1, 3 und 4, Art. 66 Abs. 4, Art. 67 und 69),

⁵⁸ SR 172.021

III

Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Die Aufsicht über die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Gesetzesänderung unter Bundesaufsicht stehenden gesamtschweizerisch tätigen Vorsorgeeinrichtungen ist vom Bund innerhalb von drei Jahren nach dem Inkrafttreten dieser Änderung der zuständigen Aufsichtsbehörde nach Artikel 61 Absatz 1 zu übertragen.

IV

Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

2. Kapitel

Massnahmen für ältere Arbeitnehmende

1 Ausgangslage

Die Partizipation der älteren Erwerbstätigen am Arbeitsmarkt wird wegen der demografischen Alterung auch für unser Land immer wichtiger. Die Berufliche Vorsorge ist insbesondere seit der Einführung des Obligatoriums stets wichtiger für die Altersvorsorge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geworden. Vor diesem Hintergrund ist es unerlässlich, dass in Zukunft die Regelungen der obligatorischen und der überobligatorischen beruflichen Vorsorge so gestaltet werden, dass Personen nicht zum Abbruch der Erwerbstätigkeit gedrängt werden. Im Gegenteil, soweit dies über gesetzliche Regelungen der Altersvorsorge möglich ist, sollten eher Anreize geschaffen werden, damit jene Personen, die die Möglichkeit haben, ihre Erwerbstätigkeit über das ordentliche Rentenalter der AHV hinaus weiterführen. Selbstverständlich darf nicht vergessen werden, dass der Umfang der Weiterarbeit weitgehend auch von der Situation der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes abhängt. Auf der individuellen Ebene sind neben finanziellen Aspekten auch die Gesundheit und die Zufriedenheit am Arbeitsplatz wichtige Faktoren.

2 Vorgehen

In interdepartementalen Arbeiten wurden verschiedene Massnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmender skizziert, die auf ihre Realisierbarkeit hin weiter überprüft und umgesetzt werden sollten. Für die berufliche Vorsorge wurde dabei die Notwendigkeit der Flexibilisierung des Rentenalters, insbesondere eines gesetzlichen Anspruchs die Altersleistung aufzuschieben, festgestellt. Ausserdem sollten Möglichkeiten der Weiterversicherung des früheren Lohnniveaus bei einer Lohnsenkung in den letzten Jahren der Erwerbstätigkeit und der Weiterversicherung des nach dem Rentenalter erzielten Lohnes geschaffen werden. Die Flexibilisierung des Rentenalters soll in der 11. AHV-Revision verwirklicht werden, da das Rentenalter mit der 1. Säule relativ eng zusammen hängt. Die anderen Massnahmen sollen in einer Revision des BVG verwirklicht werden.

Um ein Nebeneinander einer Mehrzahl von Teilrevisionen des gleichen Gesetzes zu vermeiden, wird die Umsetzung dieser Massnahmen im Bereich der beruflichen Vorsorge mit den aktuellen Arbeiten an der Strukturreform zusammengeschlossen.

3 Kostenfolgen

In der aktuellen Situation des Arbeitsmarktes, in der ältere Stellensuchende oft grosse Schwierigkeiten haben, ist die Schätzung der Kostenfolgen mit grosser Unsicherheit verbunden, denn der Umfang der Weiterarbeit über das ordentliche Rentenalter hinaus wird nicht zuletzt von der Situation des Arbeitsmarktes abhängen. Neben der Vernehmlassung, die auch einen Überblick über die Bedürfnisse und Vorbehalte im Bezug auf solche Lösungen geben kann, wird versucht werden, noch vertiefter das Kosten / Nutzen - Verhältnis zu analysieren.

4 Erläuterungen der einzelnen Gesetzes- und Verordnungsänderungen

4.1 Änderungen des BVG

Art. 8 Abs. 4

Für Personen, bei denen aus Altersgründen der Lohn etwas sinkt, sei es weil das Arbeitspensum oder die Anforderungen reduziert werden, sollen die Reglemente vorsehen können, dass das frühere Vorsorgeniveau während einer gewissen Zeit beibehalten werden kann. Damit sollen flexible und gleitende Formen des Altersrücktrittes möglich sein, die es erlauben, den Bedürfnissen und Möglichkeiten der Arbeitnehmenden und der Betriebe angepasste Lösungen zu schaffen. Solche Lösungen sollen dazu beitragen, dass ältere Arbeitnehmende länger im Arbeitsprozess bleiben, da bei einer Lohnreduktion nicht automatisch eine entsprechend tiefere Altersleistung erfolgen wird und für sie daher im Vergleich zu einem Altersrücktritt die Weiterarbeit in einer ihren Möglichkeiten und Wünschen angepassten Form attraktiver wird. Diese Möglichkeit soll jedoch nicht zu einer weitgehenden Auflösung des Prinzips von Artikel 1 Absatz 2 führen. Das Gesetz definiert daher Grenzen sowohl für den Zeitraum, während dem diese Weiterführung möglich ist, als auch für den Umfang desjenigen Lohnanteils, der über den neuen tatsächlichen AHV-Lohn hinaus in der 2. Säule versichert werden kann. Die Vorsorgeeinrichtungen sind nicht verpflichtet, eine solche Möglichkeit einzuführen oder diese Grenzen voll auszuschöpfen. Sie können jedoch nicht über diese Grenzen hinausgehen (vgl. Art. 49 Abs. 2 BVG und 89^{bis} Abs. 6 ZGB). Das Reglement kann vorsehen, dass die Beiträge, die für die Finanzierung dieser zusätzlichen Vorsorge notwendig sind, allein durch die versicherte Person getragen werden (vgl. Art. 66 Abs. 1^{bis} BVG und Art. 331 Abs. 3^{bis} OR).

Art. 16 Abs. 2

Personen, die im ordentlichen Rentenalter noch keinen Anspruch auf die Gesamtheit der Leistungen erworben haben, die der Leistungsplan ihrer Vorsorgeeinrichtung vorsieht, sollen dies durch Weiterarbeit ausgleichen können. Vergleichbar mit dem Recht von Personen, die kurz vor Erreichen des Rentenalters in eine Vorsorgeeinrichtung eintreten und allfällige Lücken durch Einkäufe schliessen können (vgl. Art. 9 Abs. 2 1. Satz FZG), soll ihre Vorsorge durch weitere Altersgutschriften während dem Aufschub vervollständigt werden. Personen, deren Vorsorge bis dahin lückenhaft war, sei es wegen Unterbrüchen in der Erwerbstätigkeit (Ausbildungen, Familienpflichten tiefere Löhne in der Vergangenheit usw.) können so ihre Vorsorge - über den normalen Effekt des Aufschubs der Altersleistung hinaus - weiter erhöhen, wobei sie jedoch den Rahmen der reglementarischen Leistungen nicht überschreiten.

Anspruch auf diese zusätzlichen Altersgutschriften besteht gleich wie bei Einkäufen nur in jenen Vorsorgeeinrichtungen, die ihre Leistungen in einem Leistungsplan festhalten, was jedoch in den meisten Fällen geschieht. Der Anspruch besteht auch nur so lange, als die Höhe der vollen Leistungen noch nicht erreicht ist, die das Reglement beim versicherten Einkommen im ordentlichen Rentenalter vorsah. Besteht bereits ein Anspruch auf Leistungen in dieser Höhe und dauert der Aufschub weiter an, werden keine weiteren Altersgutschriften mehr fällig, es besteht jedoch weiterhin der Anspruch auf den Mindestzins für das gesetzliche Altersguthaben.

Die Gutschriften betragen 9 Prozent des koordinierten Lohnes, der nach dem 65. Altersjahr erzielt wird.

Die Vorsorgeeinrichtung muss die Höhe und die Aufteilung der Beiträge auf Arbeitnehmende und Arbeitgebende bestimmen (Art. 66 Abs. 1). Beiträge, die zur Finanzierung dieser zusätzlichen Gutschriften erhoben werden, sollen vom Prinzip der paritätischen Finanzierung ausgenommen werden können. Andernfalls würden Personen, die mit Weiterarbeit Vorsorgelücken auffüllen, wegen der zusätzlichen Arbeitgeberbeiträge für die Arbeitgeber finanziell eventuell weniger attraktiv, als Personen, die bereits die vollen Leistungen erworben haben.

Ein solcher Effekt stünde im Widerspruch mit Sinn und Zweck der Massnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmer. In Artikel 66 wird daher eine neue Bestimmung eingefügt, die es erlaubt, bei der Bestimmung des Arbeitgeberanteils die Beiträge für die Finanzierung dieser Gutschriften auszunehmen. Selbstverständlich kann auch bei diesen Beiträgen eine Beteiligung des Arbeitgebers vorgesehen werden. Da dies einen höheren Beitragsanteil des Arbeitgebers ergibt, als gesetzlich verlangt ist, braucht es dazu sein Einverständnis. Damit dies auch für jene Einrichtungen gilt, die ausschliesslich im überobligatorischen Bereich tätig sind, wird eine entsprechende Ausnahmemöglichkeit von der paritätischen Finanzierung auch im OR vorgesehen (vgl. Vorschlag zu Art. 331 Abs. 3^{bis} OR)

Art. 49 Abs. 2

Ziffer 1

Die Möglichkeit zur weiteren Versicherung eines bisher erzielten Lohnes soll zur Förderung der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmender genutzt werden können. Dafür ist es sinnvoll, dass diese Möglichkeit nicht auf den BVG-Bereich beschränkt wird. Andererseits soll Artikel 1 Absatz 2 (AHV-Lohn als obere Grenze) auch nicht seines Sinnes beraubt werden. Die Ausnahmestimmung in Artikel 8 Absatz 4 soll daher inklusive ihrer Schranken auch in der weiter gehenden Vorsorge gelten. Ziffer 1 wird daher entsprechend ergänzt.

Ziffer 2

Da der Anspruch auf zusätzliche Gutschriften davon abhängt, dass Lücken gegenüber dem *reglementarischen* Leistungsziel bestehen, ist es notwendig, Artikel 16 Absatz 2 in den Katalog von Artikel 49 Absatz 2 aufzunehmen. Artikel 13a soll durch die 11. AHV-Revision eingeführt werden und betrifft das flexible Rentenalter. In der aktuellen Vorlage wird nur die Aufzählung in der Klammer durch den Zusatz „und Art. 16 Abs. 2“ ergänzt.

Art. 66 Abs. 1bis

In dieser Bestimmung wird eine Ausnahmemöglichkeit zum Prinzip der paritätischen Finanzierung eingeführt (vgl. Erläuterungen zu Art. 8 Abs. 4 und 16 Abs. 2).

4.2 Änderungen weiterer Gesetze

Zivilgesetzbuch

Artikel 89^{bis} Abs. 6 Ziffern 1 und 2 ZGB

Die vorgeschlagenen Möglichkeiten werden wirksamer für die Förderung der Arbeitsmarktbeteiligung genutzt werden können, wenn sie auch in Einrichtungen, die nur im überobligatorischen Bereich tätig sind, verwirklicht werden können. Allerdings müssen dann auch die entsprechenden Höchstgrenzen im überobligatorischen Bereich Geltung haben. Diese Bestimmungen müssen daher auch in diesem Katalog aufgeführt werden. (Zur Aufzählung in der Klammer vgl. Erläuterung zu Art. 49 Abs. 2 Ziff. 2 BVG.)

Obligationenrecht

In Artikel 331 Abs. 3 OR wird das Prinzip der paritätischen Finanzierung auch für überobligatorische Einrichtungen verankert. Die Ausnahme von diesem Prinzip muss daher auch an dieser Stelle definiert werden.

4.3 Übergangsbestimmung

Die vorgeschlagenen Bestimmungen zur Umsetzung der Massnahmen für die Förderung der Arbeitsmarktbeteiligung von älteren Arbeitnehmenden können nur wirksam werden, wenn das BVG-Rentenalter, insbesondere die Flexibilisierung des Rentenalters ebenfalls auf die neuen Ziele ausgerichtet wird. So setzt zum Beispiel der gesetzliche Anspruch auf Altersgutschriften nach dem ordentlichen Rentenalter implizit voraus, dass die Versicherten auch das Recht haben, ihre Altersleistung während der weiteren Erwerbstätigkeit einige Jahre aufzuschieben. Sollte diese Flexibilisierung des Rentenalters im BVG nicht mit der 11. AHV-Revision eingeführt werden, oder sollte diese nicht vor Inkrafttreten der vorliegenden Gesetzesänderungen in Kraft treten, ist es daher unerlässlich, dass der Bundesrat die notwendigen Anpassungen vornimmt.

4.4 Änderung der BVV 3

Artikel. 3 Abs. 1

(Ausrichtung der Leistungen)

Im Rahmen der Massnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmender soll vermieden werden, dass in Zukunft Personen bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters automatisch zur Aufgabe der Erwerbstätigkeit gedrängt werden. Es ist daher sinnvoll auch in der Säule 3a entsprechende Anpassungen vorzunehmen.

Personen, die die Erwerbstätigkeit weiter führen, sollen auch den Bezug der Altersleistung der Säule 3a bis zum Ende der Erwerbstätigkeit, höchstens aber bis 5 Jahre über das ordentliche AHV-Rentenalter aufschieben können. Diese Regelung steht dann im Einklang mit derjenigen der Freizügigkeitsverordnung (vgl. Art. 16 der FZV) und der Aufschubmöglichkeit in der 1. Säule (vgl. Art. 39 AHVG).

Artikel. 7 Abs. 3

(Abzugsberechtigung für Beiträge)

Personen, die über das ordentliche AHV-Rentenalter hinaus erwerbstätig sind, sollen in der Säule 3a auch über dieses Alter hinaus steuerbegünstigt vorsorgen können. Die Abzugsberechtigung besteht nach Absatz 1 nur für erwerbstätige Personen. Absatz 3 öffnet die Abzugsmöglichkeit nun neu 5 Jahre über das ordentliche AHV-Rentenalter hinaus. Dieser Zeitraum von 5 Jahren entspricht auch der Aufschubmöglichkeit für die Altersleistung der 1. Säule, der Altersleistung der Freizügigkeitseinrichtungen der 2. Säule und nun auch der Altersleistung der Säule 3a (vgl. Erläuterung zu Art. 3 Abs. 1)

5 Auswirkungen

5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Bund und die Kantone

Aufgrund der gesetzlichen Mindestbestimmungen muss der Arbeitgeber allfällige Altersgutschriften nach dem ordentlichen Rentenalter und die Weiterversicherung des früheren Lohnniveaus nicht mitfinanzieren. Als Arbeitgeber entstehen für den Bund und die Kantone daher aufgrund dieser Gesetzesänderungen keine zusätzlichen Kosten. Andererseits ermöglichen die Änderungen flexiblere Lösungen mit dem Ziel, Arbeitnehmende länger zu beschäftigen, wenn in Zukunft dieses Bedürfnis verstärkt auftreten wird.

Steuerausfälle, die eventuell durch Mehreinnahmen bei der Verlängerung der Erwerbstätigkeit gemindert werden, sind zur Zeit sehr schwierig abzuschätzen. Im Rahmen der Arbeiten an weiteren Kosten- / Nutzen- Analysen wird auch dieser Aspekt eingeschlossen.

5.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Volkswirtschaftlichen Auswirkungen sind zur Zeit nicht bezifferbar. Die Möglichkeit für Arbeitnehmende Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben zu schaffen, und so zu erlauben, ein zukünftiges Bedürfnis nach Arbeitskräften besser zu decken, sollte positive Auswirkungen auf die Volkswirtschaft haben.

6 Verhältnis zum europäischen Recht

Das Verhältnis zum europäischen Recht wird nicht berührt.

7 Rechtliche Grundlagen

Die vorliegenden Änderungen des BVG stützen sich auf Artikel 113 der Bundesverfassung. Dieser gibt gemäss Absatz 1 dem Gesetzgeber die Kompetenz, Vorschriften über die berufliche Vorsorge zu erlassen.

8 Änderungen der rechtlichen Bestimmungen

Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) (Strukturreform)

Änderung vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...
beschliesst:*

I

Das Bundesgesetz vom 25. Juni 1982⁵⁹ über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge wird wie folgt geändert:

Art. 8 Abs. 4 (neu)

⁴ Sinkt der Jahreslohn nachdem eine versicherte Person das 60. Altersjahr vollendet hat um höchstens 1/3, kann das Reglement die Möglichkeit vorsehen, die Vorsorge im bisherigen Umfang bis zum Erreichen des ordentlichen reglementarischen Rentenalters, jedoch nicht länger als während 5 Jahren, weiter zu führen. Die Weiterführung der Vorsorge schliesst einen Anspruch auf den Vorbezug der Altersleistung im entsprechenden Umfang aus.

Art. 16 Abs. 2 (neu)

² In Vorsorgeeinrichtungen, die ihre Leistungen in einem Leistungsplan festhalten, werden Personen ab vollendetem 65. Altersjahr, die die Altersleistung ganz oder teilweise aufschieben, solange Altersgutschriften in der Höhe von 9 Prozent gutgeschrieben als ihr Leistungsanspruch nicht über den vollen Leistungsanspruch im ordentlichen Rentenalter hinausgeht.

Art. 49 Abs. 2 Ziffern 1 und 2

² Gewährt eine Vorsorgeeinrichtung mehr als die Mindestleistungen, so gelten für die weiter gehende Vorsorge die Vorschriften über:

1. die Definition und Grundsätze der beruflichen Vorsorge sowie des versicherbaren Lohnes oder des versicherbaren Einkommens (Art. 1 und Art. 8 Abs. 4);
2. das flexible Rentenalter und die zusätzlichen Altersgutschriften beim Aufschub der Altersleistung (Art. 13a Abs. 3 und 8 und Art. 16 Abs. 2);

Art. 66 Abs. 1bis (neu)

^{1bis} Bei der Prüfung der Aufteilung der Beiträge auf den Arbeitgeber und die Arbeitnehmer können folgende Beiträge ausgenommen werden:

- a) Beiträge zur Finanzierung der Vorsorge, die nach Artikel 8 Absatz 4 über die Vorsorge hinaus geht, die dem aktuellen AHV-Lohn entspricht,
- b) Beiträge zur Finanzierung der Altersgutschriften nach Artikel 16 Absatz 2,

II

Änderung bisherigen Rechts

Das Zivilgesetzbuch wird wie folgt geändert:

Art. 89 bis Abs. 6 Ziffern 1 und 2

⁶ Für Personalfürsorgestiftungen, die auf dem Gebiet der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge tätig sind, gelten überdies die folgenden Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982⁶⁰ über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge über:

1. die Definition und Grundsätze der beruflichen Vorsorge sowie des versicherbaren Lohnes oder des versicherbaren Einkommens (Art. 1 und Art. 8 Abs. 4),
2. das flexible Rentenalter und die zusätzlichen Altersgutschriften beim Aufschub der Altersleistung (Art. 13a Abs. 3 und 8 und Art. 16 Abs. 2),

Das Obligationenrecht wird wie folgt geändert:

Art. 331 Abs. 3 bis (neu)

^{3bis} Bei der Prüfung, ob der Beitragsanteil des Arbeitgebers mindestens gleich hoch ist wie jener der Gesamtheit seiner Arbeitnehmer, können folgende Beiträge ausgenommen werden:

- a) Beiträge zur Finanzierung der Vorsorge, die nach Artikel 8 Absatz 4 BVG über die Vorsorge hinaus geht, die dem aktuellen AHV-Lohn entspricht;
- b) Beiträge zur Finanzierung der Altersgutschriften nach Artikel 16 Absatz 2 BVG.

III

Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Koordination des Rentenalter

Tritt die 11. AHV-Revision nicht spätestens gleichzeitig mit dieser Gesetzesänderung in Kraft, nimmt der Bundesrat die notwendigen Anpassungen beim Rentenalter sowie beim Vorbezug und Aufschub der Altersleistung vor.

**Verordnung
über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen
(BVV 3)**

Änderung vom

*Der Schweizerische Bundesrat
verordnet:*

I

Die Verordnung vom 13. November 1985⁶¹ über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 1

¹ Die Altersleistung darf frühestens fünf Jahre vor dem ordentlichen Rentenalter der AHV (Art. 21 Abs. 1 des BG vom 20. Dezember 1946⁶² über die Alters- Hinterlassenen- und Invalidenversicherung; AHVG) ausgerichtet werden. Sie wird bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters der AHV fällig. Weist der Versicherte nach, dass er weiterhin erwerbstätig ist, kann der Bezug bis höchstens 5 Jahre nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters der AHV aufgeschoben werden.

Art. 7 Abs. 3

³ Beiträge an anerkannt Vorsorgeformen können längstens bis 5 Jahre nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters der AHV (Art. 21 Abs. 1 AHVG) geleistet werden.

⁶¹ SR 831.461.3

⁶² SR 831.10

Inhaltsverzeichnis

1. Kapitel :	2
Strukturreform in der beruflichen Vorsorge	2
Übersicht	2
1 Ausgangslage	4
1.1 Krise der Finanzmärkte und finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen	4
1.2 Zusammensetzung der Expertenkommission Strukturreform	5
1.3 Auftrag der Expertenkommission Strukturreform	5
2 Situation heute und Neukonzeption der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge	6
2.1 Ausgestaltung und Schwächen des heutigen Systems	6
2.2 Neukonzeption der Aufsicht	7
3 Zusammensetzung der Expertenkommission Optimierung	8
3.1 Empfehlungen der Expertenkommission «Optimierung»	8
3.2 Umsetzung einzelner Empfehlungen i.S. von Sofortmassnahmen	10
4 Prinzipien der Finanzmarktaufsicht sowie Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Lebensversicherern und Vorsorgeeinrichtungen nach geltendem Recht	11
4.1 Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)	11
4.2 Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen Lebensversicherern und Vorsorgeeinrichtungen gemäss schweizerischem Recht	11
5 Optimierte Führung, Beratung und Kontrolle	13
5.1 Anforderungen an oberstes Organ	13
5.2 Anforderungen an die (externe) Kontrollebene	14
6 Optimierte Aufsicht und Oberaufsicht	15
6.1 Optimierte inhaltliche Aufsicht	15
6.1.1 Aufsicht	15
6.1.2 Oberaufsicht	17
6.2 Optimierte Aufsichtsstruktur	19
6.2.1 Aufsichtsbehörde	19
6.2.2 Oberaufsichtsbehörde	20
6.3 Aufsicht über besondere Einrichtungen der beruflichen Vorsorge	21
6.3.1 Aufsichtszuständigkeit gemäss Sitzprinzip	21
6.3.2 Ausnahmen: Sicherheitsfonds und Auffangeinrichtung	22
6.3.3 Anlagestiftungen	22
7 Erläuterung der einzelnen Gesetzesänderungen	23
7.1 Änderungen des BVG	23
Art. 5 Abs. 2	23
Art. 49 Abs. 2	23
Art. 51 Abs. 6 und 7	23
Art. 51a Aufgaben des obersten Organs	23
Art. 52 Abs. 1 und 4	24
Art. 52a Kontrolle	24
Art. 52b Zulassung von Revisionsstellen und Revisoren	25
Art. 52c Aufgaben der Revisionsstelle	25
Art. 52d Zulassung von Experten für berufliche Vorsorge	27
Art. 52e Aufgaben des Experten für berufliche Vorsorge	27
Art. 53 Kontrolle	28
Art. 61 Aufsichtsbehörde	28
Art. 61a Variante: Aufsicht über Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen sowie über Anlagestiftungen	29

Art. 62 Aufgaben	29
Art. 62a Aufsichtsmittel	30
Art. 63a Gebühren	31
Art. 64 Oberaufsichtskommission	31
Art. 64a Aufgaben der Oberaufsichtskommission	31
Art. 64b Sekretariat der Oberaufsichtskommission	33
Art. 64c Organisation und Kosten	33
Art. 65 Abs. 4	34
Art. 74 Eidgenössische Beschwerdekommision	34
7.2 Änderungen des ZGB.....	34
7.3 Übergangsbestimmungen	34
8 Auswirkungen	35
8.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Bund und die Kantone	35
8.1.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen	35
8.1.2 Personalbestände und gegenwärtige Kostenbelastung des Bundes	35
8.1.3 Auswirkungen der geplanten Strukturen	36
8.1.4 Auswirkungen auf den Bund	36
8.1.5 Auswirkungen auf die Kantone	37
8.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	39
8.2.1 Wirtschaftliche Kennzahlen	39
8.2.2 Notwendigkeit einer staatlichen Intervention	40
8.3 Einfluss der Vorlage auf verschiedene gesellschaftliche Gruppen	40
8.4 Mögliche makroökonomische Auswirkungen der Vorlage.....	41
8.5 Angestrebte Langzeiteffekte der Vorlage	41
9 Verhältnis zum Legislaturprogramm	42
10 Verhältnis zu europäischen Recht	42
11 Rechtliche Grundlagen.....	42
11.1 Verfassungsmässigkeit	42
11.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	42
12 Änderung rechtlicher Bestimmungen.....	44
Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge	44
Art 5 Abs. 2	44
Art. 49 Abs. 2 Ziff. 9, 14 und 15	44
Art. 51 Abs. 6 und 7	44
Art. 51a Aufgaben des obersten Organs	44
Art. 52 Abs. 1 und 4	45
Art. 52a Kontrolle	45
Art. 52b Zulassung von Revisionsstellen und Revisoren	45
Art. 52c Aufgaben der Revisionsstelle	45
Art. 52d Zulassung von Experten für berufliche Vorsorge	46
Art. 52e Aufgaben des Experten für berufliche Vorsorge	46
Art. 53 Kontrolle	46
Art. 61 Aufsichtsbehörde	46
Variante eine einzige Aufsicht	46
Art. 61a Aufsicht über Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen sowie über Anlagestiftungen	46
Art. 62 Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. a sowie 2	47
Art. 62a Aufsichtsmittel	47
Art. 63a Gebühren	47
Art. 64 Oberaufsichtskommission	47
Art. 64a Aufgaben der Oberaufsichtskommission	47
Art. 64b Sekretariat der Oberaufsichtskommission	48
Art. 64c Organisation und Kosten	48
Art. 65 Abs. 4	48

Art. 74 Abs. 2 Bst. a und 3	48
Änderung bisherigen Rechts	48
Art. 89bis Abs. 6 Zif. 7, 12, 13 und 14	48
2. Kapitel	50
Massnahmen für ältere Arbeitnehmende	50
1 Ausgangslage	50
2 Vorgehen	50
3 Kostenfolgen	50
4 Erläuterungen der einzelnen Gesetzes- und Verordnungsänderungen	51
4.1 Änderungen des BVG	51
Art. 8 Abs. 4	51
Art. 16 Abs. 2	51
Art. 49 Abs. 2	52
Art. 66 Abs. 1bis	52
4.2 Änderungen weiterer Gesetze	52
Zivilgesetzbuch	52
Obligationenrecht	52
4.3 Übergangsbestimmung	53
4.4 Änderung der BVV 3	53
5 Auswirkungen	53
5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Bund und die Kantone	53
5.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	54
6 Verhältnis zum europäischen Recht	54
7 Rechtliche Grundlagen	54
8 Änderungen der rechtlichen Bestimmungen	55
Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge	55
Art. 8 Abs. 4 (neu)	55
Art. 16 Abs. 2 (neu)	55
Art. 49 Abs. 2 Ziffern 1 und 2	55
Art. 66 Abs. 1bis (neu)	55
Änderung bisherigen Rechts	56
Art. 89 bis Abs. 6 Ziffern 1 und 2	56
Art. 331 Abs. 3 bis (neu)	56
Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...	56
Verordnung über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen (BVV 3)	57
Art. 3 Abs. 1	57
Art. 7 Abs. 3	57