



DER REGIERUNGSRAT DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT

An das
Eidgenössische
Departement des Innern
3003 Bern

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Stellungnahme und teilen in erwähnter Angelegenheit Folgendes mit:

ZENTRALE ASPEKTE AUS SICHT DER DIREKTAUFSICHT

1. Zu den Verordnungsänderungen der BVV1 und BVV2 insgesamt

Zunächst begrüßen wir es ausdrücklich, dass mit der BVV1 nunmehr eine klare, neu strukturierte Aufsichtsverordnung geschaffen und damit darauf verzichtet wurde, die neuen Strukturen in die bisher bestehende Verordnung einzufügen. Gutzuheissen ist auch, dass für die Anlagestiftungen eine separate Verordnung geschaffen werden soll. Damit wird das Ziel der gesamten Vorlage „Strukturreform“ unterstützt, welche eine Verstärkung in den Bereichen Transparenz, Unabhängigkeit bzw. Vermeidung von Interessenkonflikten sowie in der Aufsicht bzw. Oberaufsicht bringen soll.

Damit diese Zielsetzung erreicht werden kann, sind klare Verordnungsbestimmungen nötig. Dabei sind weniger Detailtiefe der Regelungen gefragt, denn klare Begriffe und in der Praxis gut umsetzbare Bestimmungen. Unbestimmte Rechtsbegriffe, welche von vornherein interpretationsbedürftig sind und schliesslich erst mit einer zeitlichen Verzögerung von mehreren Jahren über entsprechende Gerichtsurteile definiert werden, sind zu vermeiden.

Kostenaspekt/ Oberaufsichtskommission

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

Die vorgeschlagene Oberaufsichtskommission umfasst insgesamt 29,4 Vollzeitstellen und kostet CHF 7,2 Mio. Im Vergleich dazu verfügen die regionalen/kantonalen Direktaufsichtsbehörden über rund 100 Vollzeitstellen (inklusive die Personen, die Aufsicht über klassische Stiftungen führen); die Direktaufsichtsbehörden führen die Aufsicht über mehrere tausend Vorsorge- und Wohlfahrtseinrichtungen durch; die Kosten für den Gesamtbereich Aufsicht (die Aufsicht über die klassischen Stiftungen eingerechnet) betragen rund CHF 13 Mio. Die neue

Abgabe an die Oberaufsicht umfasst also mehr als die Hälfte der heutigen Direktaufwandskosten.

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

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

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

Griffige Regelungen für die Direktaufwandsbehörden

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

2. Detailbemerkungen zur BVV1

Ad Art. 3 Abs. 3

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

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

Ad Art. 7

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

Ad Art. 8

U.E. stellt sich die Frage, ob es wirklich gerechtfertigt ist, bei den Anlagestiftungen eine maximale jährliche Abgabe vorzusehen, welche zudem gleichhoch ist, wie diejenige für die Auffangeinrichtung bzw. den Sicherheitsfonds. Im Gegensatz zu den Vorsorgeeinrichtungen handelt es sich bei den Anlagestiftungen um Instrumente des Finanzmarktes; diese könnten auch der Finanzmarktaufsicht unterstellt werden. Eine zusätzliche Privilegierung über die Aufsichtsabgabe im Sinne einer Gleichbehandlung mit der Auffangeinrichtung und dem Sicherheitsfonds ist nicht gerechtfertigt. In prinzipieller Hinsicht bleibt zudem festzuhalten, dass offenbar die Auffangeinrichtung im Gegensatz zu den übrigen Vorsorgeeinrichtungen nur eine Direktaufsichtsgebühr schuldet und von der Oberaufsichtsgebühr entlastet ist. Dies ist inkonsequent und verstösst auch gegen die Gleichbehandlung der verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen. Wir beantragen, dass eine Lösung geschaffen wird, die dem Aspekt der Gleichbehandlung der verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen Rechnung trägt.

Ad Art. 10

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

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

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

rufen kann. Wir beantragen die Streichung von litera g und h, eventualiter ist das oberste Organ zu verpflichten, die (abgeschlossenen bzw. definitiven) Verträge zu den Akten der Aufsichtsbehörde einzureichen.

Ad Art. 18 Abs. 4

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

Ad Art. 95 Abs. 3 HREG-Vo

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

Sobald eine Vorsorgeeinrichtung im Handelsregister eingetragen ist, ist sie rechts- und handlungsfähig und kann somit „akquirieren“; die Aufsichtsbehörde kommt dann notorisch zu spät und kann dann bestenfalls noch korrigierend einwirken. Wir beantragen die Streichung der Bestimmung von Artikel 95 Absatz 3 HREG-Vo.

Fehlende Bestimmung:

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

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

3. Detailbemerkungen zu BVV2

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

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

Ad Art. 46

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

Ad Art. 48a Abs. 3

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

Ad Art. 60f

Wir halten die Beschwerdeberechtigung des BSV für fragwürdig. Die Oberaufsichtskommission hat bereits ein Beschwerderecht und es besteht die Gefahr, dass die Beschwerdelegitimation des BSV dazu führt, dass im gleichen Fall widersprechende Anträge bzw. Beurteilungen zwischen dem BSV und der Oberaufsichtskommission bezogen auf die rechtliche Würdigung des Sachverhalts erfolgen. Gleichfalls müssen die Direktaufichtsbehörden an zwei Instanzen gelangen, wollen sie sicherstellen, dass in jedem Fall gegen ein entsprechendes Urteil des

Bundesverwaltungsgerichts Beschwerde eingereicht wird, da die Direktaufsichtsbehörden selber über keine Beschwerdelegitimation verfügen. Unter Berücksichtigung der Beschwerdefristen ist dieses Vorgehen zeit- und ressourcenintensiv und führt zu unnötigen Doppelspurigkeiten. Wir beantragen daher die Streichung der Bestimmung bzw. die Eingrenzung der Beschwerdelegitimation auf Belange, in welchen die Oberaufsichtskommission keine Beschwerde erheben kann.

Ad IV. Abs. 2 (Übergangsbestimmungen)

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

Verzicht auf eine Stellungnahme zur Verordnung über Anlagestiftungen:

Aufgrund der bundesrechtlichen Regelung, wonach die Anlagestiftungen inskünftig ausschliesslich unter Aufsicht der Oberaufsichtskommission stehen, verzichten wir auf eine detaillierte Stellungnahme zur entsprechenden Verordnung. In genereller Hinsicht begrüessen wir die Regelung der Anlagestiftungen, welche bisher ausschliesslich über die Anlagebestimmungen in der BVV2 erfasst wurden und ansonsten mehr oder weniger im rechtlichen Freiraum schwebten. Angesichts der in diesen Gefässen inhärenten Vermögenswerte der institutionellen Anleger aus der Vorsorgewelt und dem entsprechenden Schutzgedanken für diese „Versichertengelder“ sind zwingende gesetzliche Bestimmungen unerlässlich.

Wir hoffen, Ihnen mit unserer Stellungnahme dienen zu können, und danken nochmals für die Einladung zur Meinungsäusserung.

Liestal, 1. März 2011

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrats
Der Präsident:

Der Landschreiber: