

Bundesamt für Sozialversicherung
Geschäftsfeld Alters- und Hinterlassenvorsorge
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Zürich, 29. Oktober 2006 HSC

**Vernehmlassung zur Strukturreform in der beruflichen Vorsorge
und Massnahmen für ältere Arbeitnehmende**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zu dieser wichtigen Vorlage äussern zu können. Wir haben diese geprüft und auch mit befreundeten Arbeitnehmerorganisationen, insbesondere dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund, besprochen. Unsere Überlegungen decken sich in vielen Punkten. Die von Ihnen vorgeschlagene Revision umfasst die Bereiche Aufsicht sowie ältere Arbeitnehmende. Aufgrund aktueller Ereignisse nehmen wir die Gelegenheit wahr, Ihnen auch Überlegungen zum Themenbereich Loyalität in der Vermögensverwaltung zu unterbreiten.

Teil I: Strukturreform in der beruflichen Vorsorge

1. Grundsätzliche Überlegungen

Unser Verband misst einer effizienten, gut funktionierenden Aufsicht über die berufliche Vorsorge hohe Bedeutung zu. Die letzten Jahre haben gezeigt, dass sich die 2. Säule in einem volatilen Umfeld bewegt. Die eingetretene Verunsicherung war zwar primär durch Entwicklungen und Ereignisse auf den Finanzmärkten bedingt, gleichwohl steht ausser Frage, dass eine quantitativ und qualitativ ausreichend dotierte Aufsicht wesentlich zur Schadenminderung und zur Vertrauensbildung beiträgt. Wir teilen die Einschätzung, dass die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge verbessert werden kann und muss.

- *Hohe und landesweit einheitliche Qualität* der Aufsicht. Dies setzt eine ausreichende Dotierung der involvierten Aufsichtsorgane voraus. Heute gibt es zwischen den Kantonen zum Teil erhebliche Unterschiede. Wir anerkennen aber, dass die Bestrebungen zur Bildung interkantonaler Aufsichtsgremien es hier teilweise bereits ermöglichen, Fachwissen in diesem sehr komplex gewordenen Bereich sinnvoll zu kombinieren.
- *Einheitliche Aufsichtspraxis*. Diese Anforderung ist heute ebenfalls nicht garantiert.
- Richtigerweise muss die Aufsicht auch darauf ausgerichtet werden, nicht nur die Korrektheit und Richtigkeit vergangener Aktivitäten zu überprüfen, sondern *vorausschauend* die Voraussetzungen zu schaffen, um *zukünftige Schadenereignisse möglichst einzugrenzen und Missbräuchen vorzubeugen*.

Die in Ihrer Unterlage enthaltenen Vorschläge zielen in diese Richtung (und führten auch zu einer Verbesserung gegenüber heute). Gleichwohl erachten wir die Vorschläge nicht in allen Belangen als optimal. **Unsere Bedenken** lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die bisherige direkte Aufsicht war auf Bund und Kantone aufgeteilt. Auch im neuen System wird die **Zweistufigkeit beibehalten**: Die direkte Aufsicht wird im Wesentlichen *kantonalisiert (bzw. allenfalls regionalisiert)*, verbunden mit einer Oberaufsicht auf Bundesebene. **Der für eine nationale Sozialversicherung ebenfalls denkbare Weg einer einstufigen Aufsicht durch eine Zentralisierung auf der Ebene Bund wurde unsere Erachtens nicht gleichwertig geprüft**, obschon damit eine schlankere und vermutlich auch effizientere Struktur zur Verfügung gestellt werden könnte.
- Die bisher vom Bund beaufsichtigte national tätige Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen – über die mehr als 50 % aller Versicherten versichert sind – würden neu nach dem Wohnsitzprinzip einem Kanton zur Beaufsichtigung „zugeteilt“. Die kantonalen Aufsichtsbehörden müssen somit Einrichtungen prüfen, die landesweit und somit auch in mehreren Sprachregionen aktiv sind. Dies dürfte in etlichen Kantonen mehr Ressourcen erfordern. Zwar wird die Kantonalisierung durch die anvisierte und zum Teil bereits eingeleitete Regionalisierung erweitert. Es handelt sich jedoch um eine „Kann-Entwicklung“, denn wie in der Unterlage erwähnt, kann der Bund die Regionenbildung nicht erzwingen. **Die Einheitlichkeit der Aufsicht ist somit nicht voll garantiert**.

- Zwar würde auf Bundesebene eine Oberaufsichtsbehörde geschaffen in Form einer von der Verwaltung unabhängigen Kommission mit Sekretariat. Das **Verhältnis Oberaufsichtsbehörde – kantonale (bzw. regionale) Aufsicht** scheint uns instrumentell aber **relativ schwach ausgebildet**.
- Wichtigstes Aufsichtsmittel sind gemäss Art. 64a BVG die Jahresberichte der unterstellten Aufsichtsbehörde. Wie rasch kann die Oberaufsicht auf aktuelle Veränderungen reagieren?
- Zwar kann die Oberaufsichtskommission Weisungen für eine einheitliche Aufsichtstätigkeit erlassen und vor allem auch Fach- und Qualitäts-Standards allgemein verbindlich erklären sowie die Zulassungsbedingungen für Revisionsstellen, Revisoren und Experten der beruflichen Vorsorge erlassen. Darüber hinaus sind aber keine Vorgaben, etwa zur Organisation ersichtlich, diese Aufgabe wird an die Kantone (bzw. die interkantonalen Vereinbarungen) delegiert. In der vorgeschlagenen Konzeption werden die praxisnahen kantonalen/regionalen Aufsichtsbehörden eine starke Stellung einnehmen und es scheint nicht ausgeschlossen, dass sich unter Umständen trotz der Weisungskompetenz der Oberaufsicht verschiedene Aufsichtsmodelle herausbilden.
- Darüber hinaus stellen sich für uns weitere, **grundsätzliche Fragen** zur Konzeption der Oberaufsichtskommission. Mit dem vorgeschlagenen Modell wird die **Verantwortung des Staates** für die oberste Aufsicht weitgehend **an eine „unabhängige Kommission“ ausgelagert, die politisch keiner demokratischen Kontrolle mehr untersteht**. Eine Haftungsregelung ist für sie aber – im Gegensatz zur Regelung bei der kantonalen Direktaufsicht - nicht vorgesehen.

Weiter sollen in die Kommission nur „**unabhängige Sachverständige**“ gewählt werden können. Wir erachten es als richtig, dass diese Kommission ein hohes Fachwissen aufweisen muss. Es dürfte in der Praxis aber schwer halten, Personen zu finden, die sowohl Sachverstand wie auch praktische Erfahrungen haben müssen und dabei *keiner* Interessengruppierung angehören. Die Unterlage spricht denn auch bezeichnenderweise von einer „pragmatischen Handhabung“ des Erfordernisses der Unabhängigkeit. Strikte Unabhängigkeit wird wohl kaum zu erreichen sein. In einer andern Hinsicht muss die Kommission aber in jedem Fall erweitert werden: Die Berufliche Vorsorge ist bewusst als Sozialversicherung mit starker Einbindung der Sozialpartner konzipiert worden. **Wir erachten es daher als unumgänglich, dass auch die Sozialpartner in dieser Kommission vertreten sind.**

- Offene Fragen stellen sich auch zur Kostenentwicklung. Der Bericht zeigt zwar auf, wie sich die Kosten im neuen System auf Bund und Kantone neu verteilen würden.

Es fehlen jedoch Angaben, wie sich die Belastungen via Aufsichtsgebühren für die Vorsorgeeinrichtungen entwickeln werden. Zudem müsste ein Instrument gefunden werden, das es erlaubt, Kosten-Nutzen-Relationen abzuschätzen: die Berufliche Vorsorge verlangt nach einer qualitativ hoch stehenden Aufsicht, die Möglichkeit, Kosten über Gebühren abzudecken, darf aber – pointiert gesagt – auch nicht zu einem „Selbstbedienungsmechanismus“ der in Expertisen und Aufsicht involvierten Institutionen führen. Auch hier würde die Vertretung der Sozialpartner präventiv wirken.

Fazit: Aufgrund der hier genannten Bedenken sind wir der Auffassung, dass die Variante der Schaffung einer einheitlichen, für die gesamte Schweiz zuständigen und beim Bund angesiedelten Aufsichtsbehörde nochmals geprüft werden muss. Eine einstufige Struktur wäre einfacher, effizienter und wirtschaftlicher. Selbstverständlich müssten aber auch an diese Aufsicht die gleichen qualitativ hohen Anforderungen gestellt werden.

2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Die nachfolgenden Bemerkungen beziehen sich auf den Fall, dass das in der Vernehmlassungsunterlage vorgeschlagene neue Aufsichtsmodell weiter verfolgt wird.

Artikel 51a Aufgaben des obersten Organs

Grundsätzlich begrüssen wir die detaillierte Festschreibung der Kompetenzen des obersten Organs neu auf Gesetzesstufe.

Eine Ergänzung drängt sich in Absatz 2 Buchstabe k¹ auf: Zusätzlich müsste wohl auch der Entscheid über die Wahl des Rückversicherers verankert werden (k. Entscheid über die ganze und teilweise Rückdeckung der Vorsorgeeinrichtung *und über den allfälligen Rückversicherer*). Diese Formulierung drängt sich aus Wettbewerbsüberlegungen auf.

In Absatz 4 plädieren wir für die Beibehaltung der bisherigen Regelung. Gemäss geltender Regelung (Art. 51 Abs. 7 BVG) kann ein Mitglied des obersten Organs auf einer angemessenen Entschädigung für die Teilnahme an Sitzungen und Schulungskursen bestehen, neu würde die

¹ In der Unterlage auf S. 45 u.E. fälschlicherweise nochmals als f bezeichnet. Die Nummerierung in Absatz 2 bzw. die Buchstabenreihenfolge stimmt ab „j.“ nicht.

Entschädigung in die Kompetenz der Vorsorgeeinrichtung fallen. Diese Abschwächung erachten wir nicht als sinnvoll.

Art. 52 a Kontrolle

Wir unterstützen diesen neuen Artikel.

Das Wort „jederzeit“ in Abs. 2 Bst. a steht u.E. in Widerspruch zu Art. 65c (zeitlich begrenzte Unterdeckung), es müsste folglich gestrichen werden.

Art. 52b Zulassung von Revisionsstellen und Revisoren

Zustimmung

Art. 52c Aufgaben der Revisionsstelle

Zustimmung. Hier begrüßen wir insbesondere auch dass gem. Absatz 3 der jährliche Bericht der Revisionsstelle auch den Versicherten zur Verfügung gehalten wird.

Art. 52 d Zulassung von Experten für berufliche Vorsorge

Zustimmung

Art. 52e Aufgaben des Experten für berufliche Vorsorge

Zustimmung.

Das Wort „jederzeit“ in Abs. 1 Bst. a steht u.E. in Widerspruch zu Art. 65c (zeitlich begrenzte Unterdeckung), es müsste folglich gestrichen werden.

Art. 61 Aufsichtsbehörde

Wir haben in unseren grundsätzlichen Bemerkungen dargelegt, dass wir im Prinzip eine einzige, einheitliche Aufsichtsstruktur auf Stufe Bund gegenüber dem in Art. 61 vorliegenden Modell klar vorziehen. Unter diesem wichtigen Vorbehalt sind wir mit Art. 61 einverstanden.

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

Wir unterstützen diese Variante. Sie trägt dem nationalen Aktionsradius der genannten Institutionen Rechnung.

Art. 62a Aufsichtsmittel

Wir gehen davon aus, dass das Prinzip der Selbstverantwortung des Obersten Organs der VE gewahrt bleibt, und dass die Massnahmen in Abs. 2 Bst. b bis h nur dann ergriffen werden dürfen, wenn es darum geht, Schaden abzuwenden.

Art. 64 Oberaufsichtskommission

Wie dargelegt, hegen wir **gegen die Auslagerung der Oberaufsicht an eine „unabhängige Kommission“ erhebliche Bedenken**. Falls dieser Weg weiter beschritten wird, müssten die Bestimmungen durch eine **Haftungsregelung ergänzt** werden.

Grundsätzlich erachten wir es aber als **sinnvoller, die Oberaufsicht weiterhin bei der Bundesverwaltung anzusiedeln**, wobei diese Stelle mit den erforderlichen Ressourcen und Kompetenzen ausgestattet werden müsste.

Der sozialpartnerschaftlichen Konzeption der beruflichen Vorsorge entsprechend, erachten wir es als zwingend, dass auch die **Sozialpartner in der Oberaufsichtskommission vertreten** sind. Absatz 1 muss entsprechend ergänzt werden.

Weiter muss die Abgrenzung von Oberaufsicht und BVG geregelt werden, wobei die Kompetenzen der Eidg. BVG-Kommission nicht geschmälert werden dürfen.

Art. 64a Aufgaben der Oberaufsichtskommission

Hier haben wir verschiedene Änderungsanträge.

Mit Absatz 1 Bst. a und Bst. b sind wir einverstanden.

In Absatz 1 Bst. c sehen wir Abgrenzungsprobleme zur BVG-Kommission. Wir erachten es als richtig, dass die Kommission Analysen zur Stabilität des Systems erstellt und auch mögliche Gegenmassnahmen aufzeigt. Konkrete Anträge in diesem Bereich sind jedoch immer politischer Natur und gehören in den Aufgabenbereich der BVG-Kommission als beratendes Organ des Bundesrates. Bst. c muss dementsprechend umformuliert werden.

Die Buchstaben d bis e belassen in der vorgeschlagenen Formulierung die Oberaufsichtskommission nur in der Lage, *von Dritten erarbeitete Standards zu übernehmen* bzw. allgemein verbindlich zu erklären. Was „Standard“ ist, würde somit völlig von aussen bestimmt. Die verlangte Unabhängigkeit der Oberaufsicht lässt sich mit damit nicht vereinbaren. Die genannten Bestimmungen müssen unbedingt verbessert werden. Ähnlich der Regelung im Bankenbereich muss die Oberaufsichtskommission über die *Kompetenz* verfügen, *eigene Stan-*

dards (Fachstandards etc.) zu erlassen. Anstelle eigener Standards kann sie auch Fachstandards von Fachverbänden allgemeinverbindlich erklären.

Übrige Bestimmungen

Einverstanden.

Teil II Massnahmen für ältere Arbeitnehmende

1. Grundsätzliche Überlegungen

Auch hier begrüssen wir grundsätzlich die Stossrichtung, die Partizipation älterer Arbeitnehmenden durch flankierende Anpassungen in der beruflichen Vorsorge zu verbessern. Zu den zentralen Anliegen zählen die Flexibilisierung des Rentenalters, wozu insbesondere auch die Möglichkeit gehört, den Bezug der Altersleistung - ähnlich der Regelung in der AHV – aufzuschieben. Dieser Punkt wird allerdings separat im Rahmen der 11. AHV-Revision aufgegriffen werden.

Mit der hier konkret zu beurteilenden Vorlage schlagen Sie vor, die Möglichkeit zu schaffen, dass im Falle einer Lohnsenkung in den letzten Jahren das frühere Lohnniveau weiterversichert werden kann. Weiter soll es möglich werden, einen nach dem Rentenalter erzielten Lohn weiter zu versichern.

Grundsätzlich begrüssen wir es, dass diese Fragen nunmehr auch für den Bereich der obligatorischen beruflichen Vorsorge aufgegriffen werden.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 8 Abs. 4 (neu) (Koordinierter Lohn)

Gemäss der vorgeschlagenen Bestimmung *kann* das Reglement neu vorsehen, dass eine versicherte Person, deren Jahreslohn nach dem erreichten Alter 60 um höchstens 1/3 sinkt, die Vorsorge im bisherigen Umfang bis zum reglementarischen Rentenalter, nicht länger jedoch als 5 Jahre, weiterführen kann. (Die Weiterführung schliesst jedoch einen Anspruch auf den Vorbezug der Altersleistung im entsprechenden Umfang aus).

Grundsätzlich stehen wir dieser neu geschaffenen Möglichkeit positiv gegenüber. Wenn schon, müsste dieser Weg aber allen Versicherten offen stehen, d.h. diese Regelung müsste verpflichtend von allen Vorsorgeeinrichtungen eingeführt werden.

Generell könnte die neue Regelung von gewissen Arbeitgebern als „Legitimation“ aufgefasst werden, bei 60-jährigen und älteren Beschäftigten Lohnsenkungen vorzunehmen, weil nun mit der Existenz von Art. 8 Abs. 4 im BVG gewissermassen „offiziell“ – wenn auch nur indirekt - anerkannt werde, dass viele Menschen dieser Altersgruppen nur noch reduzierte Leistungen erbrächten. Zudem ist im Entwurf vorgesehen, dass die Arbeitnehmenden für die BVG-Beiträge auf dem nunmehr fiktiven Lohnanteil vollständig selber tragen müssten. Diese Regelung enthält einen Anreiz für die Arbeitgeber zur Senkung der Löhne. Ein Lohnrückgang in der letzten Phase des aktiven Erwerbslebens ist für den grössten Teil der heutigen Arbeitnehmenden sehr schmerzhaft. Man sollte das nicht noch verschärfen indem sie auch noch die ganzen BVG-Beiträge dafür tragen müssen. Um einer solchen Entwicklung vorzubeugen, erachten wir es sinnvoll, dass bei Lohnsenkungen die Arbeitgeber sich weiterhin im Rahmen des bisherigen Finanzierungsschlüssels an der weiteren Versicherung dieser Komponenten beteiligen müssten. Artikel 66 Abs. 1bis (neu) muss gestrichen bzw. angepasst werden.

Ergänzend müsste zudem auch arbeitsrechtlich überlegt werden, ob und wie „missbräuchlichen“ Lohnsenkungen – die nicht *glaubhaft* auf eine erbrachte verminderte Arbeitsleistung zurückgeführt werden – vorgebeugt werden kann.

Art. 16 Abs. 2 (neu) Altersgutschriften

Diese neue Bestimmung sieht vor, dass in VE bei Personen ab 65, welche die Altersleistung ganz oder teilweise aufschieben, solange Altersgutschriften in der Höhe von 9 % gutgeschrieben werden, als ihr Leistungsanspruch nicht über den vollen Leistungsanspruch im ordentlichen Rentenalter hinausgeht.

Diese Vorschrift ist für VE mit Beitragsprimat umsetzbar, für Kassen im Leistungsprimat dürften sich jedoch Schwierigkeiten ergeben. Zudem setzt der Text offenbar bereits Rentenalter 65 für beide Geschlechter voraus. Hier wäre eine Formulierung sinnvoller, die auf das ordentliche AHV-Rentenalter abstellt.

Teil III Loyalität in der Vermögensverwaltung

Im Zusammenhang mit der Debatte um die Aktienverkäufe von Pensionskassen an die Swissfirst haben sich für uns Fragen ergeben, die zwar nicht direkt mit der Aufsicht verknüpft sind, jedoch gleichwohl regelungsbedürftig.

Die Loyalitätsbestimmungen gemäss der 1. BVG-Revision und deren Ausführungsbestimmungen in der BVV 2 sowie der Verhaltenskodex haben klare Verbesserungen gebracht. Es ist in erster Linie Aufgabe der einzelnen Vorsorgeeinrichtung, gezielte Massnahmen zur Sicherstellung der Loyalität in der Vermögensverwaltung und insbesondere zu Eigengeschäften ihrer Mitarbeiter resp. Anlageverantwortlichen zu machen, und diese können schon heute

strengere Regelungen beschliessen als gesetzlich vorgeschrieben. In der Praxis scheint hier aber meist nur auf Selbstdeklarationen der betroffenen Personen abgestellt zu werden, eine eigentliche Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen (oder reglementarischen) Vorschriften seitens der Vorsorgeeinrichtungen findet jedoch kaum statt. Da in der beruflichen Vorsorge ein Zwangssparen stattfindet, reicht diese lockere Überwachung u. E. nicht aus. Für das in der 2. Säule angesparte Vermögen sollte derselbe Schutz gelten wie für bei den Banken angelegtes Vermögen. Letztere sind heute verpflichtet, die Eigengeschäfte ihrer Mitarbeitenden zu überwachen. In der beruflichen Vorsorge braucht es einen vergleichbaren gesetzlichen Standard.

Weiter sind bei der Anlage von grossen Geldvolumen bei zahlreichen Dienstleistungsanbietern Provisionen üblich, so z.B. bei der Platzierung von Vermögensanlageverträgen. Diese Provisionen können ein erhebliches Niveau erreichen und schmälern den Vermögensertrag, gehen also letztlich zulasten der Destinatäre. Bisher haben sich bezüglich Provisionen nur die Pensionskassenexperten dem Grundsatz der Offenlegung und Verrechnung unterworfen (s. Ziffer 5.5 der Richtlinien der Kammer zur Unabhängigkeit der Pensionskassenexperten). Art. 48g BVV2 genügt in dieser Hinsicht nicht.

Wir beantragen Ihnen deshalb, im BVG Vorschriften zu folgenden Themen einzuführen:

- Eine *Offenlegungspflicht für Eigengeschäfte von Personen, die mit der Anlage von Vorsorgevermögen betraut sind* (also nicht etwa sämtlicher „Pensionskassenverwalter“, sondern nur dort, wo ein reales Missbrauchspotential besteht). Die Offenlegungspflicht ist nach den in der jeweiligen Pensionskasse bestehenden „Missbrauchspotential“, das von der jeweiligen Anlagestruktur abhängig ist, auszurichten. Die Überwachung soll durch die Vorsorgeeinrichtung oder eine durch sie beauftragte unabhängige dritte Stelle vorgenommen werden. Eine Einschränkung von Parallelgeschäften sollte, wenn überhaupt, sehr sorgfältig eingegrenzt werden.
- Eine *Verpflichtung für Mitarbeitende und für sämtliche mit der Vorsorgeeinrichtung im Auftragsverhältnis stehenden Personen und Institutionen - inklusive Banken - Vergütungen (Provisionen, Retrozessionen, „Kickbacks“ usw), die sie von Dritten erhalten, gegenüber der Vorsorgeeinrichtung offen zu legen und sie mit ihren Entschädigungs- oder Honorarforderungen zu verrechnen* (analog Richtlinien der Kammer der PK-Experten).

Möglicherweise können entsprechende Regelungen bereits auf Verordnungsstufe erlassen werden (gem. Art. 53a BVG). In jedem Fall müsste aber auch die eidg. BVG-Kommission in diese Diskussion einbezogen werden.