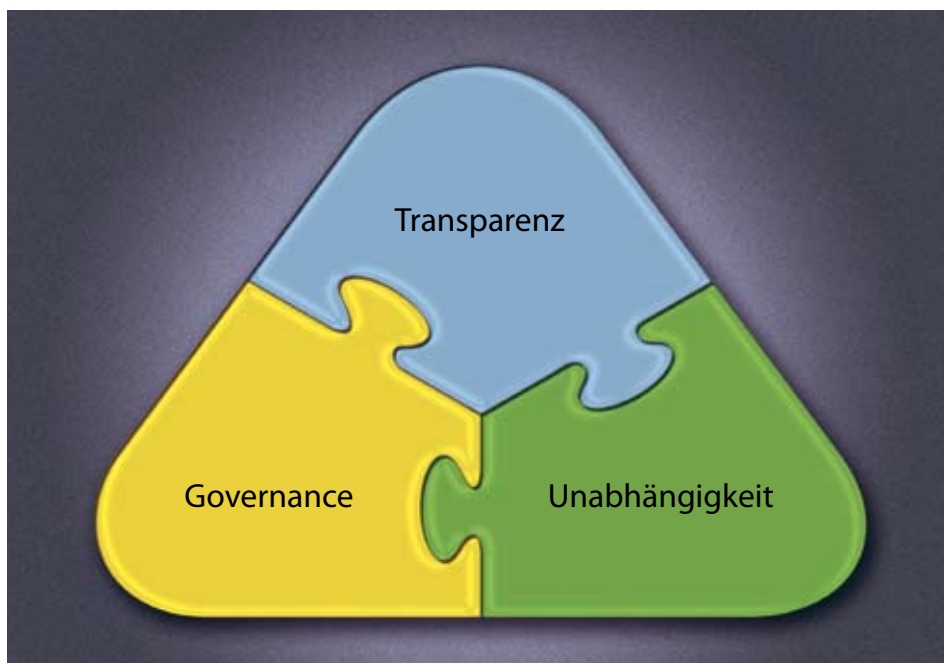


Umsetzung der Strukturreform Berufliche Vorsorge

Die Berufliche Vorsorge ist seit Jahren immer wieder in den Schlagzeilen. Einzelne Skandale sorgten zu Recht für Unmut. Die Abstimmung vom 7. März 2010 zum Umwandlungssatz war ein deutlicher Weckruf: Die 2. Säule bewegt die Versicherten, die auch die Stimmenden sind. Unter dem Eindruck des Volksentscheids verabschiedete das Parlament am 19. März 2010 die Strukturreform in der Beruflichen Vorsorge. Im Fokus der Reform stehen Transparenz, Governance, Unabhängigkeit und die Neuordnung des Aufsichtssystems mit der Schaffung einer unabhängigen Oberaufsichtskommission. Im November 2010 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zu den Ausführungsverordnungen eröffnet. Sie läuft bis Ende Februar 2011.



Die Strukturreform der Beruflichen Vorsorge umfasst die drei Säulen Transparenz, Governance und Unabhängigkeit. Ziel der Reform ist es, Skandale, die in der Vergangenheit immer wieder für Unmut gesorgt haben, in Zukunft möglichst zu vermeiden. Illustration: Hannes Saxer

Transparenz schafft Vertrauen

Bereits im Rahmen der 1. Revision des Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) wurden Transparenzerfordernisse bezüglich Beitragssystem, Finanzierung, Kapitalanlagen und Rechnungslegung sowie der Informationswege auf den verschiedenen Stufen der Beruflichen Vorsorge erlassen.

Um die Transparenz zu erhöhen, werden die Ausführungsbestimmungen in der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2)



Barbara Brosi
Fürsprecherin und
Notarin, Projektleiterin
Strukturreform Berufliche
Vorsorge, Bundesamt
für Sozialversicherungen
BSV, Bern

angepasst. Künftig müssen Vorsorgeeinrichtungen die Verwaltungskosten präziser ausweisen. Zwingend separat darzustellen sind die Kosten für allgemeine Verwaltung, Vermögensverwaltung, Marketing und Werbung sowie für Makler- und Brokertätigkeit. Können die Vermögensverwaltungskosten nicht exakt ausgewiesen werden, weil bei einem oder mehreren investierten Produkten keine volle Kostentransparenz möglich ist, soll die Höhe des Vermögens, bei dem die Vermögensverwaltungskosten nicht vollständig transparent sind, im Anhang der Jahresrechnung separat ausgewiesen werden (Art. 48a Abs. 1 und 2 BVV 2).

Neu definiert und klarer strukturiert wird der Informationsfluss bei Sammeleinrichtungen eines Lebensversicherers zu Sammeleinrichtung, Vorsorgewerk und Versicherten (Art. 48 b BVV 2). Die Vorsorgeeinrichtungen müssen jedem Vorsorgewerk detaillierte Angaben zu den Beiträgen und Überschüssen machen. Sie müssen zudem beigezogene Experten, Anlageberater und -manager im Jahresbericht neu mit Namen und Funktion aufführen (Art. 51 c Abs. 4 BVG).

Governance: Mein und Dein auseinanderhalten

Pension Fund Governance umfasst die gesamte Gestaltung, Führung und Kontrolle einer Vorsorgeeinrichtung sowie aller involvierten Akteure mit dem Ziel, die langfristigen finanziellen Interessen der Versicherten verantwortungsbewusst, effektiv und effizient wahrzunehmen.

Die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit, Integrität, Loyalität und ein guter Ruf sind unabdingbare Voraussetzungen für die korrekte Unternehmensführung. Die Aufsichtsbehörden müssen deshalb bei der Gründung einer Vorsorgeeinrichtung die Gewährsprüfung systematisch durchführen (Art. 13 der Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge BVV 1). Interne Vermögensverwalter und Geschäftsführer haben eine geeignete Ausbildung vorzuweisen, damit sie diesen Anforderungen entsprechen. Externe Vermögensverwalter sind zugelassen, wenn sie unter der Aufsicht der Eidg. Finanzmarktaufsicht (Finma) stehen. Eine Delegation von Teilaufgaben an ausländische Vermögensverwalter ist erlaubt, wenn diese einer gleichwertigen ausländischen Aufsicht unterstehen.

Verantwortliche von Vorsorgeeinrichtungen sind gehalten, Interessenkonflikte zu vermeiden (Art. 48h-i BVV 1) und Doppelfunktionen kritisch zu hinterfragen. Bei Personen im obersten Organ, in der Geschäftsführung und in der Verwaltung darf kein systematischer Interessenkonflikt bestehen. Dauerverträge, welche die Vorsorgeeinrichtung abschliesst, müssen spätestens nach 5 Jahren ohne Nachteil aufgelöst werden können. Zudem dürfen keine Dauerverträge mit Personen abgeschlossen werden, die selber oder mit Entscheidungsträgern im obersten Organ vertreten sind. Verboten sind insbesondere Vermögensverwaltungs- und Geschäftsführungsverträge.

Im Einzelfall kann es im Rahmen eines Vertragsabschlusses trotz aller Vorkehrungen zu einem Interessenkonflikt kommen. Handelt es sich um einen einfachen Schuldvertrag, d.h. ein Geschäft, dessen Hauptleistung durch Erfüllung untergeht, ist dieser erlaubt. Solche Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden sind aber offenzulegen und durch die Revisionsstelle zu prüfen. Dabei hat diese zu untersuchen, ob die Interessen der Vorsorgeeinrichtung gewahrt sind. Personen, die in der Verwaltung einer Vorsorgeeinrichtung tätig sind, müssen ihre Interessenbindungen jährlich gegenüber der Revisionsstelle offenlegen.

Die Strukturreform bringt konsequentere Regeln bei Eigengeschäften sowie betreffend

Zulässigkeit und Offenlegung von Vermögensvorteilen. Vermögensverwaltern ist neu nicht nur das *Front-*, sondern auch das *Parallel-* und das *After-Running* (Eigenhandel mit Wertschriften, die für die Vorsorgeeinrichtung gehandelt werden) untersagt (Art. 48j BVV 2). Insidergeschäfte haben in der Beruflichen Vorsorge nichts zu suchen: Entweder setzt man sich für sein Vermögensverwaltungsmandat in der 2. Säule ein, oder man konzentriert sich auf die Vermehrung des eigenen Vermögens. Eine strikte Trennung von Mein und Dein tut auch hier Not.

Vermögensvorteile, die Personen und Institutionen im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit für die Vorsorgeeinrichtungen erhalten, sind abzuliefern (Art. 48k BVV 2). Diese Personen sollen künftig jährlich bestätigen, dass sie dieser Pflicht nachgekommen sind. Die Revisionsstelle kann stichprobenartig die Richtigkeit der Erklärung prüfen. Im Falle der Verletzung der Offenlegungs- und Abgabepflicht von Vermögensvorteilen greifen entsprechende Strafbestimmungen (BVG, Art. 76).

Unabhängigkeit als zentrales Postulat

Ein zentrales Postulat der Strukturreform ist die Unabhängigkeit der wichtigsten Akteure in der 2. Säule. Dies betrifft zum einen die Entflechtung der Zuständigkeiten und die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden. Die Direktaufsicht über alle Vorsorgeeinrichtungen geht vollumfänglich an verwaltungsunabhängige kantonale Behörden über (Art. 61 BVG). Für die Oberaufsicht wird eine unabhängige Behördenkommission mit eigenem Sekretariat geschaffen (Art. 64 BVG).

Zum ändern wird auch die Unabhängigkeit der Revisionsstelle (Art. 34 BVV 2) und der Experten für Berufliche Vorsorge (Art. 40 BVV 2) auf Verordnungsstufe präziser umschrieben. Letztere sollen etwa gewisse Doppelpmandate innerhalb einer Vorsorgeeinrichtung nicht mehr übernehmen. Klare Spielregeln, die in vielen andern Branchen längst gelten, halten damit auch in der Beruflichen Vorsorge Einzug. So müsste die Notwendigkeit der Rollentrennung von Geschäftsführung und Expertenmandat längst eine Selbstverständlichkeit sein. Niemand kann seine eigene Arbeit bewerten.

Neuordnung des Aufsichtssystems

Bis jetzt nimmt das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) sowohl die Oberaufsicht in der 2. Säule – in teilweiser Delegation durch den Bundesrat – als auch die Direktaufsicht über national tätige Vorsorgeein-

Kasten 1

Neues Bundesgesetz über die Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften

Das generelle Prinzip, das im Bereich der Finanzierung der 2. Säule herrscht, ist die Vollkapitalisierung. Demnach muss eine Vorsorgeeinrichtung dafür sorgen, dass ihr Vermögen ihre Versicherungsverpflichtungen vollständig deckt. Für Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften – wie z.B. eines Kantons oder einer Gemeinde – gilt hingegen das Prinzip der Teilkapitalisierung. Mit anderen Worten: Ihr Vermögen muss die Verpflichtungen nur teilweise decken. Eine andere Besonderheit dieser Institutionen ist, dass ihre Bestimmungen von der öffentlich-rechtlichen Körperschaft selbst erlassen werden können.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die finanzielle Sicherheit dieser Institutionen verbessert werden muss, da sie sonst aufgrund der Unzulänglichkeiten der Teilkapitalisierung wiederkehrend und chronisch Probleme haben werden. Der Bundesrat hat folglich im September 2008 eine Botschaft zuhanden des Parlaments verabschiedet, welches das Gesetz im Dezember 2010 – wenn auch mit gewissen Anpassungen – angenommen hat. Der Hauptpunkt der Reform besteht darin, dass Institutionen mit einem allgemeinen Deckungsgrad von unter 80% Massnahmen ergreifen müssen, um dieses Niveau in 40 Jahren zu erreichen. In seiner Botschaft hatte der Bundesrat eine volle Rekapitalisierung – d.h. bis zu einem Niveau von 100% – vorgeschlagen.

Das Parlament war hingegen der Meinung, dass dieses Ziel zu ambitioniert sei und zudem einige öffentlich-rechtliche Körperschaften in Schwierigkeiten bringen könnte, und reduzierte in der Folge das Deckungsziel von 100% auf 80%. Ausserdem beinhaltet die Reform die Einführung eines Finanzierungsmodells mit differenziertem Zieldeckungsgrad sowie die Anforderung, dass die Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften auf rechtlicher, organisatorischer und finanzieller Ebene von der Verwaltungsstruktur losgelöst werden und künftig selbstständig sein müssen.

richtungen wahr. Die anderen Vorsorgeeinrichtungen werden von den Kantonen beaufsichtigt. Die Strukturreform bringt eine Entflechtung der Zuständigkeiten: Die Oberaufsicht wird neu ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung durch eine unabhängige Oberaufsichtskommission wahrgenommen. Für die Direktaufsicht sind künftig ausschliesslich die kantonalen Aufsichtsbehörden am Sitz der jeweiligen Vorsorgeeinrichtung zuständig. Es gibt also kein Nebeneinander mehr von direkter kantonal- und Bundesaufsicht. Die Kantone können Aufsichtsregionen bilden.

Ausnahmen vom Sitzprinzip bestehen beim Sicherheitsfonds, der Auffangeinrichtung und den Anlagestiftungen, die künftig von der Oberaufsichtskommission beaufsichtigt werden. Der Sicherheitsfonds und die Auffangeinrichtung sind jedoch sehr spezielle Einrichtungen, weshalb sich eine Unterstellung unter die Oberaufsichtskommission rechtfertigen lässt. Die Aufsicht über die Anlagestiftungen wiederum benötigt ein sehr spezifisches Know-how, weshalb sich die Bündelung bei einer einzigen Aufsichtsbehörde als sinnvoll erweist.

Die heute vom Kompetenzzentrum Aufsicht Berufliche Vorsorge (ABV) des BSV beaufsichtigten Stiftungen wechseln bis spätestens Ende 2014 zur jeweiligen kantonalen bzw. regionalen Aufsichtsbehörde. Auf diesen Zeitpunkt hin wird die ABV aufgelöst. Die entsprechenden Planungen zwischen den Kantonen und dem BSV sind bereits weit fortgeschritten. Die meisten kantonalen bzw. regionalen Aufsichtsbehörden werden in der Lage sein, die entsprechenden Aufsichtsübernahmen zügig an die Hand zu nehmen.

Die Oberaufsichtskommission

Der gesetzliche Aufgabenkatalog der neuen Oberaufsichtskommission findet sich in Art. 64a BVG. Im Rahmen der Systemaufsicht erlässt sie Weisungen an die Aufsichtsbehörden zwecks Sicherstellung der einheitlichen Rechtsanwendung. Diese Kompetenz ist gerade angesichts der Dezentralisierung der direkten Aufsicht nötig; einer Auseinanderentwicklung der Aufsichtspraxis und dem damit einhergehenden «Aufsichtstourismus» soll vorgebeugt werden.

Die Oberaufsichtskommission prüft im Rahmen der Systemaufsicht auch die Jahresberichte der Direktaufsichtsbehörden und führt Audits und Inspektionen bei ihnen durch. Sie erlässt zudem die notwendigen Standards für die Aufsichtstätigkeit und erteilt Weisungen an Experten und Revisoren. Damit trägt sie erheblich zur Qualitätssicherung in der 2. Säule bei. Sie entscheidet wei-

ter über die Zulassung bzw. den Entzug der Zulassung der Experten für Berufliche Vorsorge und führt ein entsprechendes öffentliches Register.

Wie erwähnt führt die Oberaufsichtskommission in Durchbrechung des Sitzprinzips die Direktaufsicht über den Sicherheitsfonds, die Auffangeinrichtung und die Anlagestiftungen. Last but not least verfügt sie über ein Beschwerderecht gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 74 Abs. 4 BVG).

Die Oberaufsichtskommission ist als unabhängige, ausserparlamentarische Behördenkommission ausgestaltet. Sie besteht aus 7-9 unabhängigen Sachverständigen, die vom Bundesrat gewählt werden. Die Sozialpartner sind mit je einem Vertreter zu berücksichtigen. Der Bundesrat bezeichnet das Präsidium und das Vizepräsidium. Die Mitglieder der Oberaufsichtskommission werden als Fachpersonen und nicht als Verbandsvertreter gewählt. Das Erfordernis der Unabhängigkeit ist gerade bei Behörden der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht massgeblich, um das Vertrauen der Bevölkerung in eine transparente Aufsicht zu gewährleisten. In besonderem Masse gilt dies für das Präsidium, das deshalb als Vollamt besetzt werden soll.

Die übrigen Mitglieder werden neben ihren Teilzeitpensen weiteren Erwerbstätigkeiten – vorab in ihrem Fachgebiet – nachgehen. Dies entspricht grundsätzlich der Anforderung, dass die Kommissionsmitglieder Sachverständige sein müssen, was praktische Erfahrung voraussetzt. Der Definition der Unvereinbarkeitsbestimmungen in der Verordnung kommt deshalb grosse Bedeutung zu. Die Bestellung der Oberaufsichtskommission soll unter dem Aspekt der Corporate-Governance-Grundsätze des Bundesrates mittels öffentlicher Ausschreibung erfolgen.

Für das operative Geschäft verfügt die Oberaufsichtskommission über ein eigenes Sekretariat, das administrativ dem BSV beigeordnet ist. Die angestrebte Verstärkung des Aufsichtssystems ist nur zu erreichen, wenn die Kommission ihre Aufgaben vollumfänglich wahrnehmen kann. Sie ist deshalb darauf angewiesen, dass ihr Sekretariat über die entsprechenden Fachspezialisten und -spezialistinnen sowie Ressourcen verfügt. Das BSV hat den Personalbedarf für das Sekretariat gemäss Aufgabenkatalog detailliert erhoben. Gestützt darauf schlägt der Bundesrat vor, 18 Stellen – insbesondere aus den Fachbereichen Rechtswissenschaft, Versicherungs-, Finanz- und Anlagentechnik, Wirtschaftsprüfung und Revision – öffentlich auszuscriben.

Die Oberaufsichtskommission unterliegt keinen Weisungen des Bundesrates; dieser

Kasten 2

Bericht zur Zukunft der 2. Säule

Gemäss Art. 14 Abs. 3 BVG muss der Bundesrat dem Parlament Ende 2011 einen Bericht über den Umwandlungssatz unterbreiten. Als Folge der Abstimmungsniederlage vom 7. März 2010 wird der Bericht um Themen rund um die finanzielle Sicherheit, Governance und ganz generell das System der 2. Säule erweitert. Es soll eine Auslegung über die aktuellen Herausforderungen der Beruflichen Vorsorge präsentiert werden. Ziel des erweiterten Berichts ist, den Handlungsbedarf in der 2. Säule zu orten und festzulegen, in welche Richtung sich die Berufliche Vorsorge in den nächsten Jahren entwickeln soll. Durch den regelmässigen Austausch in der BVG-Kommission sowie durch eine *Konsultation*, deren Form noch definiert wird, soll so eine breit abgestützte politische Agenda in Sachen 2. Säule erstellt werden.

übt lediglich eine administrative Aufsicht aus. Sie legt dem Bundesrat mittels eines jährlichen Tätigkeitsberichtes Rechenschaft über ihre Tätigkeit ab. Als Teil der dezentralen Bundesverwaltung hat sich die Kommission – inklusive ihres Sekretariats – selbst zu finanzieren. Dies wird sie durch die Erhebung von Aufsichtsabgaben und -gebühren tun.

Direktaufsicht

Die Direktaufsicht in der Beruflichen Vorsorge wird künftig ausschliesslich durch die kantonalen bzw. regionalen Aufsichtsbehörden ausgeübt. Unter Vorbehalt der vorne erwähnten drei Ausnahmen unterstehen alle Vorsorgeeinrichtungen der an ihrem Sitz zuständigen Behörde (Art. 62 BVG). Die kantonalen bzw. regionalen Aufsichtsbehörden sind aus Gründen der Unabhängigkeit als öffentlich-rechtliche Anstalten auszugestalten. Damit müssen sie ihre Abgaben und Gebühren künftig kostendeckend erheben. Nicht mehr möglich wäre, dass ein Kanton die Direktaufsicht teilweise über «Steuerabgaben» finanziert.

Die direkte Aufsicht wacht darüber, dass die Vorsorgeeinrichtungen, die Revisionsstellen und die Experten für Berufliche Vorsorge die gesetzlichen Vorschriften einhalten (Art. 62 BVG). Dazu gehört insbesondere die Prüfung der Jahresberichterstattung, der diversen Reglemente sowie einzelner Rechtsgeschäfte. Die Vorsorgereglemente werden auf Gesetzeskonformität geprüft; so sollen Beitragssätze, reglementarische Richtlinien und das Rentenalter den gesetzlichen Mindestanforderungen entsprechen.

Zu den Kernaufgaben der Direktaufsicht gehört die Prüfung der in der BVV 1 aufgeführten Gründungsunterlagen. Es gelten erhöhte Anforderungen bei der Gründung von Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen (z.B. betreffend Anfangsvermögen, Bankgarantie, Anforderung an Geschäftsführung, unterjährige Berichterstattung). Durch die präventive Prüfung bei der Gründung soll die Sicherheit erhöht werden. Die Prüfung und Begleitung von Vorsorgeeinrichtungen bei Liquidationen und die Überwachung der Durchsetzung von Massnahmen zur Behebung von Mängeln gehören ebenfalls zum Aufgabenkatalog.

Der Gesetzgeber hat die Aufsichtsmittel präzise umschrieben (Art. 62a BVG). Bis anhin fand sich dazu nur eine Generalklausel (Behebung von Mängeln). Das führte oft dazu, dass von der Aufsichtsbehörde getroffene Massnahmen angefochten wurden und es zu einer unerwünschten Verzögerung im Aufsichtsprozess kam. Konkret kann die Direkt-

aufsichtsbehörde Auskünfte und Unterlagen einholen, Gutachten anordnen oder Weisungen erteilen. Bei Missständen innerhalb einer Vorsorgeeinrichtung kann sie Entschiede des obersten Organs aufheben und Ersatzvornahmen anordnen. Bei krassen Mängeln oder Verletzung der Verwaltungstätigkeit einer Vorsorgeeinrichtung kann die Aufsichtsbehörde eine «amtliche Verwaltung» der Vorsorgeeinrichtung anordnen. In diesem Kontext kann sie eine Revisionsstelle oder einen Experten für die Berufliche Vorsorge ernennen oder auch abberufen.

Neu wird Beschwerden gegen Aufsichtsmassnahmen die aufschiebende Wirkung entzogen. Damit soll verhindert werden, dass dringend nötige Massnahmen auf dem Prozessweg verzögert werden und dabei der Schaden für die Versicherten unnötig wächst.

Inkrafttreten der Strukturreform

Die Inkraftsetzung der Strukturreform ist in zwei Etappen geplant. Die erste Etappe umfasst insbesondere die Bestimmungen betreffend Transparenz und Governance. Sie ist auf den 1. Juli 2011 vorgesehen. Mit dem vorzeitigen Inkrafttreten dieser Bestimmungen soll den Einrichtungen ermöglicht werden, ihre Organisation und Reglemente bis Ende 2011 bei Bedarf anzupassen. Die zweite Etappe per 1. Januar 2012 umfasst die Bestimmungen zur Aufsichtsstruktur (Direktaufsicht, Oberaufsicht, Übriges). Auf diesen Zeitpunkt hin soll die Oberaufsichtskommission ihre operative Tätigkeit aufnehmen.

Kasten 3

Forschungsprojekte zu den (Vermögens-)Verwaltungskosten in der Beruflichen Vorsorge

Bekanntlich machen die gesamten Verwaltungskosten in der Beruflichen Vorsorge erhebliche Summen aus und sind zu einem wichtigen ökonomischen und politischen Anliegen geworden. Gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) erreichten sie im Jahr 2008 die Höhe von 2,3 Mrd. Franken; im Verhältnis zu den 554 Mrd. Franken an Kapitalanlagen im selben Jahr eine beträchtliche Grösse. Angesichts dieser Summen ist es wichtig, das Optimierungspotenzial bei diesen Kosten zu untersuchen. Zu diesem Zweck hat das BSV zwei Forschungsaufträge vergeben, deren Resultate im Verlaufe des Jahres 2011 vorliegen und in den Bericht über die Zukunft der 2. Säule einfließen sollen.

Zusammen mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) wurde ein erstes Forschungsprojekt zu den Verwaltungskosten im Rahmen der 2. Säule in Betrieben und Vorsorgeeinrichtungen lanciert. Ziel dieses Projekts ist die Bezifferung der betrieblichen (administrativen) Verwaltungskosten (ohne Vermögensverwaltung, Marketing- und Werbekosten), die im Zusammenhang mit der 2. Säule in Betrieben und Vorsorgeeinrichtungen anfallen.

Das zweite Forschungsprojekt untersucht die tatsächlich anfallenden Vermögensverwaltungskosten der Vorsorgeeinrichtungen. Es wird angenommen, dass die effektiven Verwaltungskosten höher liegen als die in der Jahresrechnung ausgewiesenen Aufwandspositionen. Die Erkenntnisse aus dieser Studie sollen mehr Transparenz im Bereich der Vermögensverwaltung und der anfallenden Kosten auf Ebene der Anlageprodukte liefern und ein mögliches Optimierungspotenzial im Bereich der Vermögensverwaltung der Vorsorgeeinrichtungen aufzeigen.