



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge
OAK BV

Reformbedarf beim Kontroll- und Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge

Bern, 24. Januar 2023



Gliederung der Präsentation

Die Präsentation ist in die folgenden Teile gegliedert:

1. Ausgangslage,
2. Reformvorschläge der OAK BV für das Kontroll- und Aufsichtssystem sowie
3. Vorschläge der OAK BV für aufsichtsverwandte Themenbereiche mit Reformbedarf, die nicht direkt das Kontroll- und Aufsichtssystem betreffen, jedoch indirekt zur Stärkung desselben dienen



Überblick (1/2)

1. Ausgangslage

- 1.1 Entwicklungen bei Vorsorgeeinrichtungen
- 1.2 Bestehender gesetzlicher Kontroll- und Aufsichtsansatz
- 1.3 Bestehendes dezentrales Kontroll- und Aufsichtssystem

2. Vorschläge der OAK BV für die Stärkung des Kontroll- und Aufsichtssystems (nicht abschliessend)

- 2.1 Risikoorientiertere Aufsichtsbestimmungen
- 2.2 Wirksames Risiko- und Qualitätsmanagement sowie internes Kontrollsystem
- 2.3 Stärkung der qualitativen Berichterstattung der Revisionsstelle
- 2.4 Gesamtverantwortung für die Prüfung der Jahresrechnung
- 2.5 Stärkung der Aufsichtsinstrumente



Überblick (2/2)

3. Vorschläge der OAK BV für aufsichtsverwandte Themenbereiche mit Reformbedarf (nicht abschliessend)

- 3.1 Datenpool für die berufliche Vorsorge
- 3.2 Stärkung der gesetzlichen Grundlagen für die Datenbearbeitung
- 3.3 Stärkung der Rechte der Versicherten bei Zweifeln an der rechtmässigen Durchführung der beruflichen Vorsorge
- 3.4 Gesetzliche Klarstellung der Zuständigkeit der regionalen Aufsichtsbehörden und der Steuerbehörden
- 3.5 Governance-Bestimmungen / Freizügigkeits- und Säule 3a-Einrichtungen
- 3.6 Umfassendere und effektivere gesetzliche Bestimmungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten
- 3.7 Vereinfachung des Verfahrens bei Teilliquidationen



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge
OAK BV

1. Ausgangslage



1.1 Entwicklungen bei den Schweizer Vorsorgeeinrichtungen

- Das BVG ist im Jahre 1985 in Kraft getreten und enthält als Rahmengesetz nur Mindestvorschriften für die Durchführung der beruflichen Vorsorge.
- In ihrer Organisation sind die Vorsorgeeinrichtungen grundsätzlich frei (Art. 49 Abs. 1 BVG).
- Seit Jahren ist ein Trend hin zu immer grösseren, teilweise komplexen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen (mit rund drei Vierteln aller aktiven Versicherten per Ende 2021) zu beobachten.
- Das bestehende Kontroll- und Aufsichtssystem der beruflichen Vorsorge basiert jedoch nach wie vor auf der Vorstellung der firmeneigenen Pensionskassenlösung mit überschaubaren Strukturen, einer funktionierenden Parität und ohne Interessenkonflikte.



1.2 Bestehender gesetzlicher Kontroll- und Aufsichtsansatz

- Die bestehende gesetzliche Regelung des Kontroll- und Aufsichtssystems der beruflichen Vorsorge beschränkt sich auf einige wenige Bestimmungen im BVG.
- Seit dem Inkrafttreten des BVG im Jahre 1985 sind die gesetzlichen Kontroll- und Aufsichtsbestimmungen im Wesentlichen unverändert geblieben.
- Der geltende gesetzliche Aufsichtsansatz ist primär repressiver Natur mit der nachteiligen Konsequenz, dass die zuständige regionale Aufsichtsbehörde ihre Aufsichtsmittel grundsätzlich nicht präventiv, sondern nur «bei Bedarf» im konkreten Einzelfall einsetzen darf.
- Anders als bei vergleichbaren Aufsichtssystemen (z.B. bei der Aufsicht betreffend die soziale Krankenversicherung, der Finanzmarktaufsicht sowie neu auch bei der Aufsicht über die 1. Säule) fehlt im Recht der beruflichen Vorsorge eine moderne, spezifische Aufsichtsgesetzgebung.



1.3 Bestehendes dezentrales Kontroll- und Aufsichtssystem

- Seit dem 1. Januar 2012 mit der Strukturreform erfolgt die Direktaufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen, die Freizügigkeits- und Säule 3a-Einrichtungen sowie die Aufsicht über die Wohlfahrtsfonds ausschliesslich durch regionale Aufsichtsbehörden.
- Zurzeit bestehen 8 regionale Aufsichtsbehörden. Als öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit sind sie in ihrer Organisation frei (Art. 61 Abs. 3 BVG). Die OAK BV kann den regionalen Aufsichtsbehörden daher keine Weisungen in organisatorischen Belangen erteilen. Beispielsweise kann sie im IT-Bereich keine einheitlichen Standards vorgeben (z.B. zur genauen Ausgestaltung des Verzeichnisses der beaufsichtigten Einrichtungen nach Art. 3 BVV 1). Die Oberaufsicht der OAK BV besteht nur in fachlicher Hinsicht.
- OAK BV hat keine gesetzliche Kompetenz, ihre Anordnungen gegenüber den regionalen Aufsichtsbehörden durchzusetzen.
- Die Aufsicht der OAK BV als Direktaufsicht beschränkt sich auf den Sicherheitsfonds BVG, die Auffangeinrichtung sowie die Anlagestiftungen.



2. Vorschläge der OAK BV für die Stärkung des Kontroll- und Aufsichtssystems



2.1 Risikoorientiertere Kontroll- und Aufsichtsbestimmungen

| | |
|-------------------------|---|
| Problemstellung | <ul style="list-style-type: none">• Die Bestimmungen im BVG für die Durchführung der beruflichen Vorsorge basieren im Wesentlichen nach wie vor auf der Vorstellung einer firmeneigenen Pensionskassenlösung.• Beim Inkrafttreten des BVG im Jahre 1985 mag diese Vorstellung des Gesetzgebers adäquat gewesen sein, trägt dem zunehmenden Trend in der Schweizerischen Vorsorgelandschaft hin zu immer grösseren Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen jedoch je länger je weniger Rechnung.• Insbesondere für komplexe Vorsorgeeinrichtungen fehlt ein vorausschauender, risikoorientierter Ansatz bei den gesetzlichen Kontroll- und Aufsichtsbestimmungen. |
| Lösungsvorschlag | Anlehnend an die Regelung in vergleichbaren anderen Aufsichtssystemen sollte das Gesetz zum Schutze der Interessen der Versicherten basierend auf den unterschiedlichen Risiken erhöhte Anforderungen an die Governance, Transparenz und an die finanzielle Stabilität für nicht firmeneigene Vorsorgeeinrichtungen vorsehen. |



2.2 Wirksames Risiko- und Qualitätsmanagement sowie internes Kontrollsystem

| | |
|-------------------------|---|
| Problemstellung | <ul style="list-style-type: none">• Gemäss dem geltenden Recht prüft die Revisionsstelle, ob bei der Vorsorgeeinrichtung eine der Grösse und Komplexität angemessene interne Kontrolle existiert (Art. 35 Abs. 1 BVV 2).• Gesetzlich bestehen jedoch keine Anforderungen für die Ausgestaltung des Risiko- und Qualitätsmanagements sowie des internen Kontrollsystems der (Vorsorge-) Einrichtung.• Diese gesetzliche Regelung erscheint im Vergleich zu anderen Aufsichtssystemen als nicht mehr zeitgemäss und damit als überholt, insbesondere betreffend Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen. |
| Lösungsvorschlag | <p>Wie bei der Aufsicht über die sozialen Krankenversicherungen oder kürzlich bei der Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule sollte auch für die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge (2. Säule) gesetzlich die Verpflichtung für die Einführung eines modernen Risiko- und Qualitätsmanagements sowie für ein zeitgemässes internes Kontrollsystem geschaffen werden (unter Berücksichtigung der einrichtungsspezifischen Risiken).</p> |



2.3 Stärkung der qualitativen Berichterstattung der Revisionsstelle (1/2)

| | |
|-------------------------|--|
| Problemstellung | <ul style="list-style-type: none">• Der Auftrag der Revisionsstelle zur Prüfung einer Vorsorgeeinrichtung gemäss Art. 52c Abs. 1 BVG besteht aus zwei Teilen (Jahresrechnung und weitere Prüfgegenstände). Der Gesetzgeber unterscheidet dabei nicht zwischen der Rechnungs- und der Aufsichtsprüfung.• Die regionale Aufsichtsbehörde erhält von der Revisionsstelle in aller Regel lediglich einen Bericht mit bestätigendem Charakter. Eine allfällige ergänzende Berichterstattung der Revisionsstelle kann die regionale Aufsichtsbehörde nur im Einzelfall bei Zweifeln an der Schlüssigkeit einverlangen (vgl. Art. 62a Abs. 2 BVG). |
| Lösungsvorschlag | <ul style="list-style-type: none">• Die gesetzlichen Aufgaben der Revisionsstelle sollten getrennt werden in einen Teil «Rechnungsprüfung» und einen Teil «Aufsichtsprüfung». Damit könnte die Prüfung und die Berichterstattung bedarfs- und adressatengerechter ausgestaltet werden, wie dies in vergleichbaren Aufsichtssystemen der Fall ist.• Für die Rechnungsprüfung sollten die gesetzlichen Bestimmungen der ordentlichen Revision gelten (Art. 727 ff. OR).• Im Rahmen der Aufsichtsprüfung sollte die OAK BV gesetzlich ausdrücklich die Kompetenz erhalten, verbindliche Vorgaben zur Art und Weise der Prüfung sowie zum Aufbau des Prüfberichts erlassen zu können (unter Berücksichtigung der Komplexität der Einrichtung). |



2.3 Stärkung der qualitativen Berichterstattung der Revisionsstelle (2/2)

| | |
|-------------------------|--|
| Problemstellung | <ul style="list-style-type: none">• Die Tätigkeit der Revisionsstelle gemäss Art. 52c BVG erfordert vertiefte und aktuelle Kenntnisse der zweiten Säule. Dies gilt insbesondere für die Prüfung der zahlreichen BVG-spezifischen Prüfungsgegenstände (Anlagevorschriften, BVG-Alterskonten, Loyalität, Rechtsgeschäfte mit Nahestehenden usw.). Das Ergebnis dieser Prüfung stellt eine wichtige Grundlage für die Tätigkeit der regionalen Aufsichtsbehörden dar.• Zurzeit sind diese BVG-spezifischen Fachkenntnisse noch nicht in allen Fällen im notwendigen Ausmass vorhanden. |
| Lösungsvorschlag | Zur Sicherstellung von ausreichenden und aktuellen Branchenkenntnissen sollte eine spezialgesetzliche BVG-Zulassung der Revisionsstellen und leitenden Revisoren durch die Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) eingeführt werden. |



2.4 Gesamtverantwortung für die Prüfung der Jahresrechnung

| | |
|-------------------------|--|
| Problemstellung | <ul style="list-style-type: none">• Der Gesetzgeber sieht für die Jahresrechnung eine geteilte Verantwortung der beiden externen Kontrollorgane (Revisionsstelle und Experten für berufliche Vorsorge) vor. Die Revisionsstelle prüft die gesamte Jahresrechnung mit Ausnahme der Vorsorgekapitalien und der technischen Rückstellungen, für die ausschliesslich der Experte für berufliche Vorsorge verantwortlich ist. Eine solche geteilte Verantwortung gibt es in keinem vergleichbaren Aufsichtssystem.• Die Verantwortung für die Prüfung der Darstellung der finanziellen Lage einer Vorsorgeeinrichtung ist auf zwei externe Kontrollorgane aufgeteilt, für welche unterschiedliche gesetzliche Anforderungen bestehen (insbesondere in Bezug auf Anforderungen an die interne Qualitätssicherung sowie an die Zulassung und Beaufsichtigung).• Die Vielfalt der Aufgaben (Beratung, Berechnung und Prüfung) des Experten für berufliche Vorsorge stehen in einem Spannungsverhältnis zu den Anforderungen an die Unabhängigkeit und die objektive Überprüfung. |
| Lösungsvorschlag | Die Schnittstelle der Aufgaben des Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstelle sollte klarer gesetzlich geregelt werden. Es ist zu prüfen, ob für die objektive Überprüfung sämtlicher Positionen der Jahresrechnung die Gesamtverantwortung – wie in vergleichbaren Aufsichtsgebieten – an eine Stelle zu übertragen ist. |



2.5 Stärkung der Aufsichtsinstrumente

| | |
|-------------------------|---|
| Problemstellung | <p>Anders als bei vergleichbaren Aufsichtssystemen sind die Aufsichtsinstrumente nach BVG zu beschränkt und zu wenig effektiv. Insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none">• Fehlende risikoorientierte Berichterstattung des obersten Organs und der Revisionsstelle für die regionale Aufsichtsbehörde• Fehlende Pflicht der Einrichtung für jederzeitige Auskunft und die Herausgabe von Unterlagen auch ohne Verdachtsmomente gegenüber der regionalen Aufsichtsbehörde• Fehlende Kompetenz der regionalen Aufsichtsbehörden, Vor-Ort-Prüfungen bei den beaufsichtigten Einrichtungen durchführen zu können• Fehlende Kompetenz der OAK BV, ihre Anordnungen gegenüber den Aufsichtsbehörden durchzusetzen, stattdessen nur Möglichkeit, auf Missstände hinzuweisen («naming and shaming») |
| Lösungsvorschlag | <p>Der Gesetzgeber sollte die Aufsichtsinstrumente anlehnend an die bestehenden Regelungen in vergleichbaren modernen Aufsichtssystemen stärken.</p> |



3. Vorschläge der OAK BV für aufsichtsverwandte Themen- bereiche mit Reformbedarf



3.1 Datenpool für die berufliche Vorsorge

| | |
|-------------------------|---|
| Problemstellung | <ul style="list-style-type: none">• Aktuell müssen die beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen verschiedenen Behörden (BfS, OAK BV, SiFo, regionale Aufsichtsbehörden) aufgrund von verschiedenen gesetzlichen Vorgaben unterschiedliche (statistische sowie aufsichtsrechtliche) Daten liefern.• Zwischen den verschiedenen datenerhebenden Behörden fehlt eine gesetzliche Koordination. Ebenso fehlen Anforderungen an die Definition und die Qualität der zu übermittelnden Daten. |
| Lösungsvorschlag | <p>Es sollte geprüft werden, ob gesetzlich eine zentrale Stelle für die Erhebung der benötigten Daten bestimmt werden kann samt Anforderungen an die Definition und die Qualität der zu übermittelnden Daten (unter anderem für die Erstellung des Berichts finanzielle Lage der OAK BV). Dabei ist ebenso der Zugriff der einzelnen Behörden auf die Daten zu regeln.</p> |



3.2 Stärkung der gesetzlichen Grundlagen für die Datenbearbeitung

| | |
|-------------------------|--|
| Problemstellung | <ul style="list-style-type: none">• Die Bestimmungen im BVG zur Bearbeitung von (Personen-) Daten (Art. 85a ff. BVG) sind lückenhaft und teilweise nicht mehr auf dem aktuellen Stand.• Beispiele: Keine ausdrückliche gesetzliche Regelung für die elektronische Bearbeitung von sensiblen Daten von Versicherten und ungenügende Grundlage für die Amtshilfe unter regionalen Aufsichtsbehörden |
| Lösungsvorschlag | Die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen im BVG zur Bearbeitung von (Personen-) Daten sollten anlehnend an die Regelung in vergleichbaren Aufsichtssystemen modernisiert werden. |



3.3 Stärkung der Rechte der Versicherten bei Zweifeln an der rechtmässigen Durchführung der beruflichen Vorsorge

| | |
|-------------------------|---|
| Problemstellung | <ul style="list-style-type: none">• Gestützt auf die Botschaft zum BVG sind die regionalen Aufsichtsbehörden gesetzlich verpflichtet, «Klagen» von Versicherten nachzugehen und ggf. für Abhilfe zu sorgen.• In der Praxis wird diese Verpflichtung von den regionalen Aufsichtsbehörden uneinheitlich umgesetzt.• Die regionale Aufsichtsbehörde ist heute nur zuständig für die Beurteilung von Streitigkeiten betreffend das Recht der versicherten Person auf allgemeine Informationen über die Vorsorgeeinrichtung, nicht jedoch auch in Bezug auf individuelle Informationen (wie namentlich betreffend die Berechnung der eigenen Leistungsansprüche). |
| Lösungsvorschlag | <ul style="list-style-type: none">• Es sollte eine explizite gesetzliche Verankerung der Verpflichtung für die regionalen Aufsichtsbehörden geschaffen werden, Klagen von Versicherten nachzugehen und «gegebenenfalls für Abhilfe zu sorgen» (vgl. BBI 1976 I 208) zur Vermeidung von unnötigen Streitigkeiten (Präzisierung von Art. 62 Abs. 1 BVG);• In Art. 62 Abs. 1 lit. e BVG sollte auch auf Art. 86b Abs. 1 BVG verwiesen werden (Anpassung des Gesetzes). |



3.4 Gesetzliche Klarstellung der Zuständigkeiten der regionalen Aufsichtsbehörden und der Steuerbehörden

| | |
|-------------------------|--|
| Problemstellung | <ul style="list-style-type: none">• Mit der 1. BVG-Revision wurde die frühere doppelte Prüfung der Reglemente durch die regionalen Aufsichtsbehörden und die Steuerbehörden durch eine ausschliessliche Prüfung durch die zuständige regionale Aufsichtsbehörde ersetzt.• Diese auch in der bundesrätlichen Botschaft zur Strukturreform (BBI 2007 5685) erwähnte Abgrenzung der Zuständigkeiten der regionalen Aufsichtsbehörden und der Steuerbehörden ist jedoch nicht ausdrücklich im BVG verankert.• Dies führt dazu, dass gewisse Steuerbehörden nach wie vor der Auffassung sind, sie müssten sich nicht auf das Ergebnis der Reglementsprüfung der regionalen Aufsichtsbehörde abstützen, was in der Praxis zu unnötiger Rechtsunsicherheit führen kann. |
| Lösungsvorschlag | Die bestehende Abgrenzung der Zuständigkeiten der regionalen Aufsichtsbehörden und der Steuerbehörden sollte ausdrücklich gesetzlich festgehalten werden. |



3.5 Governance-Bestimmungen / Freizügigkeits- und Säule 3a-Einrichtungen

| | |
|-------------------------|--|
| Problemstellung | <p>Das Bundesgericht ist mit Urteil vom 30. September 2020 (BGE 146 V 341) zum Schluss gekommen, dass die Bestimmungen zur Integrität und Loyalität der Verantwortlichen aufgrund eines gesetzgeberischen Versehens nicht für Freizügigkeits- und Säule 3a-Einrichtungen gelten (Gesetzeslücke).</p> |
| Lösungsvorschlag | <p>Zur Beseitigung dieser Gesetzeslücke sollte der Gesetzgeber klarstellen, dass die Bestimmungen zur Integrität und Loyalität der Verantwortlichen entsprechend der bisherigen Praxis auch für Säule 3a- und Freizügigkeitseinrichtungen anwendbar sind.</p> |



3.6 Umfassendere und effektivere gesetzliche Bestimmungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten

| | |
|-------------------------|--|
| Problemstellung | <ul style="list-style-type: none">• Im BVG sind nur bestimmte interessenkonfliktbeladene Konstellationen untersagt. Ebenso fehlt die gesetzliche Verpflichtung, wirksame organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um Interessenkonflikte, die sich nachteilig auf die Versicherten auswirken können, möglichst zu vermeiden und andernfalls offenzulegen.• Diese Gesetzeslücke wird teilweise «missbraucht», um mit intransparenten Konstrukten typischerweise zulasten der Versicherten mutmasslich überhöhte Verwaltungskosten zugunsten von nahestehenden Personen zu zahlen. |
| Lösungsvorschlag | Die beaufsichtigten Einrichtungen sollten anlehnend an die Regelung in vergleichbaren Aufsichtssystemen gesetzlich verpflichtet sein, angemessene organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um Interessenkonflikte bei der Durchführung der beruflichen Vorsorge zum Nachteil der Versicherten generell zu vermeiden. Falls sich solche Interessenkonflikte ausnahmsweise nicht verhindern lassen, müssen diese von der beaufsichtigten Einrichtung gegenüber dem obersten Organ und den Versicherten wie auch der regionalen Aufsichtsbehörde transparent offengelegt werden. |



3.7 Vereinfachung des Verfahrens bei Teilliquidationen (1/2)

Problemstellung

- Bei einer Teilliquidation (kollektiver Austritt, z.B. infolge einer Restrukturierung) partizipieren die Austretenden – anders als bei einem Einzelaustritt – an den allfällig vorhandenen freien Mitteln und Reserven der Vorsorgeeinrichtung. Bei einer Unterdeckung kann die Austrittsleistung um den versicherungstechnischen Fehlbetrag gekürzt werden. Letzteres kann zu unnötigen Härtefällen führen (z.B. bei einer Massenentlassung in einer wirtschaftlichen Krise, vgl. Art. 19 Abs. 2 FZG).
- Das heutige Verfahren bei einer Teilliquidation ist nach Auffassung der OAK BV zu kompliziert und aufgrund der Mehrfachrolle der regionalen Aufsichtsbehörde problematisch (diese hat die Reglemente zu prüfen und ist gleichzeitig Entscheidungsinstanz bei Überprüfungsbegehren).
- In der Praxis führen Teilliquidationen aufgrund der rudimentären gesetzlichen Bestimmungen immer wieder zu Streitigkeiten. Strittig ist oft bereits die Frage, ob überhaupt ein Teilliquidationstatbestand vorliegt.
- Daraus resultieren in der Praxis häufig langwierige gerichtliche Auseinandersetzungen verbunden mit länger andauernder Rechtsunsicherheit für die betroffenen Versicherten und beteiligten Vorsorgeeinrichtungen.



3.7 Vereinfachung des Verfahrens bei Teilliquidationen (2/2)

Lösungs- vorschlag

- Das Verfahren der Teilliquidation sollte vereinfacht werden.
- Dabei sollten auch die gesetzlichen Vorgaben an die Teilliquidationstatbestände klarer geregelt werden.



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Fragen?

www.oak-bv.admin.ch



Kontakt

Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge OAK BV

Seilerstrasse 8
3011 Bern

Tel. Nr.: +41 58 462 48 25
Fax Nr.: +41 58 462 26 96

info@oak-bv.admin.ch
www.oak-bv.admin.ch

