



Erläuternder Bericht

zu den Änderungen der Verordnungen im Rahmen

der Strukturreform in der beruflichen Vorsorge

sowie

der Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen

öffentlich-rechtlicher Körperschaften

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Ausgangslage	3
1.2	Anpassungen auf Verordnungsstufe	4
2	Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge	5
2.1	Ausgangslage	5
2.2	Aufgaben / Kompetenzen	5
2.2.1	Gesetzlicher Aufgabenkatalog.....	5
2.2.2	Regelungsbedarf Bundesrat.....	5
2.2.3	Aufgabenabgrenzung	6
2.3	Organisation.....	6
3	Erläuterung zur Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge (BVV 1)	8
4	Erläuterung zur Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2)	20
5	Erläuterung zur Verordnung über die Anlagestiftungen (ASV)	37
6	Anhang	69
6.1	Aufgabenkatalog Sekretariat Oberaufsichtskommission.....	69
6.2	Querschnittsfunktionen.....	71

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Am 19. März 2010 hat das Parlament die Strukturreform in der beruflichen Vorsorge verabschiedet. Die Reform stärkt Aufsicht, Steuerung und Transparenz in der 2. Säule und antwortet damit auch auf Anliegen, die im Vorfeld der Abstimmung zum Umwandlungssatz geäußert wurden.

- Die Oberaufsicht wird deutlicher von der Direktaufsicht über die Pensionskassen getrennt und neu ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung von einer unabhängigen Oberaufsichtskommission wahrgenommen. Dieser wird ein professionelles Sekretariat zur Seite gestellt. Aufgabe der Oberaufsichtskommission ist es, für eine einheitliche Aufsichtspraxis zu sorgen und die Stabilität des Systems der 2. Säule zu garantieren. Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben wird sie Verfügungen, Weisungen und Standards erlassen und damit auch für die Qualitätssicherung zuständig sein. Bei Bedarf kann sie eigene Prüfungen bei den kantonalen / regionalen Aufsichtsbehörden durchführen und Berichte erstellen. Insgesamt kommt der Oberaufsicht eine aktivere und regulatorisch weitergehende Funktion zu als bisher.
- Die Stellung der Direktaufsicht wird gestärkt, indem ihre Aufgaben, Kompetenzen und die zur Verfügung stehenden Aufsichtsinstrumente klarer geregelt werden. Die Direktaufsicht über die bisher vom Bund beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen mit nationalem oder internationalem Charakter wird neu von den Kantonen wahrgenommen und muss künftig verwaltungsunabhängig in der Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestaltet werden. Der Wechsel dieser Vorsorgeeinrichtungen in die Direktaufsicht der Kantone erfolgt inert maximal drei Jahren ab Inkrafttreten des revidierten Gesetzes.
- Neu werden an die Integrität und Loyalität aller mit der Verwaltung einer Vorsorgeeinrichtung oder deren Vermögen betrauten Personen konkrete Anforderungen gestellt (guter Ruf, einwandfreie Geschäftstätigkeit, Vermeidung von Interessenskonflikten). Zudem müssen Rechtsgeschäfte, welche die Vorsorgeeinrichtungen mit Nahestehenden abschliessen, in der Jahresrechnung gegenüber der Revisionsstelle offen gelegt werden. Ebenso müssen Experten, Anlageberater und Anlagemanager im Jahresbericht mit Name und Funktion aufgeführt werden. Um den Governance-Bestimmungen Nachdruck zu verleihen, sind auch die Strafbestimmungen im BVG entsprechend ergänzt worden.

Die Strukturreform wird wie folgt in Kraft gesetzt:

- 1. August 2011: Bestimmungen zu Governance und Transparenz.
- 1. Januar 2012: Bestimmungen zur Aufsichtsstruktur (Direktaufsicht, Oberaufsicht, Übriges); Aufnahme operative Tätigkeit Oberaufsichtskommission.

Die Änderung vom 19. März 2010 (Strukturreform) ist im Bundesblatt (BBI) 2010 2017 und in den Mitteilungen über die Berufliche Vorsorge Nr. 117 publiziert worden. Die Botschaft des Bundesrates zur Strukturreform vom 15. Juni 2007 findet sich im BBI 2007 S. 5669.

Das Parlament hat am 17. Dezember 2010 zudem die Vorlage über die Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften verabschiedet. Der Text ist publiziert im BBI 2010 S. 8979. Die entsprechende Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters- Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) wird auf den 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt. Ausgenommen sind die Artikel 48 Absatz 2

erster Satz, Artikel 50 Absatz 2, Artikel 51 Absatz 5, Artikel 51a Absatz 6 sowie Ziffer II.2 (Änderung des Fusionsgesetzes) und Ziffer III.b (Übergangsbestimmung), die auf den 1. Januar 2014 in Kraft treten.

1.2 Anpassungen auf Verordnungsstufe

Die Strukturreform sieht folgende explizite Rechtssetzungsdelegationen vor:

- Artikel 53a BVG: Zuständigkeit zum Erlass von Bestimmungen über die Zulässigkeit von Eigengeschäften sowie über die Zulässigkeit und Offenlegung von Vermögensvorteilen;
- Artikel 53k BVG: Ausführungsbestimmungen zu den Anlagestiftungen in einer eigenen neuen Verordnung;
- Artikel 64c Absatz 3 BVG: Zuständigkeit zur Bestimmung der anrechenbaren Aufsichtskosten und Festlegung des Berechnungsverfahrens und des Gebührentarifs der Oberaufsichtskommission;
- Artikel 65 Absatz 4 BVG: Zuständigkeit zur Festlegung eines Anfangsvermögens und von Garantieleistungen für Neugründungen von Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen.

Die mit der Strukturreform beschlossene Änderung der Aufsichtsstrukturen bringt eine Vielzahl von Anpassungen in der bisherigen BVV 1 mit sich: Es gibt keine Aufsicht des Bundes bzw. des Bundesamtes für Sozialversicherungen mehr, sondern die Oberaufsicht wird neu von einer unabhängigen Oberaufsichtskommission wahrgenommen. Somit muss der gesamte Abschnitt über die Aufsicht überarbeitet werden. Auch der bisherige Abschnitt über die Registrierung der Vorsorgeeinrichtungen erfährt einige Änderungen. Aufgrund des grossen Anpassungsbedarfs im formalen wie im materiellen Sinn wird die bisherige BVV1 unter dem Titel „Verordnung über die Beaufsichtigung und die Registrierung der Vorsorgeeinrichtungen (BVV1)“ vom 29. Juni 1983 aufgehoben. An ihrer Stelle wird eine neue BVV1 unter dem Titel „Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge“ erlassen. In der BVV2 werden die Ausführungsbestimmungen betreffend Governance und Transparenz angepasst oder neu eingeführt.

Die Anlagestiftungen werden durch die Strukturreform mit einem eigenen Titel ins BVG aufgenommen (Art. 53g bis 53k). Artikel 53k BVG enthält eine Delegationsnorm an den Bundesrat, Ausführungsbestimmungen zu erlassen über

- den Anlegerkreis;
- die Äufnung und Verwendung des Stammvermögens;
- die Gründung, Organisation und Aufhebung;
- die Anlage, Buchführung, Rechnungslegung und Revision;
- die Anlegerrechte.

Die entsprechenden Regelungen werden in einer neuen Verordnung erlassen. Die neuen Bestimmungen stellen eine erstmalige Kodifizierung dar, orientieren sich jedoch im Wesentlichen an der bisher bestehenden Praxis.

Artikel 72a Absatz 4 BVG (Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften) sieht vor, dass der Bundesrat Vorschriften zur Berechnung der freien Mittel erlässt. Zudem kann er bestimmen, dass bei einer Teilliquidation kein anteilmässiger Anspruch auf die Umlageschwankungsreserve besteht. Die entsprechenden Verordnungsbestimmungen werden in die BVV 2 integriert (Art. 27g Abs. 1bis, Art. 44, Anhang zu Art. 44 und Aufhebung von Art. 45). Um zwei zeitlich kurz aufeinanderfolgende oder gar parallele Verfahren zur Verordnungsänderung zu vermeiden, wurden die Vorschriften zur Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen mit jenen zur Strukturreform zusammengefügt.

2 Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge

2.1 Ausgangslage

Ein Hauptziel der Strukturreform ist die Stärkung des Aufsichtssystems über die Durchführung der beruflichen Vorsorge. Zu diesem Zweck wird für die Oberaufsicht eine unabhängige, ausserparlamentarische Oberaufsichtskommission geschaffen. Diese sorgt für eine einheitliche Aufsichtspraxis der kantonalen bzw. regionalen Aufsichtsbehörden. Sie gewährleistet, dass das System der beruflichen Vorsorge als Ganzes sicher und zuverlässig funktioniert. Zu diesem Zweck erlässt sie Verfügungen, Standards und Weisungen und führt Inspektionen und Audits bei den kantonalen / regionalen Aufsichtsbehörden durch. Die Oberaufsichtskommission trägt damit wesentlich zur Qualitätssicherung bei den Akteuren in der Beruflichen Vorsorge bei. Der Oberaufsicht kommt damit insgesamt eine aktivere und regulatorisch weitergehende Funktion zu als bisher.

2.2 Aufgaben / Kompetenzen

2.2.1 Gesetzlicher Aufgabenkatalog

Artikel 64a BVG

- Weisungen an Aufsichtsbehörden zwecks Sicherstellung der einheitlichen Rechtsanwendung (Abs. 1 Bst. a)
- Prüfung der Jahresberichte und Durchführung von Inspektionen bei den Aufsichtsbehörden (Abs. 1 Bst. b)
- Erlass der notwendigen Standards für die Aufsichtstätigkeit (Abs. 1 Bst. c)
- Zulassung bzw. Entzug der Zulassung der Experten für berufliche Vorsorge (Bst. d) und Führung eines öffentlichen Registers (Abs. 1 Bst. e)
- Erlass Organisations- und Geschäftsreglement (Abs. 1 Bst. g)
- Weisungen an Experten und Revisoren (Abs. 1 Bst. f)
- Direktaufsicht über Sicherheitsfonds, Auffangeinrichtung und Anlagestiftungen (Abs. 2)
- Jährlicher Tätigkeitsbericht an den Bundesrat (Abs. 3)

Artikel 74 Absatz 4 BVG

- Beschwerdemöglichkeit gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts / Einladung zur Vernehmlassung durch das Bundesgericht bei vor ihm angefochtenen Entscheiden des Bundesverwaltungsgerichts

2.2.2 Regelungsbedarf Bundesrat

Auf Verordnungsstufe zu regeln sind

- Kriterien für das Erfordernis der Unabhängigkeit betr. Wahlvoraussetzungen für Oberaufsichtskommissionsmitglieder;
- die anrechenbaren Aufsichtskosten, das Berechnungsverfahren im Einzelnen sowie der Gebührentarif.

Die Aufsicht soll nicht mehr vorwiegend repressiv ausgerichtet sein, sondern prudentielle, risikobasierte Ansätze verfolgen. Sie muss dementsprechend rasch und effizient auf Vorkommnisse und Fragen der Aufsichtspraxis reagieren können. Eine aktuelle und künftige Entwicklungen aufnehmende, flexible und effiziente (Ober)aufsichtspraxis ist angesichts der volkswirtschaftlichen Bedeutung und der steigenden Komplexität der Beruflichen Vorsorge unabdingbar.

Dem Bundesrat steht die Kompetenz zu, die Oberaufsichtskommission zu wählen, deren Präsidium und Vizepräsidium zu bezeichnen und ihr Organisations- und Geschäftsreglement zu genehmigen. Die Oberaufsichtskommission hat ihm jährlich einen Tätigkeitsbericht zu unterbreiten.

2.2.3 Aufgabenabgrenzung

- Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) ist entsprechend seiner Linienfunktion auch weiterhin für Systementwicklung, Vorbereitung der Gesetzgebung und Policy im Bereich der Beruflichen Vorsorge zuständig (s. Art. 4 und 11 der Organisationsverordnung vom 28. Juni 2000 für das Eidgenössische Departement des Innern (OV-EDI). Die Oberaufsichtskommission kann in diesen Bereichen lediglich Inputs geben und Unterstützung aus ihrem Spezialwissen leisten. Mit dem Bundesrat verkehrt die Oberaufsichtskommission via BSV.
- Der Auftrag der Eidgenössischen Kommission für die berufliche Vorsorge als beratendes Organ des Bundesrates in Fragen der Beruflichen Vorsorge wird durch die Schaffung der Oberaufsichtskommission nicht tangiert.

2.3 Organisation

Die Oberaufsichtskommission ist als unabhängige, ausserparlamentarische Behördenkommission gemäss Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG) bzw. Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV) ausgestaltet. Sie besteht aus 7-9 unabhängigen Sachverständigen, die vom Bundesrat gewählt werden. Er bezeichnet das Präsidium und das Vizepräsidium. Die Sozialpartner sind mit je einem Vertreter zu berücksichtigen. Die Amtsdauer beträgt vier Jahre. Für das operative Geschäft verfügt die Oberaufsichtskommission über ein eigenes, professionelles Sekretariat. Dieses ist administrativ dem BSV beigeordnet.

Die Oberaufsichtskommission unterliegt keinen Weisungen des Bundesrates, dieser übt lediglich eine Dienstaufsicht aus. Sie legt dem Bundesrat mittels eines jährlichen Tätigkeitsberichtes Rechenschaft über ihre Tätigkeit ab. Die Oberaufsichtskommission ist Teil der dezentralen Bundesverwaltung und hat sich selbst zu finanzieren. Die finanzielle Unabhängigkeit wird über die Gebührenfinanzierung der Oberaufsichtskommission, ihres Sekretariates und der für diese erbrachten Leistungen sichergestellt. Der Erlass eines Organisations- und Geschäftsreglements fällt in die Kompetenz der Oberaufsichtskommission. Es unterliegt der Genehmigung durch den Bundesrat.

Die massgebenden Anforderungen an die Zusammensetzung der Oberaufsichtskommission ergeben sich namentlich aus dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG), dem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG) bzw. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV), dem Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG) bzw. der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV) sowie dem Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006 bzw. dem Zusatzbericht des Bundesrates zum Corporate-Governance-Bericht - Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats vom 25. März 2009 (inkl. Leitsätze).

Die Mitglieder der Oberaufsichtskommission müssen unabhängige Sachverständige sein (Art. 64 BVG und Botschaft zur Strukturreform, BBl 2007 S. 5706). Sie werden - mit Ausnahme der zwei von den Sozialpartnern bestimmten Mitglieder - 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.

Die angestrebte Verstärkung des Aufsichtssystems kann nur erreicht werden, wenn die Oberaufsichtskommission ihre Aufgaben vollumfänglich wahrnehmen kann. Dazu benötigt sie insbesondere auch ein professionelles und effizientes Sekretariat, das über entsprechende Fachspezialisten und Ressourcen verfügt.