

Unsere Referenz: Präsidium

Bundesamt für Sozialversicherungen
Geschäftsfeld Alters- und Hinterlassenen-
versicherung
Projekt Umsetzung Strukturreform
Frau Barbara Brosi, Projektleiterin
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Bern, 25. Februar 2011

Vernehmlassung Strukturreform in der beruflichen Vorsorge

Sehr geehrte Frau Brosi

Gerne nimmt die Kassenkommission der Pensionskasse des Bundes PUBLICA die Gelegenheit wahr, zu den im Rahmen der Umsetzung der Strukturreform in die Vernehmlassung geschickten Verordnungsbestimmungen Stellung zu nehmen.

Angesichts der zahlreichen bereits publizierten Stellungnahmen verzichtet die Kassenkommission darauf, sich zu den einzelnen Verordnungsbestimmungen zu äussern. Sie beschränkt sich auf einige grundsätzliche Überlegungen.

Die Kassenkommission begrüsst grundsätzlich die Bestrebungen nach mehr Transparenz und Governance zur Stärkung des Vertrauens in die zweiten Säule. Die treuhänderische Verwaltung der den Vorsorgeeinrichtungen anvertrauten Gelder der beruflichen Vorsorge rechtfertigt durchaus klare Regelungen. Die Kassenkommission ist jedoch der Auffassung, dass die vorliegenden Bestimmungen kaum dazu beitragen, sondern der zweiten Säule eher schaden werden.

Zweifellos gilt es, Missbräuche in der zweiten Säule zu vermeiden. Dieses Ziel wird aber mit den wenigsten der vorgesehenen Bestimmungen zu erreichen sein; mit keiner noch so detaillierten (Über-) Regulierung lassen sich Missbräuche verhindern, weil sich nie alle Fälle voraussehen und damit vermeiden lassen. Zudem lässt sich Führung nicht durch Reglementierung ersetzen. Statt zahlreiche Handlungsanweisungen vorzusehen, hätten die allgemein geltenden, übergeordneten Verhaltensnormen verdeutlicht werden können - zum Beispiel durch den Verweis auf die ASIP-Charta und Fachrichtlinien oder durch deren Allgemeinverbindlicherklärung.

Der Verordnungsgeber scheint zu übersehen, dass die grössten Risiken der Vorsorgeeinrichtungen nicht bei den Missbräuchen liegen; es sind auch nicht diese Missbräuche, welche zum grossen Vertrauensverlust geführt und Ursache für die Forderung nach mehr Transparenz bildeten. Die grosse Herausforderung bildet vielmehr die nachhaltige Finanzierung der zweiten Säule und dazu tragen die Verordnungsentwürfe in keiner Weise bei.

Kassenkommission

Die überwiegende Mehrheit der für die 2'351 Vorsorgeeinrichtungen der Schweiz (BfS, Stand 2009) Verantwortlichen nimmt die ihnen obliegende Verantwortung wahr; sie verhält sich korrekt und ist durchaus in der Lage, zwischen den eigenen Interessen und denjenigen der Vorsorgeeinrichtung bzw. der Versicherten und Rentenbeziehenden zu unterscheiden. Die Verordnungsentwürfe lassen jedoch die Vermutung nach einer Kollektivstrafe aufkeimen: Soll wegen der Verfehlungen von einigen Verantwortlichen - die in keiner Weise bagatellisiert werden sollen - die gesamte Branche massiv in ihrer Entscheidungsbefugnis beschnitten werden? Oder verdächtigt der Verordnungsgeber alle Verantwortlichen der zweiten Säule, eigennützig oder kriminell zu handeln?

Abgesehen davon, dass für verschiedenen Verordnungsbestimmungen die gesetzliche Grundlage bzw. die Delegationsnorm fehlt, werden mit den Bestimmungen tragende Prinzipien der zweiten Säule - die Sozialpartnerschaft und die paritätische Führung - zu Gunsten der (Ober)Aufsicht, der Revisionsstelle und teilweise des Experten für berufliche Vorsorge untergraben.

Die Verordnungsentwürfe missachten nach Auffassung der Kassenkommission wesentliche Aussagen aus der Botschaft des Bundesrates zur Strukturreform. Darin hat er bezüglich das paritätische Organ u.a. festgehalten:

*BBI 2007, 5677: Bereits im Zuge der Umsetzung der 1. BVG-Revision wurde auch Empfehlung 5¹ teilweise umgesetzt. Diese **verlangt**, dass insbesondere bei versicherungsnahen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen die **paritätische Vertretung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern** konsequent umgesetzt wird und die Lebensversicherer nicht im Stiftungsrat vertreten sind.:*

BBI 2007, 5683: Dem obersten Organ kommt eine zentrale Rolle in der beruflichen Vorsorge zu. Diese Rolle basiert auf dem Grundsatz der Eigenverantwortung der Vorsorgeeinrichtungen. Weder darf eine Aufsichtsbehörde ihr eigenes Ermessen an die Stelle des Ermessens des obersten Organs stellen, noch können ihm Experte, Revisionsstelle und Aufsichtsbehörde die Verantwortung für das finanzielle Gleichgewicht der Vorsorgeeinrichtung abnehmen.

Das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung ist verantwortlich für die Gesamtführung der Vorsorgeeinrichtung. Es legt die Strategie (inkl. Anlagestrategie) der Vorsorgeeinrichtung fest, entscheidet über die Ausgestaltung des Leistungssystems (Beitragsprimat oder Leistungsprimat) der einzelnen Vorsorgepläne sowie über die Finanzierung der Vorsorgeeinrichtung und die Höhe der Beiträge, die an sie zu bezahlen sind.

- *Im Einzelnen hat das oberste Organ u.a. die folgenden Aufgaben:
es ist **verantwortlich für die finanzielle Sicherheit** der Vorsorgeeinrichtung. Es sorgt dafür, dass das Anlagevermögen und die bestehenden Verpflichtungen aufeinander abgestimmt sind. Für diese Prüfung kann das oberste Organ Dritte beziehen: Es kann sich dafür z.B. auf den Experten für berufliche Vorsorge stützen, der bei seiner Überprüfung, ob die laufenden Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtung erfüllt werden können, auch die Anlagesituation zu berücksichtigen hat. Je nach Grösse und Struktur der Vorsorgeeinrichtung ist dafür auch ein Anlagespezialist beizuziehen;*
- *es setzt die massgebenden technischen Grundlagen fest;*

¹ Es handelt sich um die Empfehlung der vom Bundesrat im Rahmen der Agenda «Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge» eingesetzten Expertenkommission zur Optimierung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge.

Kassenkommission

- es setzt am Ende des Geschäftsjahres unter Berücksichtigung der finanziellen Lage und der Reserve-/Rückstellungssituation den Zinssatz für die Verzinsung der Altersguthaben fest;
- es ist für **die Organisation und Beaufsichtigung der Geschäftsführung der Vorsorgeeinrichtung verantwortlich und haftet entsprechend für Schäden**, die den Versicherten aus mangelhafter Anleitung und Überwachung der Geschäftsführung entstehen;
- es legt die Ziele und Grundsätze für die Bewirtschaftung des Vorsorgevermögens und deren Überwachung fest. Es kann dafür einen Anlagespezialisten beziehen.

Eine Vielzahl der neuen Bestimmungen beschneidet die Kompetenzen des obersten paritätischen Organs. Für die Vertretung der Arbeitgebenden und der Versicherten besteht immer weniger die Möglichkeit, spezifische Situationen zu berücksichtigen, weil die Aufsichtsbehörde und die Revisionsstelle zunehmend inhaltliche/materielle Entscheide fällen sollen, die eigentlich dem obersten paritätischen Organ obliegen sollten (und es heute noch tun). Noch einmal: Diese Ausdehnung der Kontrolle wird künftige Missstände oder Betrugsfälle nicht verhindern können.

In seiner Botschaft (BBl 2007, 5682) hielt der Bundesrat fest, das BVG, ursprünglich als Rahmengesetz gedacht, stelle in der heutigen Fassung ein "*detailliertes, kompliziertes, den Gestaltungsspielraum der Führungsorgane einschränkendes Regelwerk*" dar. Dennoch hält es der Verordnungsgeber für nötig, diesen Gestaltungsspielraum durch die Einführung einer Menge Verhaltensvorschriften noch weiter einzuschränken. Die Sozialpartnerschaft wird mit diesen Bestimmungen geschwächt. Mit der zunehmenden Komplexität der Ausführungsbestimmungen werden voraussichtlich zahlreiche Unternehmen die – zum Teil schon vor Inkrafttreten des BVG – entstandenen und zu Gunsten der Arbeitnehmenden entwickelten Vorsorgelösungen kaum mehr weiterführen können, sei es, dass autonome, firmeneigene Vorsorgeeinrichtungen aufgegeben werden, was in aller Regel eine Einbusse an Flexibilität nach sich zieht, oder es müssen, infolge höherer, durch die Strukturreform bedingten, Verwaltungskosten die Vorsorgeleistungen reduziert werden.

Zudem missachten die vorgeschlagenen Bestimmungen den Umstand, dass die Vorsorgeeinrichtungen in der Schweiz äusserst heterogen sind und dass es zu den Führungsaufgaben der obersten paritätischen Organe gehört, bei ihren Entscheidungen die individuellen Strukturen und Risikoparameter der Einrichtung, der sie vorstehen, zu beachten.

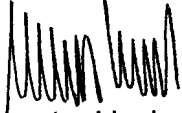
Ziel der Strukturreform muss es sein, die Kostentransparenz zu erhöhen, zur Effizienzsteigerung sowohl bei den Vorsorgeeinrichtungen als auch bei der Vermögensverwaltung beizutragen. Keinesfalls darf sie aber zur Unterhöhlung der Sozialpartnerschaft und zur Entmachtung der obersten paritätischen Organe führen, kostentreibend wirken und die Regelungsdichte erhöhen.

Das Verhältnis der an der zweiten Säule Beteiligten ist ein sozialpartnerschaftliches. In der ersten Säule dagegen stammen alle Regeln vom Gesetz- bzw. Verordnungsgeber. Mit der vorliegenden Revision orientiert sich der Verordnungsgeber an der Struktur der ersten Säule.

Die Kassenkommission hofft, dass die breite Kritik und die Nachteile, die namentlich den Versicherten durch diese Überregulierung, welcher zum Teil sogar die gesetzliche Grundlage fehlt, entstehen würden, ernst genommen werden und den Bundesrat dazu veranlassen werden, die dringend erforderlichen Anpassungen an seinen Verordnungsentwürfen vorzunehmen. Würden die Bestimmungen nämlich so in Kraft treten wie sie in die Vernehmlassung geschickt werden, obläge die Führung faktisch nicht mehr den obersten paritätischen Organen der Vorsorgeeinrichtungen, sondern den Aufsichtsbehörden und Revisionsstellen – und das ohne entsprechende Anpassung der Verantwortlichkeitsbestimmung in Artikel 52 BVG.

Freundliche Grüsse

Pensionskasse des Bundes PUBLICA
Kassenkommission



Hanspeter Lienhart
Präsident



Christian Bock
Vizepräsident

Kopie z.K.

Frau Bundesrätin Eveline Widmer Schlumpf
Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD