

Bundesamt für Sozialversicherungen
Geschäftsfeld Alters- und Hinterlassenenvorsorge
Umsetzung Strukturreform
Frau Barbara Brosi
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Zürich, 21. Februar 2011

Vernehmlassung Strukturreform in der beruflichen Vorsorge – Verordnungsänderungen und neue Verordnung über Anlagestiftungen

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir als zur Vernehmlassung eingeladene Vereinigung die Gelegenheit wahr, Stellung zu den unterbreiteten Verordnungsentwürfen zu nehmen.

Generell möchten wir betonen, dass es uns ein Anliegen ist, die berufliche Vorsorge miliztauglich zu erhalten. Eine Regulierung, welche die Eigenverantwortung einschränkt oder auslagert, halten wir für falsch und auch nicht gerechtfertigt.

Mit den in die Vernehmlassung geschickten Vorschlägen wird versucht zu regulieren, was in der Praxis so nicht reguliert werden kann. Durch den unnötig stark steigenden Kontrollaufwand sind Kostensteigerungen zu erwarten. Es ist zudem festzuhalten, dass verschiedene Bestimmungen nicht gesetzeskonform sind, da es an einer entsprechenden Delegationsnorm des Gesetzgebers an den Bundesrat fehlt.

Deshalb setzen die Verordnungsbestimmungen insgesamt in der vorliegenden Fassung ein falsches Signal und wir beantragen **eine rigorose Überarbeitung der Verordnungen**.

Detailliert Stellung nehmen wir nachfolgend einzig zu **Art. 40 und Art. 46 der BVV 2**:

1. Stellungnahme zur Art. 40 BVV 2

In Art 40 BVV 2 wird die bisherige – aus unserer Sicht völlig genügende – Bestimmung zur Unabhängigkeit präzisiert und detailliert aufgeführt. Die neuen Bestimmungen schiessen weit über eine vernünftige Regelung hinaus, insbesondere weil offensichtlich von falschen Prämissen zur Tätigkeit des Experten für berufliche Vorsorge ausgegangen wird:

In den Erläuterungen (vgl. auch Abs. 2 lit. d des Artikels) wird ausgeführt, dass das Risiko, dass der Experte eigene Arbeiten der Kasse prüfen müsse, mit der Expertentätigkeit nicht vereinbar sei. Diesem Argument muss entgegnet werden, dass es grundsätzlich nicht zu den Aufgaben des Experten für berufliche Vorsorge gehört, die Geschäftsführung der Kasse zu kontrollieren (das ist die Aufgabe der Kontrollstelle). Er wird darum Fehler in der Geschäftsführung (oder allenfalls sogar bewusste Gesetzesverstösse) in der Regel nicht feststellen können. Die Hauptaufgabe des Experten besteht vielmehr darin, das finanzielle Gleichgewicht der Kasse zu überwachen und gegenüber den Aufsichtsbehörden die Gesetzeskonformität der versicherungstechnischen Bestimmungen im Reglement zu bestätigen.

Da der Experte somit nicht die Tätigkeit der Organe oder der Geschäftsführung überwacht, sind die Anforderungen an die Unabhängigkeit in jedem Fall anders zu beurteilen als bei der Kontrollstelle und können deutlich abgeschwächt werden. Es stellt sich die Frage, was die Experten in der Vergangenheit falsch gemacht haben, dass jetzt derart weitgehende und unklare gesetzliche Bestimmungen aufgestellt werden müssen.

Insbesondere gehört es zur gemäss Art. 52d Abs. 2 lit. c vom Experten geforderten und von der Oberaufsichtsbehörde zu prüfenden Vertrauenswürdigkeit, dass er sich bei seiner Tätigkeit von allfälligen persönlichen Bindungen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten nicht beeinflussen lässt. Eine völlige wirtschaftliche **Unabhängigkeit** ist nämlich eine Illusion, denn der Experte wird für seine Tätigkeit von der jeweiligen Kasse beauftragt und bezahlt und nicht etwa vom Staat. Es stellt sich vielmehr die Frage, ob er in der Lage und bereit ist, harte (aber notwendige) Massnahmen zu empfehlen, auch wenn dies bedeuten könnte, dass er ein Mandat verliert. Hier ist nicht einzusehen, weshalb zwischen einer grossen „Experten-Firma“, bei der das Mandat zwar einem kleineren Auftragsvolumen entspricht als im kleinen Betrieb (allenfalls einer Einzelfirma), aber der wirtschaftliche Druck der Shareholder gross sein kann, und einer kleinen „Experten-Firma“ bezüglich wirtschaftlicher Abhängigkeit ein Unterschied gemacht werden soll. Es ist auch nicht einzusehen, wieso neue Bestimmungen erlassen werden, die sich dagegen richten, dass kleinere Firmen auch grössere Mandate übernehmen können oder verhindern, dass es zu Neugründungen von neuen Experten-Firmen kommen kann.

Es wäre unter den vorgeschlagenen Verordnungen auch möglich, dass ein Experte, der ein grosses Mandat und viele kleinere Mandate ausübt, wobei das grosse Mandat noch nicht ganz 20% des Honorarvolumens ausmacht, bei Verlust eines kleinen Mandats, das grosse auch gleich kündigen muss, weil das Honorarvolumen dieses grossen Mandats jetzt plötzlich mehr als 20% ausmacht.

International wird die Unabhängigkeit des Aktuars (hier der Experte für berufliche Vorsorge) über **Standesregeln** geregelt. Beispiele hierzu sind die Standesregel "Richtlinien zur Unabhängigkeit der Pensionskassenexperten", herausgegeben durch die Schweizerische Kammer der Pensionskassenexperten, welche sich auf die "GRUNDSÄTZE UND RICHTLINIEN 2000 FÜR PENSIONSVERSICHERUNGSEXPERTEN" bezieht. Für Aktuar in den Ländern der Europäischen Union gelten solche verbindlichen Standesregeln über den „Code of Professional Conduct for Actuaries in EU Countries“, herausgegeben durch den Groupe Consultatif Actuariel Européen. Aber auch in den USA und in allen anderen Ländern finden sich solche strenge Standesregeln für den Aktuar.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

Abs. 1: Der letzte Satz ist zu streichen, da er völlig nichtssagend ist. Was soll das heissen, dass die Unabhängigkeit auch dem Anschein nach nicht beeinträchtigt sein darf? Bedeutet das etwa, dass es dem Experten überhaupt nichts nützt, wenn er seine Beurteilungen neutral und objektiv abgibt, dass alleine schon der Verdacht, er könnte allenfalls abhängig sein, zwingend zur „Höchststrafe“ führt, nämlich dazu, dass er das Mandat abgeben muss?

Abs. 2a: Dieser Absatz kann so akzeptiert werden. Die Anforderungen sind aber weitgehend auch mit der heutigen Formulierung von Art. 40 BVV2 abgedeckt,

Abs. 2b: Der Begriff Beteiligung ist zu weit gefasst. Der Absatz könnte bedeuten, dass ein Experte, der ein paar Aktien einer Firma (z.B. UBS) direkt oder indirekt (über einen Anlagefonds) hält, nicht Experte von deren Pensionskasse sein darf. Das wäre absurd und geht viel zu weit.

Abs. 2c: Gemäss den Erläuterungen sind unter engen Beziehungen enge Verwandtschaften, aber auch enge Freundschaften zu verstehen. Diese Begriffe sind unklar, insbesondere ist es nicht möglich, einen Massstab für die Intensität einer Freundschaft anzulegen. Vielfach ergeben sich im Verlaufe der Jahre, in denen ein Mandat ausgeübt wird, auch Freundschaften zwischen Experten und der Geschäftsführung einer Kasse. Muss dann das Mandat niedergelegt werden?

Wie bereits ausgeführt wurde, übt der Experte keine Kontrolle über die Geschäftsführung aus. Es ist darum nicht einzusehen, wieso derartige Beziehungen ein Mandat verunmöglichen sollten.

Abs. 2c muss ersatzlos gestrichen werden. Allenfalls könnte verlangt werden, dass der Experte verwandtschaftliche Beziehungen zur Geschäftsführung oder zu einem Mitglied des paritätischen Organs gegenüber der Kontrollstelle offen legen muss.

Abs. 2d: Die wichtigste Aufgabe des Experten besteht in der Überprüfung des finanziellen Gleichgewichts einer Kasse. Weiter hat er gesetzlich vorgeschriebene (oder von der Aufsicht verlangten) Bestätigungen und Berichte zu verfassen. Er hat aber keinen gesetzlichen Auftrag, die Geschäftsführung und die Tätigkeit des Stiftungsrats zu kontrollieren. Insbesondere ist es nicht seine Aufgabe finanzielle Transaktionen und die technische Buchhaltung (Kontenführung für die aktiven Versicherten) zu überprüfen. Der Experte repräsentiert somit in erster Linie nicht eine Kontrollinstanz, sondern eine Fachinstanz, die zur Durchführung ihrer Tätigkeit eine entsprechende gesetzliche Legitimation benötigt. Diese Legitimation erfolgt gemäss dem neuen Art. 52d BVG. Die gesetzlich geforderten (oder von der Aufsicht verlangten) Bestätigungen kann er unter geltendem Recht erbringen, nachdem er die Arbeiten hat kontrolliert oder (und dies wäre unter neuem Recht nicht mehr möglich) falls er sie selber durchgeführt hat.

Der Experte hat in der Praxis aber wesentlich weitergehende Aufgaben als nur die gesetzliche periodische Überprüfung des finanziellen Gleichgewichts und die Bestätigung zum Vorsorgereglement. Oft ist er ein ständiger Berater der Geschäftsleitung und des Stiftungsrats bei Projekten (z.B. Plananpassungen, Erstellung eines neuen Reglements, Fusionen, Teilliquidationen, Neuanschlüsse, Sanierungen, Verteilungen von freien Mitteln) oder er hilft mit bei der Erstellung des Jahresabschlusses (berechnet zum Beispiel die Vorsorgekapitalien und technischen Rückstellungen oder verfasst die technischen Abschnitte im Anhang zur Jahresrechnung). Verschiedentlich muss er später zu diesen Vorgängen Bestätigungen erbringen, weil diese entweder gesetzlich vorgeschrieben sind oder weil die Aufsichtsbehörde dies verlangt (oder allenfalls auch die Kontrollstelle dies wünscht). Diese Beratungstätigkeit darf nicht verboten werden, weil andernfalls ein erheblicher Qualitätsverlust und deutliche Mehrkosten resultieren würden.

Oder man denke an das Vorsorgereglement: Der Experte verfasst oft einen wesentlichen Teil davon und muss nachher bestätigen, dass diese von ihm verfassten Bestimmungen dem Gesetz entsprechen.

In vielen Fällen hilft der Experte der Verwaltung bei der Berechnung von besonders schwierigen Fällen, insbesondere dann, wenn besonderes versicherungsmathematisches Wissen erforderlich ist. Diese unterstützende Funktion bei der Verwaltung darf nicht verhindert werden, weil sonst die Qualität der Sachbearbeitung beeinträchtigt würde.

Gemäss Erläuterung ist es möglich, dass der Experte die technische Verwaltung einer Kasse durchführt. Dies geht aber aus der Formulierung dieses Absatzes nicht hervor und müsste deutlicher ausgeführt werden.

Abs. 2d ist ersatzlos zu streichen.

Abs. 2e: Grundsätzlich führt jedes Mandat zu einer gewissen wirtschaftlichen Abhängigkeit. In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass von einer Grenze von 20% (allenfalls sogar bei 10%) der Honorarsumme von einer wirtschaftlichen Abhängigkeit gesprochen werden muss. Durch diese Bestimmung würde verhindert, dass ein kleines Büro ein grösseres Mandat übernehmen kann. Auch würde verunmöglicht, dass ein Experte sich verselbständigen und mit einer paar wenigen Mandaten seine selbständige Tätigkeit beginnen kann (eines dieser Mandate würde bestimmt mehr als 20% der Honorarsumme ausmachen). Weiter würde verunmöglicht, dass einem selbständigen Experten am Ende seiner Berufstätigkeit seine Mandate sukzessive abbaut, aber einige wenige noch für eine gewisse Zeit weiter betreut.

Es muss auf darauf hingewiesen werden, dass die Honorarsummen der Experten, die sie von einer Kasse erhalten, erheblichen Schwankungen unterworfen sind. Je nachdem ob z.B. ein Gutachten erstellt werden muss, eine Revision des Reglements oder eine Planänderung durchgeführt wird. Die Honorarsumme kann in einem Jahr unter Umständen sehr hoch sein und dann in den Folgejahren praktisch bei Null liegen. Insofern ist die Honorarsumme für die Bemessung der wirtschaftlichen Abhängigkeit kein praktikables Kriterium.

Art. 2e richtet sich vor allem gegen die kleinen Experten-Büros. Unter Umständen wirkt sich aber die wirtschaftliche Abhängigkeit, die jedes Mandat darstellt, in einem grossen Büro mit den spezifischen Interessen der übergeordneten Organisation und der Shareholder wesentlich stärker aus. Es ist auch nicht einzusehen, dass dann, wenn in einem grossen Experten-Büro ein bestimmter Experte zu einem grossen Teil für ein einziges grosses Mandat (z.B. eine grosse Sammelstiftung mit vielen Vorsorgewerken) tätig ist, die wirtschaftliche Abhängigkeit kleiner sein soll, als in einem kleinen Experten-Büro.

Weiter würde der Absatz wahrscheinlich verunmöglichen, dass z.B. ein Hochschulprofessor neben seiner hauptamtlichen Tätigkeit im Nebenamt noch ein paar wenige Mandate als Pensionskassenexperte ausüben darf. Auch hier ist aber nicht einzusehen, wieso dies nicht möglich sein sollte.

Abs. 2e ist ersatzlos zu streichen.

Abs. 2f Hier stellt sich die Frage, was marktkonforme Bedingungen sind und wer das definiert.

Die Bestimmung steht im Gegensatz zu Kartellbestimmungen, gemäss derer keine Preisabsprachen erfolgen dürfen, sondern jede Firma unabhängig entscheiden soll, welcher Preis sie für ihre Dienstleistung verlangen will.

Abs. 2g Keine Bemerkungen. Deckt sich im Wesentlichen mit dem heutigen Art. 40 BVV2.

Fazit

Insgesamt zeigt sich der Vorschlag für den Art. 40 BVV 2 als völlig praxisfern. Insbesondere sind Abs. 2 Buchstaben **c, d, e und f zu streichen** und die Unabhängigkeit über **Standesregeln** sicherzustellen. Diese könnten von der Schweizerischen Aktuarvereinigung und der Schweizerischen Kammer der Pensionskassen-Experten im Auftrag der Oberaufsichtskommission weiter präzisiert und verschärft werden (gewisse Grundsätze bestehen schon in den „Grundsätze

und Richtlinien 2000 für Pensionsversicherungsexperten“). Es liegt dann in der Kompetenz der Oberaufsichtskommission, diese Standesregeln für alle Experten, die von ihr zugelassen werden, als verbindlich zu erklären (vgl. Art. 52d Abs. 3 BVG).

2. Stellungnahme zur Art. 46 BVV 2

Durch Artikel 46 BVV 2 erhält der Mindestzinssatz zur Bestimmung der minimalen Leistungen nach BVG eine neue, zusätzliche Bedeutung: Er wird gleichzeitig zu einem **Maximalzinssatz** für die Verzinsung der Altersguthaben in Beitragsprimatkassen von beliebiger Ausprägung (z.B. umhüllende Kassen, nur im Überobligatorium tätige Kassen). Dieser Maximalzinssatz kann nur überschritten werden wenn freie Mittel vorhanden sind oder wenn die in lit. a bis d genannten Bedingungen kumulativ erfüllt sind.

Diese „Umwandlung“ des Mindestzinssatzes in einen Maximalzinssatz verkennt die materielle Bedeutung des gesetzlichen Mindestzinssatzes, der nur die Aufgabe hat, bei den Ereignissen, Alter, Invalidität und Tod, sowie beim Austritt minimale Leistungen im Rahmen des BVG festzulegen. Es wäre wichtig, sich auf diese ursprüngliche Bedeutung zurückzubedenken. Die gleichzeitige Funktion als Mindestzinssatz und als Maximalzinssatz wird unweigerlich zu Zielkonflikten führen und eine vernünftige Festlegung des Mindestzinssatzes erschweren bzw. verunmöglichen.

Der neue Artikel 46 steht in einem materiellen Widerspruch zu Art. 8 FZV, demzufolge der Zinsrahmen für die Berechnung der Freizügigkeitsleistungen (und somit in der Regel der Vorsorgeverpflichtungen) in Leistungsprimatkassen zwischen 3.5% und 4.5% beträgt. Unabhängig vom Deckungsgrad der Leistungsprimatkasse wird somit das persönliche Vorsorgeguthaben des Versicherten mit mindestens 3.5%, unter Umständen bis zu 4.5% verzinst. Bei einem Deckungsgrad der Kasse von zum Beispiel 108% (und einem Zieldeckungsgrad von 112%) und einem BVG-Mindestzinssatz von 2% darf somit die Beitragsprimatkasse mit nicht mehr als 2% und die Leistungsprimatkasse mit nicht weniger als 3.5% verzinsen. Diese Ungleichstellung von Beitrags- und Leistungsprimatkassen wäre extrem störend. Wenn der Stiftungsrat der Beitragsprimatkasse die Guthaben ebenfalls mit 3.5% verzinsen will, müsste er mit der Kasse zum Leistungsprimat bzw. in ein versicherungstechnisches Beitragsprimat wechseln. Ein wesentlich einfacherer Weg wäre aber die Reduktion der Zielwertschwankungsreserve (hier wird der Handlungsspielraum des obersten Organs nicht eingeschränkt).

Durch die Bestimmung in lit. c, gemäss der für eine Verzinsung über dem BVG-Mindestzinssatz die Wertschwankungsreserve mindestens 75% ihres Zielwerts betragen muss, wird eine „vorsichtige“ Kasse, die einen hohen Zielwert der Wertschwankungsreserve festgelegt hat, „bestraft“. Nehmen wir als Beispiel zwei Kassen mit ähnlicher Versichertenstruktur und Anlagestrategie. Eine legt den Zielwert der Wertschwankungsreserve bei 16% der Verpflichtungen fest, die andere, weil sie ein höheres Sicherheitsniveau wünscht, bei 24%. Die erste „unvorsichtigere“ Kasse kann allenfalls schon bei einem Deckungsgrad von 112% höher verzinsen, die andere erst bei 118%. Der Stiftungsrat der zweiten Kasse wird somit für seine Vorsicht bestraft. Vielleicht bringt ihn das dazu, den Zielwert der Wertschwankungsreserve zu senken. In diesem Fall hätte lit. c gerade den gegenteiligen Effekt als beabsichtigt ist: Anstatt mehr Sicherheit zu schaffen, wird die Sicherheit herabgesetzt.

Das Jahresergebnis und der Deckungsgrad liegen erst nach Abschluss der Jahresrechnung vor. Art. 46 würde somit dazu führen, dass der Zinssatz in einem ersten Schritt auf (maximal) den BVG-Mindestzinssatz festgesetzt und in einem zweiten Schritt – wenn die Jahresrechnung vorliegt - allenfalls erhöht würde. Auch wenn eine solche zweistufige Festsetzung des Zinssatzes von einigen Vorsorgeeinrichtungen schon heute durchgeführt wird, darf man ein solches Vorgehen über eine Verordnungsbestimmung nicht festschreiben.

Der vorgeschlagene Art. 46 verhindert sinnvolle Lösungen bei Fusionen von Kassen. Zum Beispiel will man den Deckungsgrad einer an der Fusion beteiligten Kasse etwas reduzieren und damit eine Annäherung an den Deckungsgrad der anderen Kasse erreichen. Die Reduktion des

Deckungsgrades kann erfolgen über eine Erhöhung der Altersguthaben und der Renten. Dies wäre nach dem Wortlaut des Artikels nicht mehr möglich, wenn z.B. die Wertschwankungsreserve nicht mindestens 75% des Zielwerts beträgt (bzw. 75% zwar erreicht sind, aber kein entsprechender Ertragsüberschuss besteht, von dem dann höchstens 50% für Leistungsverbesserungen eingesetzt werden dürften).

Art. 46 setzt sehr restriktiv fest, wann überhaupt noch eine Verzinsung über dem Mindestzinssatz nach BVG möglich ist und schränkt die Möglichkeiten und somit Verantwortung des Stiftungsrates weiter ein. Er könnte aber auch im umgekehrter Richtung eine negative Wirkung haben, nämlich dass dann, wenn die Voraussetzungen für eine Höherverzinsung gegeben sind (das heisst, der Deckungsgrad beträgt mindestens 110%, 75% des Zielwerts der Wertschwankungsreserve sind erreicht und es besteht ein Ertragsüberschuss), eine Höherverzinsung praktisch vorgenommen werden muss,

- weil der Artikel 46 dazu die Legitimierung gibt und
- dementsprechend der Druck auf die Kassen steigt, dies auch zu tun.

Aber genauso wie eine Höherverzinsung der Altersguthaben nicht generell falsch sein muss, wenn die Bedingungen in lit. b bis d nicht alle erfüllt sind, ist es auch nicht generell richtig, eine Höherverzinsung vorzunehmen, wenn diese Bedingungen erfüllt sind.

Der Begriff „Leistungsverbesserung“ ist unpräzise. Führt beispielsweise ein Umwandlungssatz, welcher versicherungstechnisch gesehen zu hoch ist, in jedem Falle einer Pensionierung zu einer Leistungsverbesserung? Ist ein einmal höherer Verzinsungssatz, mit welchem ein angestrebtes Leistungsziel eingehalten werden soll, eine Leistungsverbesserung? Wäre eine reglementarische Bestimmung einer Vorsorgeeinrichtung, bei denen ein fixer Verzinsungssatz von 3% gilt, gesetzeswidrig? (Siehe dazu die Bemerkungen oben zum Leistungsprimat und zu versicherungstechnisch geführten Beitragsprimat).

Wie steht es mit der Gleichbehandlung bezüglich aktiven Versicherten und Rentnern?

Gemäss Art. 51a hat der Stiftungsrat die grosse Verantwortung den technischen Zinssatz (auf Empfehlung des Experten) und den Zielwert der Wertschwankungsreserve festzulegen. Umgekehrt will die Verordnung den Stiftungsrat bei der Festsetzung des Verzinsungssatzes weitgehend entmündigen. Dies grosse Verantwortung in einem Bereich und die weitgehende Entmündigung im anderen Bereich stehen in einem krassen Gegensatz zueinander.

Mit dem vorgeschlagenen Art. 46 BVV2 wird (völlig willkürlich und aus der Gesamtverantwortung herausgerissen) in die Kompetenzen des obersten Organs eingegriffen. Eine rechtliche Kompetenz für einen solchen Eingriff fehlt unseres Erachtens. Dieser Artikel muss deshalb ersatzlos gestrichen werden.

Fazit

Art. 46 BVV 2 ist ersatzlos zu streichen.

Wir sind Ihnen dankbar, sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, wenn unsere Einwände und Vorschläge berücksichtigt werden.

Für Ihre Fragen stehen wir zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Schweizerische Aktuarvereinigung

Dr. Klemens Binswanger
Vizepräsident der Vereinigung

Dr. Olivier Deprez
Präsident der Kommission
für Fragen der 1. und 2. Säule