



Treffen der eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus der Zentralschweiz mit Regierungsvertretern vom 13. Januar 2016.

Positionspapier der Zentralschweizer Regierungen – genehmigt im Dezember 2015 – zum Thema:

Oberaufsicht des Bundes über die berufliche Vorsorge und über die Stiftungsaufsicht

Auslegungsdifferenzen zwischen dem Konkordatsrat der Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA) und der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) betreffend geplante Eingriffe der OAK BV in die Organisationshoheit der Kantone.

1. Ausgangslage

Die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA) ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt der Konkordatskantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug mit eigener Rechtspersönlichkeit mit Sitz in Luzern. Sie basiert auf dem Konkordat über die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht vom 19. April 2004 und ist seit 1. Januar 2006 operativ.

Die ZBSA ist zuständig für die Wahrnehmung der gesetzlichen Aufsicht über sämtliche Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule (registrierte Pensionskassen, ausserobligatorische Personalvorsorgestiftungen, patronale Wohlfahrtsfonds), die Freizügigkeitsstiftungen sowie die Sparen 3a Stiftungen in einem der Konkordatskantone. Zudem ist die ZBSA Aufsichtsbehörde über die klassischen (in der Regel gemeinnützigen) Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung dem Kanton Luzern, Schwyz, Nidwalden oder Zug oder mehreren Gemeinden dieser Kantone angehören. Ihrer Aufsicht sind heute ca. 500 Vorsorgeeinrichtungen und 400 klassische Stiftungen mit einer Gesamtbilanzsumme von ca. CHF 60 Milliarden unterstellt.

Auf Bundesebene wurde per 1. Januar 2012 eine neue Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV) errichtet. Diese neu geschaffene Kommission führt u. a. die Oberaufsicht über die kantonalen BVG-Aufsichtsbehörden. Sie hat insbesondere eine einheitliche materielle Aufsichtstätigkeit der Aufsichtsbehörden sicherzustellen und kann zu diesem Zweck Weisungen erlassen (Art. 64a BVG, SR 831.40).

2. Handlungsbedarf / Probleme

Zwischen dem Konkordatsrat der ZBSA und der erwähnten OAK BV bestehen bezüglich Zuständigkeiten in organisatorischer Hinsicht gegensätzliche Auffassungen. Die OAK BV hat nach Auffassung des Konkordatsrates nicht für eine einheitliche Organisation, Finanzierung oder Rechnungslegung der kantonalen Aufsichtsbehörden zu sorgen, sondern nach Gesetz (Art. 64a BVG) eine materielle einheitliche Aufsicht sicher zu stellen (z.B. einheitliche Behandlung der Teilliquidation, einheitliche Beurteilung bei Neugründungen von Vorsorgeeinrichtungen, einheitliche Umsetzung der Minderinitiative etc.). Die OAK BV beschäftigt sich jedoch zunehmend mit Themen, welche die kantonale Organisation, die kantonale Finanzierung der BVG-Aufsicht aber auch die durch die Kantone geregelte Rechnungslegung betreffen, welche alleine in die Organisationshoheit der Kantone fallen. Dabei stehen die folgenden drei Aspekte im Vordergrund:

2.1. Die Forderung der OAK BV, dass keine amtierenden Regierungsrätinnen und Regierungsräte dem Konkordatsrat angehören dürfen.

Dem Konkordatsrat der ZBSA gehört aus jedem Konkordatskanton ein Mitglied des Regierungsrates an. Die gleiche Organisation kennen die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht mit Sitz in St. Gallen (SG, TG, GR, GL, AI, AR) und die Westschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht mit Sitz in Lausanne (VD, VS, NE, JU). Die OAK BV verlangt nun von den kantonalen Aufsichtsbehörden, so auch von der ZBSA; dass keine amtierenden Regierungsrätinnen und Regierungsräte dem Konkordatsrat angehören dürfen. Aus Sicht des Konkordatsrates verfügt die OAK BV über keine gesetzliche Grundlage um von der ZBSA zu verlangen, dass keine amtierenden Regierungsrätinnen und Regierungsräte im Konkordatsrat Einsitz nehmen dürfen. Die OAK BV hat weder gestützt auf das Gesetz noch auf die Materialien die Kompetenz, Regierungsrätinnen und Regierungsräten den Einsitz in den Konkordatsrat zu verbieten. Die Organisation des Konkordatsrates fällt in die alleinige Organisationshoheit der Kantone. Der Konkordatsrat der ZBSA übt gemäss Konkordat strategische Aufgaben aus. Sämtliche operativen Aufgaben der ZBSA werden gemäss Konkordat ausschliesslich durch deren Geschäftsstelle wahrgenommen. Die Geschäftsstelle unterliegt bei der Ausübung ihrer operativen Aufgaben keinem Weisungsrecht des Konkordatsrates und ist somit unabhängig. Dieses Konzept funktioniert seit 10 Jahren ohne Probleme. Es besteht deshalb vorliegend aus Sicht des Konkordatsrates kein Handlungsbedarf. Die gleiche Auffassung vertreten auch die Ost- und Westschweizer Aufsichtsbehörde. Die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht hat zudem zur Frage der Zulässigkeit der Einsitznahme von Regierungsmitgliedern im obersten Organ der BVG-Aufsichtsbehörde ein Gutachten erstellen lassen. Dieses Rechtsgutachten kommt klar zum Schluss, dass die Einsitznahme von Regierungsmitgliedern bundesrechtskonform ist und die OAK BV nicht berechtigt ist, den Einsitz von Regierungsmitgliedern in Form einer Weisung zu verbieten.

2.2. Die von der OAK BV geplante Einführung eines IKS gemäss Finanzkontrolle des Bundes

Die OAK BV verlangt gemäss ihrem Weisungsentwurf von den kantonalen Aufsichtsbehörden die Einführung eines IKS. Die ZBSA verfügt über ein IKS. Das IKS wird von der Finanzkontrolle des Kantons Zug geprüft. Ein IKS, wie es die OAK BV gemäss Weisungsentwurf vorsieht, würde zu Doppelspurigkeiten führen, welche ineffizient sind und verhindert werden müssen. Ein IKS gemäss Bund wäre nicht angemessen. Grösse, Verhältnisse und Komplexität der ZBSA blieben völlig unbeachtet. Zudem existiert keine gesetzliche Grundlage, wonach die OAK BV der ZBSA ein IKS vorschreiben könnte. Das IKS ist Teil der Organisation der ZBSA und liegt somit in der alleinigen Organisationshoheit der Konkordatskantone.

2.3. Die geplante Einführung einer partiellen Erfolgsrechnung (Spartenrechnung) für die Tätigkeit der ZBSA im Bereich der beruflichen Vorsorge

Aus Sicht des Konkordatsrates fehlt der OAK BV die notwendige gesetzliche Grundlage zum Erlass von Vorschriften betreffend die Rechnungslegung der ZBSA. Das Finanz- und Rechnungswesen und die diesbezüglichen Zuständigkeiten sind im Konkordat über die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht abschliessend geregelt und fallen in die Organisationshoheit der Konkordatskantone. Es bleibt somit kein Raum für Vorschriften der OAK BV zum Finanz- und Rechnungswesen der ZBSA. Zudem ist der Konkordatsrat der Ansicht, dass Art. 64a des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) keine gesetzliche Grundlage zur Einführung einer Spartenrechnung bildet. Gemäss dieser Bestimmung und der entsprechenden Gesetzestmaterialien, stellt die OAK BV eine einheitliche materielle Aufsichtstätigkeit der Aufsichtsbehörden sicher. Die Vorschrift einer Spartenrechnung hat mit der Sicherstellung einer einheitlichen materiellen Aufsichtstätigkeit nichts zu tun. Auch die Bestimmung, wonach die Oberaufsicht die Jahresberichte der Aufsicht prüft (Art. 64b BVG) kann die Regelungen des Finanz- und Rechnungswesen des Konkordatsrates der Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht weder abändern noch ergänzen, da diese, wie gesagt, in der alleinigen

Organisationshoheit der Konkordatskantone liegen. Der Konkordatsrat allein ist zuständig für die Genehmigung der Jahresrechnung und hat seiner Geschäftsstelle, sofern notwendig, Weisungen zu erteilen. Gemäss Konkordatsvertrag ist ein Gesamtkostendeckungsgrad verlangt. Die ZBSA muss zudem gemäss Konkordatsvertrag effizient und kostendeckend arbeiten, sodass eine nennenswerte systematische Querfinanzierung zwischen BVG-Aufsicht und der Aufsicht über die klassischen Stiftungen schon per Definition ausgeschlossen ist. Die Einführung einer Spartenrechnung würde zudem zu grossem Zusatzaufwand bei der ZBSA führen. Im Übrigen besteht die ZBSA seit 1. Januar 2006 und sie hat mit ihren Gebühren seit mehr als zehn Jahren keine nennenswerten Probleme.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass aus Sicht des Konkordatsrates die OAK BV keine Führungs- und Organisationskompetenzen hat. Diese liegen allein bei den Kantonen, welche die Verantwortung für die Organisation, Rechnungslegung, Finanzierung der BVG-Aufsicht als auch die entsprechende Haftung tragen.

3. Erwartungen an die Zentralschweizer Parlamentarierinnen und Parlamentarier

Die Zentralschweizer Regierungen ersuchen die Zentralschweizer Parlamentarierinnen und Parlamentarier sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten dafür einzusetzen, dass die OAK BV nicht in die Organisationshoheit der Kantone eingreift. Insbesondere werden die Parlamentarierinnen und Parlamentarier ersucht, eine von der OAK BV angekündigte Gesetzesänderung, welche ein Verbot des Einsitzes von Mitgliedern von Regierungsräten in den Konkordatsrat von BVG-Aufsichtsbehörden beinhaltet, zu bekämpfen respektive abzulehnen.

Bereits im Jahre 2014 hat Herr Nationalrat Daniel Fässler (AI) bezüglich OAK BV und deren Aufgaben (Art. 64a BVG) eine Anfrage eingereicht (Anfrage Fässler Daniel, Amtl. Bull. NR, 14.1070). Die Beantwortung dieser Anfrage fiel jedoch nicht zufriedenstellend aus, da wichtige Fragen nicht beantwortet wurden. Die Zentralschweizer Regierungen bitten die Parlamentarierinnen und Parlamentarier deshalb, einen Vorstoss einzureichen um die Auslegung von Art. 64a BVG zu klären und wenn nötig, eine Gesetzesänderung zu verlangen, die verhindert, dass die OAK BV in die kantonale Organisationshoheit eingreift.

Beilage: Gesetzestext Art. 64a BVG

Art. 64 a Aufgaben

¹ Die Oberaufsichtskommission beaufsichtigt die Aufsichtsbehörden. Sie hat folgende Aufgaben:

- a. Sie stellt die einheitliche Aufsichtstätigkeit der Aufsichtsbehörden sicher; sie kann zu diesem Zweck Weisungen erlassen.
- b. Sie prüft die Jahresberichte der Aufsichtsbehörden; sie kann Inspektionen bei den Aufsichtsbehörden durchführen.
- c. Sie erlässt bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage und vorheriger Anhörung der interessierten Kreise die für die Aufsichtstätigkeit notwendigen Standards.
- d. Sie entscheidet über die Zulassung und den Entzug der Zulassung von Experten für berufliche Vorsorge.
- e. Sie führt ein Register über die zugelassenen Experten für berufliche Vorsorge; das Register ist öffentlich und wird im Internet veröffentlicht.
- f. Sie kann den Experten für berufliche Vorsorge und den Revisionsstellen Weisungen erteilen.
- g. Sie erlässt ein Organisations- und Geschäftsreglement; das Reglement bedarf der Genehmigung durch den Bundesrat.

² Sie beaufsichtigt zudem den Sicherheitsfonds, die Auffangeinrichtung und die Anlagestiftungen.

³ Sie unterbreitet dem Bundesrat jährlich einen Tätigkeitsbericht und verkehrt mit dem Bundesrat über das Eidgenössische Departement des Innern.