



Treffen der eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus der Zentralschweiz mit Regierungsvertretern vom 15. Januar 2020.

Positionspapier der Zentralschweizer Regierungen – genehmigt im Januar 2020 – zum Thema:

Botschaft «Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung der Aufsicht in der 2. Säule» (Geschäftsnummer 19.080)

1. Ausgangslage

Im Bereich des BVG beschlägt Botschaft Nr 19.080, «Modernisierung der Aufsicht» folgende Themen:

1. Aufgaben des Experten für berufliche Vorsorge (Art. 52e BVG)
2. Übertragung von Rentnerbeständen (Art. 53e BVG)
3. Zusammensetzung der Aufsichtsbehörden (Art. 61 Abs. 3 BVG)
4. SiFo, Erhebung von Gebühren der OAK, Informationsaustausch zwischen Vorsorgeeinrichtungen und der Zentralen Ausgleichsstelle der AHV, etc. (Art. 56 – 59a BVG, Art. 64c BVG)
5. Entschädigung von Vermittlungstätigkeiten (Art. 69 BVG)

Aus Sicht der Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZB)SA interessieren nur die Punkte 1 bis 3. Aus Sicht der Zentralschweizer Regierungen interessiert einzig der 3. Punkt:

Art. 61 Abs. 3 BVG «Die Aufsichtsbehörde ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie unterliegt in ihrer Tätigkeit keinen Weisungen.» soll mit einem dritten Satz ergänzt werden:
«... Ihre Mitglieder dürfen weder der Kantonsregierung angehören noch eine Funktion in der öffentlichen Verwaltung ausüben.»

Die Zentralschweizer Regierungen vertreten weiterhin die Position, die sie bereits bisher vertreten haben. Die Organisation und insbesondere die Zusammensetzung der Direktaufsichtsbehörden ist Sache der Kantone.

2. Handlungsbedarf / Probleme

Der Bundesrat begründet die vorgeschlagene Ergänzung von Art. 61 Abs. 3 BVG mit «Governance».

Dieses Argument ist nicht glaubwürdig. Wäre es eine echte und taugliche Governance-Vorschrift, wäre sie anders formuliert. Unabhängigkeit bedeutet nicht nur politische Unabhängigkeit. Branchenunabhängigkeit wäre mindestens gleich wichtig oder sogar wichtiger.

Die beantragte Ergänzung von Art. 61 Abs. 3 BVG ist deshalb abzulehnen.

3. Haltung der Zentralschweizer Regierungen

3.1. Begründung in der Botschaft (S. 41 f.), Haltung BSV/Bundesrat

«Die Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden wird gestärkt, indem eine Einflussnahme durch kantonale Regierungsmitglieder auf die Aufsichtstätigkeit ausgeschlossen wird.

(...)

Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden

Ein zentrales Bestreben der Strukturreform war die Stärkung der Governance. Der Entwurf zur Änderung des BVG vom 15. Juni 2007 sah vor, dass die Aufsichtsbehörde in rechtlicher, finanzieller und administrativer Hinsicht unabhängig ist. Der Gesetzgeber wich davon ab und legte fest, dass die Aufsichtsbehörde eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit sein muss und in ihrer Aufsichtstätigkeit keinen Weisungen unterliegt. Mit diesem politischen Kompromiss wurde die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden zwar gestärkt, eine Einflussnahme durch den Kanton aber nicht gänzlich verhindert. So verwehrt es die geltende Bestimmung Regierungsmitgliedern und Angestellten der kantonalen Verwaltung nicht, Einsitz in den Kontrollgremien der Aufsichtsbehörden zu nehmen. Eine unabhängige Aufsichtstätigkeit ist dadurch nicht vollständig gewährleistet. Die Feststellung der OAK BV, dass die Besetzung der Organe regionaler Aufsichtsbehörden mit kantonalen Exekutivmitgliedern unter dem Gesichtspunkt der Unabhängigkeit problematisch sei, wurde von den regionalen Aufsichtsbehörden unter Berufung auf die kantonale Organisationsautonomie bestritten. Daraufhin ersuchte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates den Bundesrat um Klärung der gesetzlichen Grundlagen. Einem parlamentarischen Vorstoss, der verlangte, dass die Aufsichtsbehörden die Aufsichtsorgane in eigener Verantwortung bestimmen dürfen sollen, wurde keine Folge gegeben mit dem Hinweis auf diese Vorlage und die Möglichkeit der Räte, bei den Beratungen zu diesem Geschäft Fragen zu klären und entsprechende Beschlüsse zu fassen. Der Bundesrat hält nach wie vor an seiner damaligen Beurteilung fest, dass eine unabhängige Aufsichtstätigkeit durch die Einsitznahme von Mitgliedern der Kantonsregierung im Einzelfall erschwert sein kann und gestützt auf allgemeine Governance-Überlegungen das Risiko von Interessenkonflikten vermieden werden soll. Dies ist nicht zuletzt auch deshalb von Bedeutung, weil die kantonalen Vorsorgeeinrichtungen, anders als die Vorsorgeeinrichtungen des Bundes, von einer kantonalen bzw. regionalen Aufsichtsbehörde beaufsichtigt werden. Im Rahmen dieser Revision soll daher neben der organisatorischen auch die personelle Unabhängigkeit von den Kantonen gesetzlich verankert werden. Artikel 47 Absatz 2 der Bundesverfassung schützt die Kantone vor nicht notwendigen Eingriffen des Bundes in deren Organisationsautonomie. Die neue Bestimmung (Art. 61 Abs. 3 E-BVG) stärkt die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden und verhindert, dass strengere Anforderungen an Akteure der beruflichen Vorsorge gestellt werden als an die Aufsichtsbehörden, die die Akteure beaufsichtigen. Damit erfolgt der Eingriff in die Organisationsautonomie der Kantone aus guten Gründen und ist somit verhältnismässig.»

3.2. Argumente der Zentralschweizer Regierungen

- Die Kantone tragen die finanzielle und politische Verantwortung der vorsorgerechtlichen Aufsicht. Die Kantone müssen deshalb auch die Organisation der Aufsichtsbehörden verantworten. Dies beinhaltet insbesondere die Genehmigung des Budgets, das Erlassen von internen Regularien oder die Abnahme der Jahresrechnung und des Geschäftsberichts. Deshalb sind Kantonsvertreter im strategischen Gremium opportun. Sie gewähren auch die Branchenunabhängigkeit.

- Die Aufsichtsbehörden üben hoheitliche Tätigkeiten aus. So können das oberste Organ oder einzelne seiner Mitglieder ermahnen, verwarnen oder abberufen oder Ordnungswidrigkeiten büssen. Es ist nicht nur wünschenswert, sondern dringend erforderlich, politisch verantwortliche Akteure mit dem staatlichen Gewaltmonopol auszustatten. Eine "Entstaatlichung", bzw. eine "Privatisierung" dieser hoheitlichen Kompetenzen ist staatsrechtlich höchst bedenklich.
- Gemäss Konkordatsvertrag sind die Kompetenzen der Konkordatsräte klar geregelt. Der Konkordatsrat übt strategische Aufgaben aus. (z.B. Genehmigung Budget und Jahresrechnung, Wahl des/der Geschäftsleiter/in und Revisionsstelle, Gebührenordnung etc.). Sämtliche operativen Aufgaben nimmt die Geschäftsstelle wahr. Es gibt kein Weisungsrecht des Konkordatsrates bei operativen Aufgaben. Warum der Einsitz von Regierungsräten die unabhängige operative Aufsichtstätigkeit erschweren soll, ist nicht nachvollziehbar.
- Konkordate, deren strategische Gremien sich aus Regierungsräten zusammensetzen, gibt es in der beruflichen Vorsorge seit 2006. Die Aufsichtstätigkeit wurde durch die getroffene Organisation in keiner Weise erschwert. Auch gab es keine Interessenkonflikte bei der Aufsicht öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen.
- In sämtlichen Konkordaten in der Schweiz dürfen Regierungsräte Einsitz nehmen. Aus bundestaatsrechtlicher Sicht ist es sogar gegeben, dass magistrale Personen Mitglieder der Konkordatsräte sind, da nur der Vollzug der staatlichen Aufgaben an das Konkordat delegiert ist. Warum das bei der vorsorgerechtlichen Aufsicht anders sein soll, ist nicht nachzuvollziehen. Auch ein Gutachten, das die Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht in Auftrag gegeben hat, bezeichnet die Einsitznahme von Regierungsmitgliedern als bundesrechtskonform.
- Der Einsitz von externen Fachleuten im Konkordatsrat würde der multikantonalen Organisation der ZBSA nicht gerecht.
- Kein magistrales Mitglied eines strategischen Gremiums ist in einem Leitungsorgan einer Pensionskasse oder in einer anderen beaufsichtigten Einrichtung vertreten oder in einer anderen Funktion im Bereich der beruflichen Vorsorge tätig. Dies im Unterschied zu vielen nicht magistralen Mitgliedern von strategischen Gremien.
- Die Interessenbindungen von Regierungsräten sind transparent, sofern Nebentätigkeiten überhaupt erlaubt sind. Dies im Unterschied zu nicht magistralen Mitgliedern von strategischen Gremien. Für letztere sind keine Vorschriften geplant.
- Unabhängigkeit von der BVG-Branche und Anforderungen an Mitglieder der strategischen Gremien werden nicht statuiert. Es wird bloss eine bestimmte Gruppe von der Mitarbeit ausgeschlossen.
- Wären alle magistralen Personen in strategischen Gremien der Aufsichtsbehörden verboten, müsste man sich überlegen, wer diese Aufgaben übernehmen darf/soll. Ohne Definition der Anforderungen, so wie es zurzeit vom Bundesrat geplant ist, wäre zu erwarten, dass primär Branchenvertreter in die Gremien Einzug nehmen. Damit würden die Aufsichtsbehörden zu Selbstregulierungsorganisationen mutieren, für die die Kantone allerdings die Verantwortung tragen.
- Regierungsräte erhalten i.d.R. keine Entschädigung für ihre Tätigkeit im Rahmen eines Konkordates. Würde man das strategische Gremium mit nicht magistralen Personen bestücken, hätte dies Entschädigungen zur Folge, deren Finanzierung gemäss aktuellem Konkordat von den Kantonen zu tragen wäre. Wollte man die Entschädigung auf das Konkordat überwälzen, wäre bei der ZBSA eine Änderung des Konkordats nötig. Konkordate (inkl. ZBSA) sind rein gebührenfinanziert und nicht Teil der Kantonsbudgets. Entschädigungen müssten auf die beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen überwälzt werden.

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,

Die beantragte Ergänzung von Art. 61 Abs. 3 BVG abzulehnen.