



KONFERENZ DER KANTONALEN BVG- UND STIFTUNGSAUFSICHTSBEHÖRDEN
CONFÉRENCE DES AUTORITÉS CANTONALES DE SURVEILLANCE LPP ET DES FONDATIONS

Bundesamt für Sozialversicherungen
BSV
Frau Colette Nova, Vizedirektorin
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Zürich, 12. Juli 2023

**Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule:
Vernehmlassung der Konferenz zu den Ausführungsbestimmungen**

Sehr geehrte Frau Nova
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für Ihre Einladung vom 19. April 2023 zur Vernehmlassung über die Ausführungsbestimmungen zur Optimierung der 2. Säule. Gerne nehmen wir nachfolgend Stellung und fokussieren dabei auf die Änderungen, welche die berufliche Vorsorge betreffen, insbesondere jene der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2).

Im Ergebnis halten wir fest, dass aus den neuen Ordnungsbestimmungen zu wenig hervorgeht, dass die gewillkürte Trennung von Aktiven und Rentnern dem Grundgedanken der beruflichen Vorsorge widerspricht. Eine Trennung kann deshalb nur in spezifischen Ausnahmefällen möglich sein, und auch nur dann, wenn die Finanzierung auf lange Sicht für den betreffenden Rentnerbestand gewährleistet ist. Die neuen Art. 17 und 17a BVV 2 weisen unseres Erachtens wesentliche Mängel auf, die zwingend zu korrigieren sind. Es handelt sich dabei um Mängel, die der beabsichtigten neuen Bestimmung von Art. 53e^{bis} BVG im Ergebnis diametral widersprechen und ein Verhalten fördern, das man genau verhindern wollte.

Ad Artikel 3 Absatz 3 BVV 1:

Die Ergänzung der Verzeichnisse der beaufsichtigten Einrichtungen mit der UID erachten wir als sinnvoll, auch wenn zumindest die Umstellung mit einem gewissen Aufwand für die Direktaufichtsbehörden verbunden ist. Allenfalls ist im Rahmen einer Übergangsbestimmung festzulegen, bis wann die Verzeichnisse entsprechend ergänzt werden müssen.

Ad Artikel 6 Absatz 3 und Artikel 7 Absatz 1 bis 3 BVV 1

Nach geltendem Recht werden die Kosten der Oberaufsicht durch eine jährliche Aufsichtsabgabe der (Direkt-)Aufsichtsbehörden sowie durch Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen gedeckt, wobei die Direktaufichtsbehörden die geschuldeten Abgaben auf die von ihnen beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen überwälzen. Neu erhebt der Sicherheitsfonds die Aufsichtsabgaben (vgl. Artikel 56 Absatz 1 lit. i neuBVG). Der Wechsel, auf das neue System, bedarf neben den Ausführungsbestimmungen in Artikel 7 Absatz 1 bis 3 BVV 1 ausdrücklicher Übergangsbestimmungen, welche festlegen per wann der Systemwechsel vorgenommen wird, damit klar ist, wer die Aufsichtsabgabe der Oberaufsichtskommission für das Jahr 2023 erhebt, falls die Ordnungsbestimmungen per 1. Januar 2024 in Kraft treten sollten.



KONFERENZ DER KANTONALEN BVG- UND STIFTUNGSAUFSICHTSBEHÖRDEN
CONFÉRENCE DES AUTORITÉS CANTONALES DE SURVEILLANCE LPP ET DES FONDATIONS

Sinn und Zweck von Art. 53e^{bis} BVG

Im Sinne einer Vorbemerkung zu den Ausführungen betreffend die neuen Verordnungsbestimmungen halten wir, wie bereits erwähnt, fest, dass die Trennung von Aktiven und Rentnern in der beruflichen Vorsorge nur unter restriktiven Bedingungen erfolgen kann. Das System der zweiten Säule basiert auf einer Solidargemeinschaft von Aktiven und Rentnern. Dieses Grundprinzip muss die verantwortlichen Stiftungsorgane, Dienstleister, aber auch die Experten für berufliche Vorsorge, leiten. Eine gewillkürte Trennung von Versichertenbeständen nach Aktiven und Rentnern erachten wir grundsätzlich als nicht im Interesse der Destinatäre liegend (Art. 51b Abs. 2 BVG) und gegen den Stiftungszweck der beruflichen Vorsorge (Vorsorge für die Aktiven und Rentner eines Arbeitgebers) verstossend.

Es ist uns bewusst, dass es sehr wohl Ausnahme-Sachverhalte gibt, bei denen eine Übertragung oder gar Auftrennung von Versichertenbeständen als nachvollziehbar und zulässig erachtet wird (z.B. Liquidationen von Vorsorgeeinrichtungen, Betriebsschliessungen, Betriebsverkäufe, inexistenten Arbeitgeber). Auch der Gesetzgeber hat in Art. 53e BVG entsprechende Konstellationen bei der Auflösung von Anschlussverträgen vorgesehen, wobei es dort um das Zurücklassen von Rentnern geht.

Nichtsdestotrotz darf die Übernahme und Übertragung von Rentnerbeständen nicht als eigenständiges Vorsorgegeschäft oder Vorsorgemodell Schule machen. Art. 53e^{bis} BVG hat dies nicht zum Inhalt. Vielmehr will die neue Gesetzesvorschrift, dass in jenen Fällen, in denen es ausnahmsweise zur Übernahme von Rentnerbeständen kommt, eine genügende Finanzierung sichergestellt ist, und dass die Aufsichtsbehörde eine Genehmigung aussprechen muss. Es sind somit verschärfende gesetzliche Anforderungen, die im Ergebnis den Schutz der Destinatäre und ihrer Vorsorgevermögen gegenüber der heutigen Rechtslage erhöhen wollen. Diese ratio legis muss auch in den Verordnungsbestimmungen wesentlich deutlicher zum Ausdruck kommen.

Ad Artikel 17 BVV 2

Grundsätzlich gehen wir davon aus, dass der neue Artikel 53e^{bis} BVG nichts an der Praxis der kantonalen BVG- und Aufsichtsbehörden betreffend die Entstehung von Rentenbeständen ändert. Demnach öffnen die neuen Bestimmungen nicht einen Markt, um Rentenbeziehende gewillkürt von den zu ihnen gehörenden Aktivversicherten zu trennen mit dem Ziel, diese zur Verbesserung der Bilanz der Arbeitgeberin separat bei einer anderen Vorsorgeeinrichtung unterzubringen (was regelmässig weder im Interesse der abgebenden noch der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung liegt). Die Auflösung eines Anschlussvertrages nur für den Bestand der Rentenbeziehenden ist unseres Erachtens auch weiterhin nicht möglich. Die neuen Bestimmungen regeln (neben den rentnerlastigen Beständen) einzig den Fall, in welchem bereits ein reiner Rentnerbestand entstanden ist (bspw. durch Kündigung eines Anschlussvertrages und Zurücklassung der Rentenbeziehenden, durch Wegfall der Arbeitgeberin und somit Wegfall der Aktivversicherten, im Rahmen einer Gesamtliquidation etc.). Besteht eine Vorsorgeeinrichtung weiter, kann ein Rentnerbestand nicht allein aufgrund eines Entscheids der übertragenden und der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung entstehen. Rentnerlastige Bestände können hingegen auch aufgrund eines Anschlusswechsels der Arbeitgeberin übertragen werden. Es ist unseres Erachtens daher notwendig, dass in der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) oder zumindest in den Erläuterungen präzisiert wird, in welchen Fällen ein reiner Rentnerbestand entstehen und von einer anderen Vorsorgeeinrichtung übernommen werden kann. So kommen die vorgesehenen Bestimmungen grundsätzlich auch im Rahmen einer Teilliquidation nach Artikel 53b Absatz 1 lit. c BVG oder bei der Kündigung eines Anschlussvertrages zum Tragen, wenn der Bestand rentnerlastig ist.

Gemäss geltendem Recht und Rechtsprechung können Vorsorgeeinrichtungen nicht ohne Zustimmung der Arbeitgeber über die Anschlüsse und Bestände verfügen. Zudem sind die Mitwirkungsrechte der aktiv Versicherten zu beachten, wie das Bundesgericht in BGE 146 V 169 festgehalten



KONFERENZ DER KANTONALEN BVG- UND STIFTUNGSAUFSICHTSBEHÖRDEN
CONFÉRENCE DES AUTORITÉS CANTONALES DE SURVEILLANCE LPP ET DES FONDATIONS

hat. Um Missverständnisse zu vermeiden, sollten diese formellen Voraussetzungen explizit in der Verordnung festgehalten werden.

Insgesamt betrachtet sollte der Umgang mit Anschlusswechslern von rentnerlastigen Beständen bei Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen geklärt werden. Die Regelung von Art. 17 BVV2 ist u.E. nicht praktikabel.

Ad Artikel 17a Absatz 1 BVV 2

Hierzu haben wir keine Bemerkungen.

Ad Artikel 17a Absatz 2 BVV 2

Diese Bestimmung widerspricht fundamental der in Art. 53e^{bis} BVG verankerten Grundvoraussetzung für die Übertragung, namentlich der Sicherstellung der ausreichenden Finanzierung der zu übertragenden Rentnerbestände. Ein Abstellen auf die vorhandene Wertschwankungsreserve der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung kann hierfür nicht die relevante Massgrösse sein. Berücksichtigt wird damit lediglich der Aspekt der Verwässerung bei der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung.

Im Ergebnis führt diese Bestimmung dazu, dass der zu übertragende rentner(lastige) Bestand umso schlechter finanziert sein kann, je schlechter die übernehmende Vorsorgeeinrichtung finanziert ist. Eine Vorsorgeeinrichtung in Unterdeckung könnte sogar Rentenbestände ohne jegliche Wertschwankungsreserven übernehmen. Solche Fehlanreize sind zu vermeiden, damit die jederzeitige finanzielle Sicherheit und Stabilität von Vorsorgeeinrichtungen nicht gefährdet ist.

Bei einer Teilliquidation aufgrund eines Anschlusswechsels (Artikel 53b Absatz 1 lit. c BVG) besteht in der vorgesehenen Bestimmung zudem ein Konflikt zu Artikel 27h Absatz 1 BVV 2 und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (statt vieler: BGE 145 V 22 E. 9.2.2 und BGE 144 V 120 E. 1.2.3), wonach bei einer Teilliquidation nur die Situation in der abgebenden Vorsorgeeinrichtung massgebend ist. Sinnvollerweise sind die Bestimmungen betreffend die Teilliquidation mitanzupassen.

Ad Artikel 17a Absatz 3 BVV 2

Es besteht eine Inkonsistenz zwischen Art. 17a Abs. 2 und Abs. 3 BVV2, was die genügende Höhe der Wertschwankungsreserve anbelangt. Bei Vorsorgeeinrichtungen soll bereits die tatsächlich vorhandene Wertschwankungsreserve genügend sein (Abs. 2) und bei Einrichtungen mit Vorsorgewerken ist mindestens die Zielgrösse der Wertschwankungsreserve notwendig (Abs. 3).

Die Möglichkeit der Sicherstellung analog zu Artikel 58 Absatz 2 lit. a BVV 2 ist unseres Erachtens zu streichen. Bei Beibehaltung ist zu definieren, wer die Sicherstellung einholt, wann sie zum Tragen käme, ob sie tatsächlich unbefristet gälte und wer welche Kosten dafür zu tragen hätte

Ad Artikel 17a Abs. 4 und 5 BVV2

Hierzu haben wir keine Bemerkungen.

Ad Artikel 17a Absatz 6 BVV 2

Der Experte hat bereits aufgrund von Artikel 17a Absatz 5 BVV 2 die künftigen Entwicklungen des Bestandes (Passivseite) zu berücksichtigen. Soll auch die Veränderung der Aktivseite berücksichtigt werden, birgt dies das Risiko, dass der Übernahmevertrag mehrmals angepasst werden muss. Gerade im Falle einer Teilliquidation bestehen hier wiederum Unsicherheiten in Bezug auf die regulatorische Konkretisierung von Artikel 27h Absatz 4 BVV 2 und der vorliegend vorgesehenen Verordnungsbestimmung.



KONFERENZ DER KANTONALEN BVG- UND STIFTUNGSAUFSICHTSBEHÖRDEN
CONFÉRENCE DES AUTORITÉS CANTONALES DE SURVEILLANCE LPP ET DES FONDATIONS

Auch die Aufsichtsbehörde muss sich für den Erlass ihrer Genehmigungsverfügung zwingend auf gesicherte Grundlagen abstützen können. Es kann bei einer Anwendung von Art. 17 Abs. 6 BVV 2 zu mehrfachen Verzögerungen kommen, die der Rechtssicherheit und Verbindlichkeit abträglich sind. Auch wäre eine genügende Finanzierung unter Umständen wieder in Frage gestellt.

Im Übrigen stellen wir fest, dass die Beurteilung der Rentnerlastigkeit dem Experten für berufliche Vorsorge der übergebenden Vorsorgeeinrichtung obliegt, während der Experte für berufliche Vorsorge der übernehmenden Vorsorgeeinrichtung für die Beurteilung der ausreichenden Finanzierung verantwortlich ist. Unseres Erachtens können sich hier Fragen zur Abgrenzung der Haftung der beiden Experten ergeben.

Art. 17a Abs. 6 Satz 1 BVV 2 ist inhaltlich nicht klar, weil lediglich eine neue Beurteilung verlangt werden muss. Von wem das die übernehmende Vorsorgeeinrichtung verlangen soll, wer für eine solche Beurteilung legitimiert ist und was die weiteren Rechtsfolgen daraus sind, bleibt unklar. Art. 17a Abs. 6 BVV2 ist daher zu überarbeiten oder zu streichen.

Ad Artikel 48 BVV 2

Hierzu haben wir keine Bemerkungen.

Wir bitten Sie, unsere Bemerkungen in eine Überarbeitung der neuen Verordnungsbestimmungen einfließen zu lassen. Gerne stehen wir Ihnen auch für weitergehende Erklärungen oder Besprechungen zur Verfügung. Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Konferenz der kantonalen
BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden

Roger Tischhauser
Präsident