

Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge
OAK BV
Per E-Mail: audit@oak-bv.admin.ch

Bern, 15. September 2024

Stellungnahme Weisungsentwurf Mindestanforderungen an die Aufsichtstätigkeit

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Frau Direktorin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, dass wir uns als führender Verband der autonomen Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen zum obgenannten Weisungsentwurf äussern können. Gerne nehmen wir diese Gelegenheit innert der gesetzten Frist wahr. Der Vorstand von inter-pension nimmt nachfolgend wie folgt Stellung:

1. Zur Zielsetzung der Weisung / Grundsätzliches

Die Zielsetzungen, dass einerseits die Einrichtungen «nach einheitlichen Vorgaben»ⁱ beaufsichtigt werden sollen, und dass andererseits die Aufsichtstätigkeit sich auf diejenigen Fälle fokussiert «wo Anzeichen bestehen, dass die Interessen der Versicherten nicht gewahrt werden»ⁱⁱ, wären an sich zu begrüßen. Jedoch bezweifeln wir, dass die vorliegende Weisung geeignet ist, die Erreichung dieser Zielsetzungen zu unterstützen. Begründung:

- a) Zur Vereinheitlichung der Aufsichtstätigkeit eignen sich «Mindestanforderungen» schon von der Sachlogik her nicht. Denn Mindestanforderungen definieren bekanntlich einen minimalen Standard, über den die betreffende Behörde hinausgehen kann (sonst wären es keine Mindestanforderungen). Damit ist der Vielfalt der Aufsichtspraxen weiterhin Tür und Tor geöffnet. Abgesehen davon, dass dieses Ziel sehr schwer zu erreichen ist (da viele der konkreten Sachverhalte nur scheinbar vergleichbar sind und da Ermessens-Über- bzw. Unterschreitungen von verschiedenen Aufsichtspersonen im Einzelfall unterschiedlich beurteilt werden. Es handelt sich dabei bekanntlich nicht um eine «exakte Wissenschaft»), wäre es wohl unabdingbar, dass die Direktaufsichtsbehörden enger zusammenarbeiten und gemeinsame Beurteilungskriterien für wiederkehrende Sachverhalte erarbeiten würden. Hierüber ist im vorliegenden Entwurf nichts zu finden.

- b) Die Fokussierung auf «riskante Fälle» bzw. auf solche, wo die Versicherteninteressen gefährdet sind, setzt voraus, dass die entsprechenden personellen Ressourcen bei der Aufsicht vorhanden sind. Mit den in der vorliegenden Weisung enthaltenen Pflichten, jährlich für jede Einrichtung die finanzielle Lage, die Finanzierung, die Sanierungsfähigkeit und die Anlagestrategie zu beurteilen, werden die Aufsichtsbehörden jedoch genau umgekehrt zur obgenannten Zielsetzung gezwungen, für alle Einrichtungen zusätzlichen Aufwand zu betreiben, also auch für die offenkundig problemlosen Fälle. Für eine fokussierte Aufsichtstätigkeit werden so keine Ressourcen frei, im Gegenteil werden für die zusätzliche «Bürokratie» (diese Beurteilungen in vier Kategorien für jede Einrichtung müssen dann ja auch schriftlich begründet und dokumentiert werden) wohl zusätzliche Ressourcen benötigt.

2. Zu einzelnen Inhaltspunkten der Weisung

- a) Ziffer 1

Wie vorstehend erläutert, bestreiten wir, dass diese «Mindestanforderungen» zur Vereinheitlichung der Aufsichtspraxis beitragen.

- b) Ziffer 4

Die Aufsichtsbehörde soll neu eine jährliche «Beurteilung» vornehmen. Dass sie für ihre Gesamtsicht über die erforderlichen Informationen verfügen muss, versteht sich von selbst. Diese Informationen stehen der Aufsicht bereits heute zur Verfügung, sie hat alle Möglichkeiten, weitere Unterlagen, Expertisen, Zweitmeinungen etc. einzuholen. Der Begriff «Beurteilung» legt den Schluss nahe, dass die Aufsichtsbehörde zusätzlich zur Beurteilung von Experte und Revisionsstelle eine eigene Beurteilung vornehmen muss. Damit verletzt die Weisung Art. 62a Abs. 1 BVG, wonach sich die Aufsichtsbehörde «bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Berichte der Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstelle stützt». Diese bewährte Aufgabenteilung soll somit verlassen werden, was wir nicht unterstützen können, auch wegen der damit verbundenen zusätzlichen Kosten.

- c) Ziffer 5

Die Umschreibung der «Gesamtbeurteilung» enthält für uns mehrere Unklarheiten: Wird da ein Rating oder eine pauschale Gesamtnote o.ä. vorgenommen. Zu wessen Nutzen? Und wie werden die «potenziellen Risiken» dafür, dass eine Einrichtung «die Interessen der Versicherten nicht wahrt oder andere gesetzliche Vorschriften nicht einhält» eingeschätzt? Aufgrund früherer Verstöße? Aufgrund blossen Misstrauens?

Die Aufsichtsbehörde muss u.E. jederzeit bereit sein, bei Verstößen dieser Art einzuschreiten und für die Mängelbehebung zu sorgen. Eine vorgängige Einschätzung des Risikos, dass eine Einrichtung das Recht verletzen könnte, kommt einer Vorverurteilung gleich und wird dem gesetzlichen Auftrag der Aufsichtsbehörde nicht gerecht. Wohl «wacht» die Aufsichtsbehörde über die zweckkonforme Vorsorgetätigkeit, kann also auch bereits bei konkreten Verdachtsfällen tätig werden. Eine flächendeckende Risikoabschätzung in alle Richtungen erachten wir jedoch als höchst ineffizient, sehr kostentreibend und doppelsturig (siehe oben zu Ziffer 4).

Anmerkung: In Ziffer 6 der Weisung wird richtigerweise dargestellt, dass die Aufsichtsbehörde tätig wird, wenn konkrete «Anhaltspunkte» vorliegen. Hierfür enthält die vorliegende Weisung jedoch nichts Neues, die Aufsichtsbehörde nimmt eine Beurteilung im Einzelfall vor und verlangt ggf. zusätzliche Unterlagen.

d) Ziffer 9.4 (Erläuterungen)

Auch die Ausführungen zur Informationsbeschaffung sind u.E. zu präzisieren. Während Ziffer 9.3 das bekannte – und nicht zu beanstandende - Vorgehen beschreibt (was ist der Mehrwert?), ist in Ziffer 9.4 von einem «Kennzahlen-Set» die Rede. Für uns ist unklar, wer das Kennzahlen-Set erstellt:

- Ist es die Aufsichtsbehörde selbst, die diese Kennzahlen aus den Berichten (Jahresrechnung, Expertengutachten etc.) erstellt? Dies wäre an sich konsequent, denn die Aufsicht besitzt ja diese Daten. Wir prognostizieren diesfalls jedoch einen starken Anstieg der Aufsichtsgebühren, da mehr Personalressourcen benötigt werden.
- Werden von den Einrichtungen zusätzliche Kennzahlen-Sets eingefordert? Dann bleiben die Einrichtungen auf den Mehrkosten sitzen; auch dies erhöht die Bürokratie und die Verwaltungskosten, mit fragwürdigem Nutzen und mit einer teilweise doppelspurigen Erhebung von Informationen durch die Aufsicht.
- Kommt dazu: Ob die Ausführungen in Ziffer 9.4 inhaltlich geeignet sind, eine einzelfallgerechte Beurteilung vorzunehmen, möchten wir - insbesondere bezüglich der Berechnung der erwarteten Rendite und der Beurteilung der Anlagestrategie bzw. der Risikofähigkeit – zumindest in Zweifel ziehen. Die Begründungen hierzu sind im Entwurf alles andere als transparent dargestellt.

e) Ziffer 9.5 (Erläuterungen)

Auch diese Aufzählung stützt sich auf mögliche Einzelfälle und beinhaltet weder materielle Neuigkeiten noch dient sie der Vereinheitlichung der Aufsichtstätigkeit.

f) Ziffer 9.7 (Erläuterungen)

Ihren Ausführungen zur Wahrung der Interessen der Versicherten können wir grundsätzlich zustimmen. Die Einrichtungen handeln dabei grundsätzlich eigenverantwortlich und dürfen das ihnen zustehende Ermessen nicht missbrauchen. Wir möchten jedoch betonen, dass bei der Beurteilung im Einzelfall den Einrichtungen (weiterhin) ein grosser Ermessensspielraum einzuräumen ist, so ist insbesondere zu beachten, dass beispielweise das langfristige Interesse der Versicherten sich nicht unbedingt deckt mit dem kurzfristigen Interesse. Und es ist z.B. auch eine auf Wachstum ausgerichtete Anschlusspolitik denkbar, die nicht gegen, sondern im Interesse der Versicherten erfolgt. Und ob die Verwaltungskosten «überhöht» sind, kann die Aufsichtsbehörde u.E. in den seltensten Fällen beurteilen; usw. Mit Blick auf die Aufgabe der Aufsicht ist eine grundsätzliche Zurückhaltung des behördlichen Eingreifens angebracht.

3. Fazit

Angesichts unserer kritisch beleuchteten Punkte, angesichts unserer Fragen zur Klärung dieser Weisung sowie aufgrund der Beurteilung durch inter-pension, dass die Zielsetzungen zwar löblich klingen, jedoch kaum mit dieser Weisung erreicht werden können, ist eine Überarbeitung dieser Weisung oder ein Verzicht darauf unabdingbar. Die Direktaufsichtsbehörden haben heute auf der Basis des geltenden Rechts u.E. genügend Möglichkeiten, ihren Auftrag umzusetzen (vgl. Art. 62 und Art. 62a BVG). Schliesslich möchten wir daran erinnern, dass der gesetzliche Auftrag an die Direktaufsichtsbehörden primär eine Rechtmässigkeitskontrolle beinhaltet. Die vorliegende Weisung ist jedoch nicht weit von einer Ermessenskontrolle durch die Aufsichtsbehörde entfernt, was bekanntlich nicht Teil des geltenden Systems ist.

Antrag von inter-pension

Wir beantragen, auf die vorliegende Weisung zu verzichten, eventualiter wäre der Entwurf im Sinne unserer Ausführungen zu überarbeiten und zu präzisieren.

Wir danken Ihnen für Ihre geschätzte Aufmerksamkeit und Kenntnisnahme sowie für die Aufnahme unseres Antrages. Bei Fragen steht Ihnen unser Geschäftsführer, Herr Nico Fiore, jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Laurent Schlaefli
Präsident des Vorstands



Nico Fiore
Geschäftsführer

ⁱ Begleitschreiben vom 27. Juni 2024, 2. Absatz

ⁱⁱ Begleitschreiben vom 27. Juni 2024, 2. Absatz