

Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen

Anfrage

Die Eidgenössischen Räte haben in der Frühjahrsession eine Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge verabschiedet. Diese weit reichende Änderung tritt in drei Etappen in Kraft. Uns interessiert zum jetzigen Zeitpunkt vor allem die Etappe bezüglich der Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen, die ohne Übergangsbestimmungen am 1. Januar 2012 in Kraft treten soll.

Mit Inkrafttreten dieser Änderung obliegt es ausschliesslich den Kantonen, die Direktaufsicht der Einrichtungen auf ihrem Gebiet sicherzustellen. Teilweise ist dies bereits heute der Fall. Neu ist jedoch, dass das Gesetz bezüglich der Aufsichtskriterien höhere Anforderungen einführt und den Kantonen die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen mit nationalem oder internationalem Charakter überträgt. Diese Einrichtungen waren bis anhin dem BSV unterstellt.

Die Stellung der Direktaufsicht wird gestärkt, indem ihre Aufgaben, Kompetenzen und die zur Verfügung stehenden Aufsichtsinstrumente klarer geregelt werden. Die Direktaufsicht muss künftig unabhängig von Verwaltung und Staatsrat in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestaltet werden. Die Direktaufsicht über die bisher vom Bund beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen mit nationalem oder internationalem Charakter wird innert maximal drei Jahren ab Inkrafttreten der Strukturreform den Kantonen übertragen. Um einen nahtlosen Übergang ins neue Aufsichtssystem sicherzustellen, sind umfangreiche Koordinationsarbeiten nötig.

Als Erstes muss sich der Kanton mit leistungsfähigen Aufsichtsinstrumenten ausstatten, unter anderem mit hoch qualifiziertem Personal – Experten in Recht, Buchhaltung und Versicherungsmathematik. Daraus resultieren erhebliche Kosten, welche die grossen Kantone, die über die kritische Masse verfügen, sicherlich verkraften können, anderen Kantonen jedoch grössere Schwierigkeiten bereiten werden. Aus diesem Grund sieht das Gesetz eine regionale Organisation der Aufsicht vor.

Mehrere Kantone bilden eine Aufsichtsregion und setzen eine Aufsichtsbehörde in Form einer selbstständigen, unabhängigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ein, die bei ihrer Aufgabenerfüllung nicht an Weisungen gebunden ist. Falls nötig, finanzieren die Kantone diese Behörde teilweise mit, doch sollten eigentlich die Aufsichtsgebühren, die von den beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen erhoben werden, die finanzielle Unabhängigkeit der Behörde sicherstellen.

Die Tätigkeit dieser Einrichtungen wird von der vom Bund neu eingesetzten Oberaufsichtskommission beaufsichtigt werden.

Die Kantone der Zentralschweiz (Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug) und der Ostschweiz (St. Gallen, Thurgau, Graubünden, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Aargau) haben sich zu diesem Zweck bereits vor dem Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen auf dem Konkordatsweg zu Regionen zusammengeschlossen. Der Kanton Tessin hat sich den Kantonen der Ostschweiz angeschlossen. Die grossen Kantone Zürich, Genf und Bern nehmen die Direktaufsicht gemäss den Vorschriften des Bundes selber wahr. Die Westschweizer Kantone sind derzeit daran, sich um den Kanton Waadt herum zu gruppieren. Der Kanton Freiburg hat seine Position noch nicht klar bestimmt.

Die Aufsicht wird fortan antizipativer und stark prudenziell ausgerichtet sein, insbesondere was die Unterdeckung von Kassen betrifft; überdies werden ausgezeichnete Kenntnisse in verschiedenen Spezialgebieten der Rechts- und Finanzwissenschaften, der Buchhaltung, des Anlagewesens und der Finanzmärkte vorausgesetzt. Der Kanton Freiburg kann indes die Umsetzung der Gesetzesbestimmungen nicht alleine gewährleisten, da er im Bereich der Aufsichtstätigkeit gegenwärtig mit verschiedenen Schwierigkeiten konfrontiert ist, wie etwa Verzögerungen bei der Prüfung von Vorsorgestiftungen, und da die Umsetzung der bundesrechtlichen Bestimmungen für den Kanton untragbare Kosten verursachen würde. Aus diesem Grund stelle ich dem Staatsrat die folgenden Fragen:

1. Hat der Staatsrat die neuen gesetzlichen Bestimmungen zur Kenntnis genommen; falls ja, wie gedenkt er diese umzusetzen?
2. Hat der Kanton Freiburg die Absicht, unabhängig zu bleiben; falls ja und angesichts der Situation, die derzeit beim kantonalen Amt für die Aufsicht über die Stiftungen und berufliche Vorsorge herrscht (grosse Rückstände; kein spezialisiertes Personal usw.), mit welchen finanziellen Mitteln?
3. Falls nein, gedenkt der Staatsrat Schritte im Hinblick eines Beitritts zum Westschweizer Konkordat zu unternehmen, dem bereits die Kantone Waadt, Neuenburg, Jura und Wallis beigetreten sind?
4. Welche Bestimmungen gedenkt der Staatsrat einzuführen, um die neuen gesetzlichen Vorschriften bezüglich der Aufsicht anzuwenden?

6. April 2010

Antwort des Staatsrats

Die vom eidgenössischen Parlament am 19. März 2010 verabschiedete Strukturreform der beruflichen Vorsorge sieht durch die Kantonalisierung oder Regionalisierung der Direktauf sicht über die Vorsorgeeinrichtungen insbesondere eine verstärkte Aufsicht sowie eine klare Abgrenzung der Aufgaben und der Zuständigkeiten der betreffenden Akteure vor. So müssen die kantonalen (oder interkantonalen) Aufsichtsbehörden in Form von öffentlich-rechtlichen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit verwaltungsunabhängig sein. Konkret sieht der neue Artikel 61 BVG Folgendes vor:

«Die Kantone bezeichnen die zuständige Behörde für die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen sowie die Einrichtungen, die nach ihrem Zweck der beruflichen Vorsorge dienen, mit Sitz im Kantonsgebiet. Die Kantone können gemeinsame Aufsichtsregionen bilden und dafür eine Aufsichtsbehörde bezeichnen. Die Aufsichtsbehörde ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie unterliegt in ihrer Tätigkeit keinen Weisungen.»

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2012 in Kraft.

Die Fragen von Grossrätin Erika Schnyder beantwortet der Staatsrat wie folgt:

1. Der Staatsrat hat die Entwicklung dieses Vorhabens, das bereits 2006 Gegenstand einer Vernehmlassung war, aufmerksam verfolgt. Er hat die am 19. März 2010 verabschiedeten gesetzlichen Bestimmungen zur Kenntnis genommen und beabsichtigt, diesen fristgerecht nachzukommen. Seit 2009 sind Überlegungen und Arbeiten im Gange, damit eine Lösung gefunden wird, die den Interessen des Kantons Freiburg möglichst gerecht wird.

2. Der Kanton Freiburg verfügt bezüglich der Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen offensichtlich nicht über die kritische Masse, um unter den neuen Gesetzesbestimmungen unabhängig bleiben zu können. Daher ist eine Regionalisierung, wie sie von Artikel 61 BVG empfohlen wird, für den Kanton Freiburg die einzige Option.

Das Amt für die Aufsicht über die Stiftungen und die berufliche Vorsorge (ASVA) übt die Aufsicht in Wahrung des Bundesrechts und mit einem geeigneten und qualifizierten Personal aus. Dieses Personal setzt sich zusammen aus der Amtsleiterin (Juristin mit Spezialisierung in Sozialversicherungen), einer höheren Verwaltungssachbearbeiterin (Expertin in Sozialversicherungen) und einem Juristen (mit einem Buchhalterdiplom). In Ausnahmefällen zieht das ASVA externe Experten bei (BVG-Experten / Versicherungsmathematiker, Buchhalter). Ausserdem ist das Tempo bei der Bearbeitung von Akten durch das ASVA mit jenem anderer Aufsichtsbehörden vergleichbar. Somit kann nicht davon gesprochen werden, dass das ASVA in seiner Arbeit grosse Rückstände aufweist.

3. Die mit der Aufsicht über die Stiftungen und die berufliche Vorsorge betraute Sicherheits- und Justizdirektion analysiert seit mehreren Monaten die verschiedenen Lösungen für eine Regionalisierung. Der Beitritt zu einem Westschweizer Konkordat wurde ebenfalls geprüft. Es wurden jedoch auch andere Lösungsmöglichkeiten untersucht. Gegenwärtig sind Gespräche mit dem Kanton Bern – der insbesondere die Vorteile der Nähe und der bestehenden zweisprachigen Struktur aufweist – im Gange. Letzten Endes wird die Lösung gewählt werden, die den Interessen des Kantons Freiburg am besten entspricht.
4. Die Arbeiten im Hinblick auf eine Regionalisierung der Aufsicht werden so bald wie möglich durchgeführt, damit die Umsetzung der neuen Gesetzesbestimmungen bis zum 1. Januar 2012 gewährleistet wird.

Freiburg, den 6. Juli 2010