

Oberaufsichtskommission Berufliche
Vorsorge OAK BV
Seilerstrasse 8
Postfach 7461
3001 Bern

audit@oak-bv.admin.ch

Zürich, 5. September 2024

Stellungnahme zum Weisungsentwurf «Mindestanforderungen an die Aufsichtstätigkeit der Aufsichtsbehörden nach Art. 61 BVG»

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, an der Anhörung zum Weisungsentwurf «Mindestanforderungen an die Aufsichtstätigkeit der Aufsichtsbehörden nach Art. 61 BVG» teilnehmen zu dürfen.

Im Vorfeld zur Erstellung dieser Stellungnahme wurden die Mitglieder der SKPE gebeten, zum Weisungsentwurf Stellung zu nehmen. Auf der Basis der Eingaben hat der Vorstand das folgende Schreiben verfasst. Die Grundsätze der Stellungnahme sind somit in der SKPE breit abgestützt.

I. Allgemeine Bemerkungen

Gemäss Art. 64 BVG gehört es zu einer der Aufgaben der OAK BV, die einheitliche Aufsichtstätigkeit der Aufsichtsbehörden sicherzustellen. Grundsätzlich befürworten wir die Bestrebungen der OAK BV in dieser Hinsicht, kommen jedoch zum Schluss, dass mit den vorliegenden Weisungen dieses Ziel nicht erreicht wird. Dies aus folgenden Gründen:

- 1) Der Weisungsentwurf beschränkt sich auf bestimmte Aspekte der Aufgaben der Aufsichtsbehörden. Speziell im Fokus steht dabei die Aufsicht über die "Wahrung der Interessen der Versicherten". Gemäss Ziffer 9.1 der Weisungen sind das u.a.:
 - das Sorgen für die finanzielle Stabilität (Art. 51a Abs. 1 BVG),
 - die Gewährleistung der Sicherheit der Erfüllung des Vorsorgezwecks (Art. 50 Abs. 2 BVV 2) und
 - die zweckgemässe Verwendung des Vorsorgevermögens (Art. 62 Abs. 1 BVG).

Es ist unbestritten, dass die Kompetenz und die Verantwortung zur Wahrung dieser Interessen beim obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung liegen.

- 2) Gemäss BVG ist ebenfalls klar, dass die Prüfung der Wahrung dieser Interessen wichtige Aufgaben der Revisionsstelle und des Experten für berufliche Vorsorge sind.
- 3) Betreffend den Experten für berufliche Vorsorge steht in der FRP 5 "Mindestanforderungen an die Prüfung der Vorsorgeeinrichtung gemäss Art. 52e Abs. 1 BVG" (Fassung gültig ab dem 31.12.2024):

Das Prüfergebnis und die Beurteilung des Experten sind wie folgt zu strukturieren:

- 1. Prüfungsergebnis finanzielle Sicherheit*
- 2. Prüfungsergebnis laufende Finanzierung*
- 3. Beurteilung der Sanierungsfähigkeit*
- 4. Prüfungsergebnis Zielgrösse Wertschwankungsreserve*
- 5. Prüfungsergebnis reglementarische versicherungstechnische Bestimmungen*
- 6. Ausblick: Erwartete Entwicklung der Vorsorgeeinrichtung über mittlere Frist*

Der Weisungsentwurf weist Aufgaben wie das Beurteilen der finanziellen Lage, der laufenden Finanzierung und der Sanierungsfähigkeit, die der Gesetzgeber explizit dem Experten für berufliche Vorsorge zugewiesen hat, teilweise ebenfalls den Aufsichtsbehörden zu. Diese Aufgaben werden sogar noch über die in den Fachrichtlinien der SKPE enthaltenen Bestimmungen ausgedehnt oder präzisiert, nämlich die Periodizität, den ökonomischen Deckungsgrad, die Methode zur Beurteilung der Sanierungsfähigkeit (Sanierungsbeitrag von 5%) oder die Beurteilung der Anlagestrategie.

- 4) Es werden komplexe Aufgaben mit sehr einfachen Konzepten beurteilt, die den Sachverhalt bei vielen Vorsorgeeinrichtungen nicht adäquat erfassen. Zudem besteht keinerlei Kontrolle, dass diese Interpretationen und Anwendungen den Absichten des Gesetzgebers entsprechen. Fehlanreize sind vorprogrammiert, während viele Vorsorgeeinrichtungen gemäss diesen Vorgaben sehr restriktiv und interventionistisch überwacht würden. Es ist uns zudem kein einziger Fall bekannt, bei dem mit diesen zusätzlichen Mitteln ein Schaden hätte verhindert werden können.

Wir begrüssen eine klare Rollenteilung zwischen oberstem Organ, Experten für berufliche Vorsorge, Revisionsstelle und Aufsichtsbehörden. Es ist Aufgabe der OAK BV, den Akteuren der Aufsichtspyramide ihre entsprechende Rolle zuzuweisen. Dafür müssen Weisungen klar und widerspruchsfrei sein, was beim vorliegenden Entwurf leider grösstenteils nicht der Fall zu sein scheint. Zum Beispiel bestehen Widersprüche zwischen den geplanten Vorgaben und den von der OAK BV zu Mindeststandards erhobenen Fachrichtlinien der SKPE (FRP 4, FRP 5, etc.).

Aus den oben aufgeführten Gründen lehnen wir die vorliegenden Weisungen entschieden ab.

II. Spezielle Anmerkungen zu einzelnen Ziffern

4.1 Finanzielle Informationen

Die in Ziffer 4.1 genannte Beurteilung steht im Widerspruch zu der im BVG geregelten Kompetenzregelung. Unser Vorschlag: "Die Aufsichtsbehörde entnimmt die finanziellen Informationen der Jahresrechnung und der im Rahmen der Fachrichtlinien der SKPE (insbesondere der FRP 5) erstellten Gutachten und Berichte des Experten für berufliche Vorsorge."

Falls an Ziffer 4.1 in der vorgelegten Fassung festgehalten wird, sollte das Wort "beurteilt" (dieser Begriff wird im Weisungsentwurf an mehreren Stellen verwendet) durch einen anderen Begriff wie z.B. "analysiert" ersetzt werden. Dass die Beurteilung jährlich erfolgen muss, steht im Widerspruch zur zeitlichen Vorgabe in Art. 52e Abs. 1 lit. a BVG: "periodisch, mindestens jedoch alle drei Jahre".

6. Aufsichtstätigkeit

Hier sollte besonders auf eine klare Kompetenztrennung der Akteure (Aufsichtsbehörde, oberstes Organ, Experte für berufliche Vorsorge, Revisionsstelle) hingewiesen werden. Die Aufsichtsbehörden dürfen ihr Ermessen nicht anstelle des Ermessens stellen, das dem obersten Organ oder anderen Akteuren von Gesetzes wegen zukommt.

7. Arbeiten des Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstellen

Die Überprüfung durch die Aufsichtsbehörde muss sich auf formale Aspekte und eine Plausibilisierung beschränken. Wie einleitend erwähnt, obliegen die Beurteilung der finanziellen Sicherheit und der Sanierungsfähigkeit dem Experten für berufliche Vorsorge (Art. 52e BVG). Eine oberflächliche "Beurteilung" der Aufsichtsbehörde wird komplexen Sachverhalten kaum gerecht.

9.4 Zu Ziffer 4.1 Finanzielle Informationen

Mit unserem Vorschlag zu Ziffer 4.1 wird sie hinfällig und müsste ersatzlos gestrichen werden.

Falls an Ziffer 9.4 in der vorgelegten Fassung festgehalten wird, lehnen wir bei der Beurteilung der finanziellen Lage die Kennzahl "ökonomischer Deckungsgrad" ab. Es wird mit diesem zweiten Deckungsgrad nicht mehr klar sein, was eigentlich für die finanzielle Situation der Vorsorgeeinrichtung massgebend sein soll. Für dieses Mass besteht keine gesetzliche Grundlage und auch keine Vorgabe in der FRP 2 oder in der FRP 4. Wenn ein solcher Deckungsgrad für die Beurteilung der finanziellen Lage massgebend sein sollte, müsste er in einer Fachrichtlinie der SKPE genau definiert werden. Bis dato wurde uns ein solches Anliegen nicht mitgeteilt. Zudem ist fraglich, ob eine vereinfachte Kennzahl, die wichtige Faktoren wie zum Beispiel gewisse Rückstellungen nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt, zur Beurteilung der finanziellen Lage geeignet ist. In Tiefzinsphasen folgt aus der Führung durch den ökonomischen Deckungsgrad wohl überhöhte Reservenbildung und Leistungsabbau, während bei höheren Zinsen im inflationären Umfeld potenziell eine falsche Sicherheit vorgespiegelt wird.

Bei der *Beurteilung der laufenden Finanzierung* ist das vorgeschlagene Vorgehen unpräzise. Insbesondere kann die "richtige" Sollrendite nicht "kochbuchartig" ermittelt werden. Weiter stellt sich die Frage, ob die Sollrendite aufgrund des aktuellen Deckungsgrades oder aufgrund eines Deckungsgrades von 100% berechnet wird. Wir stellen uns weiter auch die Frage, wer die einheitlichen erwarteten Renditen für jede Anlageklasse festlegt und aufgrund welcher Methode das geschieht.

Die *Beurteilung der Sanierungsfähigkeit bzw. der strukturellen Risikofähigkeit* berücksichtigt allenfalls vorhandene reglementarische Sanierungsmöglichkeiten nicht. Auch ist die Beitragsannahme von 5% der versicherten Lohnsumme willkürlich. Weshalb nimmt man als Basis nicht die AHV-Löhne? Auch hier wird ersichtlich, dass komplexe Sachverhalte nicht einfach durch eine Zahl wiedergegeben werden können.

Die Beurteilung der laufenden Finanzierung und der Sanierungsfähigkeit obliegen dem Experten für berufliche Vorsorge und nicht der Aufsichtsbehörde. Eine solche Beurteilung kann nicht einfach über für alle Vorsorgeeinrichtungen einheitliche Kennzahlen erfolgen. Deren Aussagekraft ist gering, und Fehlschlüsse sind unvermeidlich.

Die Aufsichtsbehörde hat einzig die Nachvollziehbarkeit der Beurteilung durch den Experten für berufliche Vorsorge zu prüfen, jedoch keine eigene Beurteilung zu vorzunehmen.

Die *Beurteilung der Anlagestrategie* gehört nicht zum gesetzlichen Prüfungsauftrag der Experten für berufliche Vorsorge oder der Aufsichtsbehörde. Die Anlagestrategie wird allein vom obersten Organ bestimmt. In Art. 51a Abs. 2 lit. n ist festgehalten, dass das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung periodisch die mittel- und langfristige Übereinstimmung zwischen der Anlage des Vermögens und den Verpflichtungen überprüfen muss. Die Beurteilung der Anlagestrategie erfolgt in den meisten Fällen über eine periodische ALM-Studie.

Im Gegensatz dazu ist im Weisungsentwurf vorgesehen, dass die aggregierte Risikofähigkeit mit dem ökonomischen Deckungsgrad sowie dem Stresstest der Anlagestrategie bestimmt wird. Dieser Ansatz begünstigt eine prozyklische Anlagestrategie. Nach jedem Crash müssten die Aufsichtsbehörden die Vorsorgeeinrichtungen informieren, dass sie nicht mehr risikofähig sind. Diese müssten konsequenterweise im allenfalls ungünstigsten Moment risikobehaftete Anlagen verkaufen, wenn sie nicht in ein Haftungsrisiko laufen möchten. Damit wird die Nachhaltigkeit der beruflichen

Vorsorge massiv beeinträchtigt. Es gibt keinen Grund, derart in die Hoheit der obersten Organe einzugreifen, weder empirisch aufgrund von konkreten Schadenfällen, noch theoretisch im Sinne des Gesamtsystems.

Am Schluss von Ziffer 9.4 steht, dass die Kennzahlen insbesondere auf "Vorsorgeeinrichtungen im Wettbewerb, auf die Kapitel 6 oder 7 der FRP 7 angewendet werden *"nur eingeschränkt oder angepasst anwendbar"* seien. Dies sind aber genau diejenigen Vorsorgeeinrichtungen, welche im Gegensatz zu firmeneigenen Vorsorgeeinrichtungen systemrelevant sind. Das zeigt wiederum, dass komplexe Sachverhalte nicht allein über einfache Kennzahlen wiedergegeben werden können.

9.5 Zu Ziffer 4.2 Übrige Informationen

Wir möchten darauf hinweisen, dass die Aufsichtsbehörden beim Einfordern von zusätzlichen Informationen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten müssen, also zurückhaltend sein sollen.

9.6 Zu Ziffer 5 Gesamtbeurteilung

Diese Ziffer ist schwierig einzuordnen und sagt unserer Meinung nach sehr wenig Konkretes aus. Die Gewichtung der verschiedenen Informationen in der Gesamtbeurteilung einer Einrichtung bleibt im Ermessen der einzelnen Aufsichtsbehörde. Wir fragen uns, inwieweit damit dem in Ziffer 1 erwähnten Zweck der Weisung ("Die vorliegenden Weisungen enthalten Mindestanforderungen an die Aufsichtstätigkeit nach Art. 62 und 62a BVG und tragen damit zu einer Vereinheitlichung der Aufsicht der Aufsichtsbehörden bei") Rechnung getragen wird.

Es gibt keinen Grund, zwischen verschiedenen Risikofähigkeiten ("strukturell", "finanziell", ...) zu unterscheiden, die dann gewichtet werden müssen. Gewichtet werden vielmehr verschiedene Einflussfaktoren, aus denen die massgebliche Risikofähigkeit abgeleitet wird.

9.7 Zu Ziffer 6 Aufsichtstätigkeit

Wir fragen uns, ob man diese Ziffer nicht verkürzen könnte.

Es sollte klarer hervorgehoben werden, dass das Ermessen der Aufsichtsbehörden nicht dem im Gesetz vorgesehenen Ermessen des obersten Organs oder dem Experten für berufliche Vorsorge vorgeht.

9.8 Zu Ziffer 7 Arbeiten des Experten für berufliche Vorsorge und der Revisionsstelle

Hier steht grundsätzlich, was heute gilt. Der zweite Absatz würde sich eignen, in den Haupttext der Weisungen verschoben zu werden.

III. Zusammenfassung

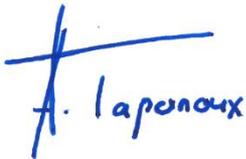
Die SKPE lehnt den Weisungsentwurf in der vorliegenden Form aus folgenden Gründen entschieden ab:

- Elemente des Weisungsentwurfs vermengen Aufgaben der Aufsicht, des Experten für berufliche Vorsorge und der Revision. Dies steht zudem im Widerspruch zur gesetzlichen Aufgabenteilung. Diese hat jedoch wesentlich dazu beigetragen, dass sich die berufliche Vorsorge bisher sehr krisenresistent erwiesen hat.
- Es werden den Aufsichtsbehörden Aufgaben zugewiesen, für die auch bei der Strukturreform keine gesetzliche Grundlage geschaffen wurde.
- Die Weisungen regeln speziell in der Ziffer 9.4 mit zum Teil unklaren und vor allem sehr vereinfachten Verfahren Sachverhalte, die komplex sind und deshalb in die alleinige Kompetenz des obersten Organs bzw. des Experten für beruflich Vorsorge fallen.
- Es besteht die Gefahr, dass es zu Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Aufsichtsbehörden und dem Experten für berufliche Vorsorge kommt, wobei die einzelne Aufsicht aufgrund rigider Vorgaben kaum mehr Ermessensspielraum hat, flexibel und angemessen zu reagieren.
- Die Weisungen werden zu Mehraufwänden und Kosten führen, ohne dass ein zusätzlicher Nutzen ersichtlich ist.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für die Beantwortung von Fragen zu obenstehenden Ausführungen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Kammer der Pensionskassen-Experten SKPE



André Tapernoux
Präsident SKPE



Olivier Deprez
Sekretär SKPE